

**T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI**

**YEREL DÜZEYDE KAMU POLİTİKASI OLUŞTURULMASI
KARŞIYAKA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Zeynep KORKMAZ

**Danışman
Doç. Dr. Fatih DEMİR**

	T.C. MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ YÜKSEK LİSANS EĞİTİMİ FORMLARI Tez Savunma Sınavı Tutanağı	Doküman Kodu	FRYL-031
		Yayınlanma Tarihi	26/03/2018
		Revizyon No/Tarih	2/23/03/2018
		Sayfa	1/1

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 12/03/2019 tarih ve 8/13 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği'nin 9. Maddesi gereğince Enstitümüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı öğrencisi Zeynep KORKMAZ'ın **"Yerel Düzeyde Kamu Politikası Oluşturulması: Karşıyaka Belediyesi Örneği"** Konulu tezi incelenmiş ve aday 19/04/2019 tarihinde saat 13.00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 60. dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna ☒

OY BİRLİĞİ ☒

DÜZELTME yapılmasına * ☐

OY ÇOKLUĞU ☐

RED edilmesine ** ☐

ile karar verilmiştir.

ÜYE

BAŞKAN

ÜYE

Doç. Dr. Rasim AKPINAR

Doç. Dr. Fulga Akyıldız

Doç. Dr. Feri Dener

Evet

Havır

Tez, burs, ödül veya Teşvik programına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.

☐

☐

Tez, mutlaka basılmalıdır.

☐

☐

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.

☐

☐

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

☒

☐

Tez, basımı gereksizdir.

☐

☐

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir. İkinci tez savunma sınavında da başarısız olan öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

** Bu halde adayın Enstitü ile ilişkisi kesilir.

Hazırlayan
Enstitü Sekreteri

Onaylayan
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak sunduğum “Yerel Düzeyde Kamu Politikası Oluşturulması- Karşıyaka Belediyesi Örneği” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../20..

Zeynep Korkmaz

İmza

ÖZET

YEREL DÜZEYDE KAMU POLİTİKASI OLUŞTURULMASI KARŞIYAKA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Bu tez çalışmasının amacı; yerel yönetim kuruluşlarının yerel kamu politikası oluşturulmasındaki rolünü ortaya koymaktır. Bu doğrultuda bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin ve özel olarak Karşıyaka Belediyesi'nin yerel düzeyde kamu politikası oluşturulmasına katkısı analiz edilmiştir. Çalışmada veriler literatür taraması ve alan araştırması kapsamında yüz yüze mülakat tekniği kullanılarak elde edilmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde kamu politikası kavramına ilişkin; ikinci bölümünde ise yerel yönetimlere ilişkin teorik açıklamalar yapılmıştır. Üçüncü bölümde belediye mevzuatı derinlemesine incelenmiştir ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler değerlendirilmiştir. Son olarak dördüncü bölümde, alan araştırması kapsamında elde edilen bilgiler ışığında kamu politikası oluşturulması sürecinde yerel yönetimlere ve Karşıyaka Belediyesi'ne düşen rol ortaya konmuştur. Dünya genelinde çeşitli belediye kuruluşlarından örnekler seçilerek, bu kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları incelenmiştir.

Çalışma sonucunda bir yerel yönetim birimi olarak belediyelerin büyükşehir belediyeleri ile görev dağılımı karmaşası yaşadığı ve yerel düzeyde karar verme noktasında kısıtlı imkânlarla sahip olduğu bulgularına ulaşılmıştır.

ABSTRACT

PUBLIC POLICY MAKING AT LOCAL LEVEL CASE STUDY OF KARŞIYAKA MUNICIPALITY

This thesis aims to present the role of local government bodies in the formulation of local public policy. In this respect; municipalities, as local government units, and specifically the contributions of Karşıyaka Municipality to the creation of local public policy are reviewed. The data were obtained by face-to-face interviews, within the scope of literature review and field survey.

The concept of public policy and local governments are theoretically explained in the first and second chapters respectively. In the third chapter, legislation about municipalities was analyzed in depth and the relation between central administrations and local governments is reviewed. Finally, in the fourth chapter, the role of the local governments and the Municipality of Karşıyaka has been put forward in the process of creating public policy in the light of the data obtained within the scope of field research. Additionally, various municipalities from different countries, whose tasks, authorities and responsibilities are assessed, have been selected to review in this study.

As a result, it is found that there are complexities about distribution of tasks between municipalities and metropolitan municipalities. Furthermore, it can also be concluded that, as local government units, municipalities have limited opportunities while making local decisions.

TEŞEKKÜR

Çalışmamın her aşamasında bana destek olan, bilgi ve deneyimleri ile yol gösteren danışman hocam Sayın Doç. Dr. Fatih Demir' e, öğrenim hayatım boyunca bilgi ve tecrübesinden yararlandığım tüm öğretmenlerime, öğrenim hayatım boyunca beni maddi ve manevi olarak destekleyen ve hep yanımda olan aileme yürekten teşekkür ederim.

Zeynep KORKMAZ
Manisa, 2019



YEREL DÜZEYDE KAMU POLİTİKASI OLUŞTURULMASI
KARŞIYAKA BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

İçindekiler

YEMİN METNİ.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR	vi
EKLER LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	7
KAMU POLİTİKASI.....	7
1.1 KAMU POLİTİKASININ TANIMLARI VE ANALİZİ.....	7
1.2. KAMU POLİTİKASI SÜRECİ	10
1.2.1.Problem Tanımlama-Gündem oluşturma	10
1.2.2.Formülasyon	13
1.2.3.Uygulama	14
1.2.4.Değerlendirme	16
1.3. KAMU POLİTİKASI AKTÖRLERİ.....	18
1.3.1.Resmi Aktörler	19
1.3.2. Resmi Olmayan Aktörler	20
1.3.3.Uluslararası Aktörler	21
1.3.4. Politika Ağları	22
1.4. KAMU POLİTİKASI TÜRLERİ	24
İKİNCİ BÖLÜM	25
YEREL YÖNETİMLER.....	25
2.1. YEREL YÖNETİMLERİN ÖZELLİKLERİ.....	26
2.2. YEREL ÖZERKLİK	26
2.3. HİZMETTE HALKA YAKINLIK (YERELLİK- SUBSİDİARİTE) İLKESİ	30
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	32
TÜRKİYE’DE BELEDİYELER.....	32
3.1. MEVZUAT	32
3.1.1 Belediyelerin görev ve yetkileri.....	32
3.1.2 Belediyelerin gelir kaynakları ve gider kalemleri	37
3.2 MERKEZİ YÖNETİM- YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ	39
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	46

KAMU POLİTİKASI OLUŞTURULMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ	46
4.1. ALAN ÇALIŞMASI VE YÖNTEM.....	51
4.1.1. Karşıyaka Belediyesi’nde Yapılan Görüşme	51
4.1.2. İzmir Valiliğinde Yapılan Görüşme	55
4.2. ÜLKE ÖRNEKLERİ	57
TARTIŞMA VE SONUÇ.....	60
ÖNERİLER	64
KAYNAKÇA.....	68



EKLER LİSTESİ

EK 1: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Verilen Pay Oranları

EK 2: 2017 Yılı Aylık İller Bankası ve Büyükşehir Belediye Payları

EK 3: Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri

EK 4: Belediyelerin Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler

EK 5: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler

EK 6: Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler

EK 7: Karşıyaka Belediyesi 2017 Mali Yılı Gider Bütçesi Kesin Hesabı

EK 8: Karşıyaka Belediyesi 2017 Mali Yılı Gelir Bütçesi Kesin Hesabı

EK 9: Karşıyaka Belediyesi 2017 Mali Yılı Fonksiyonel Düzeyde Gider Sınıflandırması

EK 10: Görüşme Soruları

GİRİŞ

Günümüzde modern devletler örgütlü toplumlardır. Bu örgüt varlığını sürdürebilmek için toplumsal alanda birtakım faaliyetler yürütmek durumundadır. Devlet, kamu düzenini sağlamak için pek çok alana müdahale eder, amaçlarına ulaşabilmek için kısa ya da uzun vadeli kararlar alır ve uygular. Bu kararlar kamu politikası olarak adlandırılır. Kamu politikası en genel anlamıyla devletin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şeydir (Dye, 2013). Bazı akademisyenler politikanın sadece hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği şeyler olduğunu düşünürken bazıları ise kamu politikasının spesifik özelliklerine odaklanan tanımlar ortaya koymuşlardır (Demir, 2011: 108).

Kamu politikası çok geniş bir çalışma alanına sahiptir. Çevre politikası, eğitim politikası, konut politikası gibi birçok alanda politika üretilir ve çalışılır. Kamu politikası aynı zamanda birçok disiplinle birlikte çalışır. Bu nedenle birçok farklı tanımlar mevcuttur. Kamu politikası dar anlamda, yönetimi etkileyen veya yönetimde bir pozisyon sahibi olanlar tarafından alınan kararlar ve yapılan aktivitelerin bütünü; geniş anlamda ise, idarenin ve onun çevresiyle ilişkileri ve eylemleri bütünü olarak tanımlanabilir (Özel, 2015: 18)

Küreselleşmeyle beraber ortaya çıkan yönetim, katılım, yerindenlik gibi kavramlar kamu yönetimine yeni bir bakış açısı kazandırmıştır. Uluslararası arenada yaşanan gelişmeler sonucunda Türk kamu yönetimi geleneği de değişmeye ve gelişmeye başlamıştır. Yerellik ve yerel katılım gibi hususlar özellikle dikkat çekmektedir. Bunun yansıması olarak yerel yönetimler ve yerel yönetimlere güç devri gündemde olan konulardır.

Son yıllarda yaşanan gelişmelerle dünya genelinde hizmet sunumu noktasında yerel yönetimlerin rolü artmaktadır. Merkezi yönetimden ziyade yerel yönetimlerin yerel halkın istek ve şikâyetlerine daha çabuk ve bilinçli çözüm üretebileceği görüşü kabul görmektedir. Buna bağlı olarak dünya genelinde hâkim tutum yerel yönetimlere yetki devri ve yerel yönetimlerin kaynaklarının arttırılmasıdır (Sezer ve Vural, 2010: 203). Yerel yönetimlere belirli oranda özerklik sağlanması ve hizmette yerelleşme, demokrasinin gelişmesiyle paralel seyir izler.

Yerel yönetimlere sağlanan özerkliğin doğal sonucu olarak yerel yönetim birimlerinin kendilerine ait karar organları bulunur. Yerel yönetimlere yüklenen hizmet sağlama görevini de göz önünde bulundurarak, yerel yönetim birimlerinin

politika oluşturabileceklerini söyleyebiliriz. Ancak yerel yönetimlerce oluşturulan politikalar yerel düzeydedir ve yerel yönetimlerin yetki ve görev alanlarıyla sınırlandırılmıştır. Merkezi hükümetin belirlediği kanunlar çerçevesinde yerel yönetimler özerklikleri oranında politika oluşturabilirler. Bu politikaların kamu hizmeti sunma amacıyla oluşturulması nedeniyle bunlar yerel düzeyde kamu politikalarıdır.

Türkiye’de yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Bu birimlerin karar organları halk tarafından seçilir ve anayasal güvenceleri vardır. Yerel yönetim birimleri yetki alanları içinde ve imkânları dâhilinde çeşitli kamu politikaları üretmeye yetkilidir.

Literatür taraması yapıldığında kamu politikası ve analizi çalışmalarının ülkemizde yeni olarak nitelenebilecek çalışma alanları olduğu görölmüştür. Dünya genelinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında çalışılmaya başlanan kamu politikası analizi, ülkemizde 1980’li yıllardan itibaren dikkat çekmeye başlamıştır. Kamu politikası analizi çok disiplinli bir alandır ve siyaset bilimi, yönetim bilimi, ekonomi gibi alanlarla iç içe çalışır.

Kamu politikası, kamu yönetimindeki hizmet programlarının yapılmasını, uygulanmasını ve değerlendirilmesini ve elde edilen derslerle politikaların tekrar oluşturulmasını kapsayan bir süreçtir (Çevik, 2016: 142). Kamu politikası son yıllarda hızla gelişen bir sosyal bilim dalı olmuştur. Kamu politikası analizi, hem politika süreçlerinin daha iyi anlaşılması hem de siyasi karar vericilerin ekonomik ve sosyal problemler hakkında güvenilir bilgilerle desteklenmesi amacıyla ortaya çıkmıştır (Demir, 2016: 146). “Kamu politikası analizi”, bir bilimsel çalışma alanı olarak, 1940’lı ve 1950’li yıllarda ABD’de ‘kim yönetiyor’ sorusu çerçevesinde yürütölen siyaset sosyolojisi tartışmalarıyla birlikte inşa edilmiştir (Keskin, 2015:2). Politika analizi, politika oluşturma sürecini daha iyi anlamak ve politikaları oluşturan aktörler üzerinde önemli etkileri bulunan sosyo-ekonomik koşullar hakkında güvenilir bilgiler edinmek için yapılan bilimsel bir çalışmadır. Politika analizi, oluşturulan politikalarla kimlerin neler kazanacağı ve daha da önemlisi, bu kazanımların nasıl bir fark yaratacağı ile ilgilenir (Dye, 2013).

Kamu politikası yalnızca karar vermek değerdir. Kamu politikası yapımı bir süreçtir ve karar vermeden çok daha fazlasını bünyesinde barındırır. Politika yapım süreci gündem oluşturma, formölasyon, uygulama ve değerlendirme gibi aşamalardan oluşur. Politika bir süreç içinde ortaya çıkar. Bir kamu politikası eğitim, sağlık, ulusal

güvenlik gibi tüm ülkeyi kapsayabileceği gibi, yalnızca bir kentin ulaşımının düzenlenmesi gibi daha küçük ölçekli de olabilir. Kamu politikaları, toplumda rahatsızlık yaratan veya ihtiyaç olarak ortaya çıkan bir problemle ilgilenir. Problemin toplumsal alandan politik alana taşınması veya politik gündeme alınması niteliği ile ilişkilidir

Kamu politikası oluşum sürecinin, aktörlerin ve bunlar arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir biçimde ele alınabilmesi için T. Lowi dağıtıcı, düzenleyici, yeniden dağıtıcı ve kurucu politikalar şeklinde bir sınıflandırma yapmıştır (Lowi, 1972). Buna göre dağıtıcı politikalar, kamu kaynaklarının belirli sosyoekonomik gruplara aktarılmasını sağlayan politikalarlardır. Düzenleyici politikalar, politikanın sağlayacağı faydalardan kimlerin yararlanacağını belirler. Bu politikalar hedef kitle üzerinde birtakım düzenlemeler yapar. Yeniden dağıtıcı politikalar, sosyal refah ve eşitliğin sağlanması adına gelir dağılımını düzenlemeyi hedefleyen politikalarlardır. Kurucu politikalar ise, kamu yönetiminin işleyişini yürütmek için üretilen politikalarlardır (Durna, 2016: 263).

Kamu politikası yapımında resmi, resmi olmayan ve uluslararası aktörler rol oynar ve taraflar politikaları kendi istekleri doğrultusunda şekillendirmeye çalışır. Resmi aktörler arasında; parlamento, yargı; gayri resmi aktörler arasında ise yurttaşlar, siyasi partiler, baskı grupları, düşünce üretim kuruluşları bulunur. Uluslararası aktörler ise AB ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerdir. Kamu politikası sürecini etkileyen bireyler, gruplar ya da kurumlar kamu politikası aktörü olabilir.

Kamu politikası sürecinde rol oynayan politika aktörleriyle birlikte, politika oluşturma sürecinin içinde geliştiği ortam da çeşitli açılardan değerlendirilmelidir. Çevreye ilişkin olarak ilk inceleme konusu siyasal kültürdür. Bir toplumun mevcut siyasal sistem hakkındaki inançları ve değerleri o toplumun siyasal kültürünü oluşturur. Siyasal kültür bir çeşit 'kolektif siyasal hafızadır'. Siyasal kültürün temel unsurları nesilden nesile aktarılacak varlığını devam ettirir (Roskin vd., 2015: 147). Toplumun katılım mekanizmaları hakkındaki tutumu, seçmenlerin seçilmişlere bakışı, seçilmişlerin hesap verme sorumluluklarının bilincinde olup olmaması gibi kavramlar siyasal kültür sonucunda oluşur. İkinci çevresel etmen sosyoekonomik koşullardır. Toplumların ekonomik gelişmişlik seviyesi, hükümetlerin kamu hizmetini gerçekleştirmesini etkilemektedir. Örneğin kamu bütçesinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında nasıl paylaşıldığı gibi göstergeler politikalar üzerinde etkilidir (Keskin, 2015: 1).

Kamu yönetimi, devletin örgütsel yapısıdır ve birtakım politikalar belirleyip uygulamayı ifade eder. Ülkemizde kamu yönetimi merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde yürütülmektedir. Merkezden yönetim, en genel tanımıyla kamusal hizmetlerin merkezi hükümet eliyle sunulmasıdır. Yerinden yönetim ise, bazı kamusal hizmetlerin merkezi hükümet dışındaki kamu tüzel kişilerince görülmesidir. Yönetimler arası ilişkinin sınırları ve içeriğini belirleme konusunda merkezi yönetim asli yetki sahibidir. Kanunların belirlediği çerçeve içinde kalmak şartıyla yerel yönetimler hareket serbestliğine kavuşur (Şengül, 2017: 8).

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından kaliteli, etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilememesi bu hizmetlerin kentlerde daha çok yerel yönetimler tarafından sunulmasını gerektirmektedir. Kent hizmetlerinin sunumunda sorun hangilerinin yerel hizmet sayılacağı ya da buna kimin karar vereceğidir. Bazı hizmetler vardır ki, bunlar sadece o yörede veya mekânda yaşayan insanların ortak menfaatleriyle ilgilidir. Yerel düzeyde ihtiyaç olarak beliren işler, ulusal düzeydeki kamu hizmetlerinden ayırt edilerek yerel düzeyde kamu hizmetleri (yerel hizmetler) olarak nitelenmekte ve bu yerel işler merkezi örgütlenmenin dışında farklı yerel kuruluşlara verilmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 206).

Yerel yönetimler; yerel halkın seçtiği organlarca yönetilen, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayan, idari ve mali özerkliğe sahip, işleyişinde şeffaflık, katılım, demokrasi ilkelerini benimseyen yönetim birimleridir. Günümüzde yerel yönetimler demokrasi açısından önemli birimler olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin etkinliği yerel halkın yönetime katılımıyla ölçülmektedir. Bölge sınırları küçüldükçe halk, seçtiklerinin aldıkları kararların vaatlere uygunluk derecesini ve bunların sonuçlarını daha kolay denetleyebilmektedir. Bu amaçla kurulacak mahalli idareler, o bölgede yaşayanların ortak ihtiyaçlarını bizzat kendilerinin saptayıp gerçekleştirmelerine merkezi yönetimden daha fazla imkân sağlamaktadır (Nadaroğlu ve Varcan, 2005: 20).

Yerel yönetimler konusunda önemli olan bir nokta da yerel özerklik kavramıdır. Anayasa mahkemesi yerel yönetimler açısından özerkliği, ‘...anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir.’ şeklinde tanımlamıştır¹. Bir diğer önemli kavram hizmette halka yakınlık/yerellik/yerindenlik

¹ Esas no: 1987/18

ilkesidir. Özellikle AB ile önem kazanan kavram; kamu işlerinin en yakın yerel yönetim birimlerince yürütülmesine dayanan yönetim bilimi ilkesi olarak ifade edilebilir².

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimlere ilişkin kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Maddenin birinci fıkrasında tanım şu şekildedir: 'Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.' Böylelikle mahalli idarelerin anayasal güvencesi ortaya konmaktadır.

Günümüzde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımında, yerel yönetimler ön plana çıkarılmaya çalışılmaktadır. Yönetişim ve katılımcılık gibi kavramlar önem kazanmaya başlamıştır. Yerel yönetimde katılma uygulamaları ile bireyin yönetsel, ekonomik ve siyasal sorunlara karşı ilgisinin yeniden artması, kendini ve yaşamını ilgilendiren konulara ilişkin kararların alınmasında söz sahibi olması, böylece eşitliğin ve demokratik değerlere bağlılığın sağlanması amaçlanmaktadır (Eroğlu, 2006: 198).

Türkiye'de cumhuriyetin kuruluşundan itibaren idari anlamda merkeziyetçi bir yönetim yapısı görüyoruz. Son yıllara kadar merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve sorumluluk dağılımında yerel yönetimlerin geri planda kaldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği gibi problemleri hem sorumluluk alma noktasında hem de mahalli ihtiyaçların karşılanması noktasında büyük problem teşkil etmiştir. Son yıllarda hem AB üyelik şartları hem de yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi fikri ön plandadır. Bu çerçevede yerindenlik, yerel katılım gibi kavramlar dikkat çekmeye başlamış, yerel halk çeşitli organlar aracılığıyla yerel yönetime katılmaya başlamıştır. Yerel yönetimler, Osmanlı'dan bu yana gelişerek, günümüz şartlarına uyum sağlamıştır. Ancak bu gelişmeler yeterli değildir ve özellikle katılım konusunda sorunlar bulunmaktadır (Özel, 2015: 44).

Bu tez çalışmasının amacı; Karşıyaka Belediyesi özelinde, bir yerel yönetim birimi olarak belediyenin yerel kamu politikası oluşturulmasındaki rolünü ortaya koymaktır. Çalışmada veriler literatür taraması ve alan araştırması kapsamında yapılandırılmış mülakat tekniği ile elde edilmiştir. Literatür taraması belirli bir konuda

² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21364.pdf>)

yayınlanmış eserlerin derinlemesine incelenmesi ve araştırılmasıdır (Köroğlu, 2015: 61). Yarı yapılandırılmış mülakat tekniği ise soruların önceden hazırlandığı fakat görüşme sırasında soruların sıralamasının ve yapısının değiştirilebildiği, bazı konularda ayrıntıya girilebilen sohbet tarzı bir görüşmedir. Sorular genellikle açık uçludur (Yıldırım ve Şimşek, 2008).

Birinci bölümde politika ve kamu politikası kavramları tanımlanacaktır. Kamu politikası ve kamu politikası analizi çalışmalarının tarihsel arka planı incelenecek, kamu politikası süreçleri, kamu politikası aktörleri ve kamu politikası türleri açıklanacaktır. Bu bölümde bir kamu politikasının hangi aşamalardan geçerek üretildiği tartışılacaktır. İkinci bölümde yerel yönetimlerin özellikleri, yerel özerklik ve hizmette halka yakınlık kavramları; üçüncü bölümde ise Türkiye’de belediyeler incelenecektir. Bu kapsamda mevzuat, belediyelerin görev ve yetkileri ve merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler ele alınacaktır. Daha sonra Türk kamu yönetimi geleneği içinde yerel yönetimlere bakış açısı ve son yıllardaki yerelleşme çalışmaları ortaya konacaktır. Son bölümde Karşıyaka Belediyesi ve İzmir Valiliği yetkilileri ile yapılan görüşmelerden elde edilen bulgulara dayanarak Karşıyaka Belediyesi özelinde yerel yönetim birimlerinin kamu politikası sürecinde ne ölçüde etkili olduğu tartışılacaktır. Kamu politikası sürecine katılım oranıyla yerel yönetimlerin özerklik ve yönetime katılım derecesi değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI

1.1 KAMU POLİTİKASININ TANIMLARI VE ANALİZİ

Kamu politikası kavramını tanımlamadan önce politika kavramını tanımlamak uygun olacaktır. Politika, Türkçe sözlükte ‘Devletin etkinliklerini amaç, yöntem ve içerik olarak düzenleme ve gerçekleştirme esaslarının bütünü, siyaset, siyasa; davranış biçimi, düşünce yapısı; bir hedefe varmak için karşısındakilerin duygularını okşama, zayıf noktalarından veya aralarındaki uyuşmazlıklardan yararlanma vb. yollarla işini yürütme.’ olarak üç şekilde tanımlanmıştır³. Politikanın, İngilizce ‘politics’ ve ‘policy’ olarak iki anlamı vardır. ‘Politics’ kelimesi ‘policy’ kavramından daha kapsamlıdır ve Türkçe’ye hem politika hem de siyaset olarak çevrilmektedir. Siyaset, siyasal taraftarlık, devleti yönetmek amacıyla siyasete talip olma, siyasal iktidarın kurulması gibi anlamlara karşılık gelmektedir. Siyaset kelime kökeni olarak Arapça ‘seyislik’ kavramıyla ilişkilidir. Politika kavramının kökeni ise Yunanca ‘polis’ kelimesine dayanır ki burada ‘kent’in işlerinin yürütülmesi’ anlamı vardır (Altunok ve Gedikkaya, 2016: 244; Demir, 2017: 88).

Politics anlamındaki politika ya da siyaset kavramı, policy anlamındaki politika kavramından daha kapsamlı ve farklı bir içeriğe sahiptir. Policy sözcüğü, Türkçe’ye politika veya siyasa olarak çevrilebilmektedir. Politika sözcüğü tek başına kullanıldığında Türkçedeki siyaset ve İngilizcedeki ‘politics’ anlamına gelebilmektedir. Bu nedenle politika sözcüğünün başına kamu, sağlık, eğitim vb. alanlarla ilgili sözcükler geldiğinde ‘policy’ anlamında kullanılan politika daha açık olarak anlaşılabilir (Çevik, 2016: 244).

Kamu politikası kavramı çok yönlü olması ve birçok disiplinle iç içe çalışması nedeniyle literatürde ortak bir tanım bulunmamaktadır ve genel olarak özelliklerine göre tanımlamalar yapılmıştır. Kamu politikası en genel anlamıyla devletin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şeydir (Dye, 2013). Kamu politikası dar anlamda, yönetimi etkileyen veya yönetimde bir pozisyon sahibi olanlar tarafından alınan kararlar, yükümlülükler ve yapılan aktivitelerin bütünü olarak tanımlanırken, geniş

3

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5acb3865bd7ae3.22550054

anlamda ise, idarenin ve onun çevresiyle ilişkileri ve eylemleri bütünü olarak kavramlaştırılabilir (Biçer ve Yılmaz, 2009: 51)

Kamu politikasının birçok unsuru içine alan bir seçim ya da tercih olduğunun belirtilmesinde yarar vardır. Kamu politikası, kamu yönetimindeki hizmet programlarının yapılması ve bu programların uygulanmasını ve değerlendirmeler sonucunda alınacak derslerle yeniden oluşturulmasını kapsayan bir süreçtir (Çevik, 2016: 142-143)

Özel kamu politikasının özelliklerini şu şekilde derlemiştir:

- Kamu politikası amaç ve hedef yönelimlidir, rastlantısal değildir.
- Kamu politikaları, politika sistemindeki yetkililer tarafından oluşturulmakta, uygulanmakta ve değerlendirilmektedir.
- Kamu politikası bir sürece ve belirli toplumsal sorunların çözümü için tasarlanmış hükümet faaliyetlerinin ve kararlarının bütününe işaret etmektedir.
- Kamu politikası karardan daha geniş ve onu da kapsayan bir süreçtir.
- Yönetim ile iç içe olan süreçlerdir.
- Kamu politikası amaçlar kadar davranışları da içermektedir.
- Hareketi ve hareketsizliği birlikte içermektedir.
- Algılanan bir probleme yönelik gösterilen baskıya hükümetin verdiği bir yanıttır, bu bağlamda bir talebin ürünüdür.
- Kamu politikası, uygulanması neticesinde ortaya çıkan etkiye ilişkin bilgiye dayalı olarak değişime tabidir.
- Kamu politikası kaynakların bölüşümü ve kullanımı konusunda yaşanan çatışmaları çözümlmek, davranışları düzenlemek ve hakları korumak gibi farklı amaçlara sahiptir.
- Önceden tahmin edilen veya edilemeyen sonuçlara sahiptir.
- Bir süreç içinde işler.
- Politika sürecinde devlet dışı aktörler de rol oynar. (Özel, 2015: 19)

Kamu politikası, bir veya birden çok kamu otoritesinin eylem programı biçiminde de tanımlanmaktadır. Bu bakımdan kamu politikaları, toplumsal amaçlara ulaşmak için kamu gücünün bir uygulama aracı olup, birçok farklı biçiminde somutlaşır (Usta, 2013: 81). Kamu politikası genel olarak hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri eylem tarzı olarak tanımlanabilir. Sadece hükümetin yapmaya karar verdiği şeye değil aynı zamanda yapmamaya ya da hareketsiz kalmaya

karar verdiği şeye de odaklanan bu tanım çerçevesinde yönetimin herhangi bir toplumsal sorunun çözümünde yalnızca olumlu eylem ve işlemleri değil, aynı zamanda bir şey yapmaması da kamu politikaları olarak görölmektedir (Keskin, 2015: 3).

Kamu politikası yapımı değişik rolleri, çıkarları ve kaynakları olan katılımcıları içeren karmaşık bir süreçtir. Kamu politikası çalışmaları, kimin ne alacağına ve bu dağılım sürecine dair ne gibi farkların ortaya çıkacağına dair bir çalışma alanıdır. Kamu politikaları yapım süreçleri, sadece devletin teknik bir işlevi olmayıp, geniş sosyo-politik ve çevresel güçlerden etkilenen karmaşık bir etkileşim sürecidir (Özer vd., 2012: 239-240).

Bütün bu tanımlamalar ışığında kamu politikasının bir başka dikkat çeken özelliği bir süreç olarak ilerlemesidir. Kamu politikaları anlık alınan kararlar değildir, aksine uzun müzakere süreçleri sonucunda oluşur. Kamu politikalarının oluşturulmasında çeşitli aktörler rol oynar. Bu süreçte hangi aktörün politikadan ne aldığı ve neden aldığı önemli konulardır. Hem sürecin hem de aktörlerin incelenmesi politika analizinin ilgilendiği alanlardır. Kamu politikası çalışmaları, politika analizi ile beraber ele alınmaktadır. Politika yapım süreci; problem tanımlaması ve gündem oluşturma, formülasyon, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşur ve kamu politikalarının etkinliği, tüm bu aşamalardan geçen politikanın düzgün şekilde üretilmesine bağlıdır (Demir, 2011: 107).

Politika analizi, bir meslek ve çalışma alanı olarak yeni olsa da, karar vericilere tavsiyede bulunma faaliyeti oldukça eskidir. Antik çağlardan beri hükümdarlara karar vermelerinde ve devlet yönetiminde yardım eden danışmanlar olmuştur. Bu danışmanlar karar vericilere tavsiyelerde bulunup nasıl karar vermeleri gerektiği konusunda fikirler sunmuştur. Örnek olarak Machiavelli, Hükümdar (Prens) eserinde bir hükümdarın nasıl olması gerektiğini kaleme almıştır. Radin'e göre politika analizi kendisi de önemli bir danışman olan Machiavelli'nin bıraktığı mirasın üzerine inşa edilmektedir (Radin, 2000: 11).

1.2. KAMU POLİTİKASI SÜRECİ

Kamu politikası süreci politika üretilecek konuların belirlenmesi, politikanın hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi gibi aşamalardan oluşan karmaşık bir süreçtir. Bu süreçte hangi konuda politika geliştirileceğine kim karar verir, kamuoyunda tartışılan konulardan hangileri politika haline gelir? Medyadan takip ettiğimiz haberler nasıl gündem olur ve milli meseleler haline gelir? Tüm bu soruları cevaplamak ve karmaşık olarak nitelenen süreci daha iyi anlamak ve iyileştirmek için çeşitli teoriler ortaya çıkmıştır. Kamu politikası sürecinin işleyişi doğrudan politikaya etki ettiği için birçok bilim insanı süreçle ilgilenmiştir.

Kamu politikasının ortak bir tanımı olmamasının yanında kamu politikası sürecinin de ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Bu durum kamu politika sürecinin çok yönünün bulunması ve her akademik okulun kendi perspektifinden bakarak sürece bir anlam kazandırmaya çalışmasından kaynaklanmaktadır (Kaptı, 2011) Politika süreci aşamalara ayrılarak incelenmektedir. Bu çalışmada süreç problem tanımlama ve gündem oluşturma, formülasyon, uygulama ve değerlendirme aşamaları çerçevesinde incelenecektir

1.2.1.Problem Tanımlama-Gündem oluşturma

Bir konu hakkında politika üretilebilmesi için her şeyden önce o konunun ‘problem’ olarak tanımlanması, konunun toplumsal bir sorun haline gelmiş olması gerekir. Problem olarak tanımlanmayan konular siyasi gündeme giremez. Bu noktada neyin problem olarak tanımlanacağı karar vermek, problemin çözümüyle ilgili karar vermek kadar önemlidir. Problemi en başarılı şekilde tanımlayan grup politika yapımında avantajlı konumda olacaktır. Bir soruna toplumsal/kamusal sorun diyebilmemiz için, o sorunun bazı özelliklerinin bulunması gerekir. Cobb ve Elder (1983), kriz veya salgın hastalık gibi olayları politika tetikleyicisi olarak adlandırmışlardır (Cobb ve Elder’den akt. Durna, 2015: 58). Bu gibi toplumun büyük kısmını etkileyen olaylar kamusal sorun haline gelir. Gelecekte de etkilerinin devam edeceği düşünülen olay veya durumlar da toplumsal sorun olarak nitelenebilir. Sorunun siyasilerin göz yumamayacakları boyuta gelmesi ve kamu otoritelerine yöneltilen baskıların artması soruna toplumsal boyut kazandırır.

Gündem, Türkçe sözlükte ‘toplantılarda görüşülecek konuların bütünü’ olarak tanımlanmıştır⁴. Toplumsal sorunlar siyaset gündeminde nasıl yer bulur? Bu noktada söylenebilecek ilk şey, söz konusu toplumsal sorunun artık görmezden gelinemeyecek kadar ciddi bir hale gelmiş olması gerektiğidir. Fakat burada gündem belirlemenin problem tanımlamayla aynı şey olmadığını belirtmek gerekir. Politika sürecinde problem tanımlamasına daha fazla dikkat çekilmekte gündem belirleme ise daha geri planda ve üstü kapalı olarak ele alınmaktadır. Bu iki kavramın aynı şeyler olduğunu savunan görüşler de vardır ancak bu çalışmada problem tanımlama ve gündem belirleme farklı iki kavram olarak ele alınacaktır.

Problem tanımlama, bireylerin gerçekte ilgili algılarının örgütlenmesiyle ilişkiliyken gündem belirleme, hangi problemlerin nasıl kamuoyunun dikkatini çektiği ile ilişkilidir. Bir problemin gündeme gelmesi o problemle ilgili kesinlikle bir politika üretileceği anlamına gelmez. Gündemi kısa süreli meşgul eden ve hiçbir çözüm üretilmeden gündemden düşen konular da olabilir. Bir problem gündeme geldiğinde aktörler için önemli olan, taraf oldukları çözümün kabul edilmesidir. Bir diğer önemli nokta şudur ki; toplumu problem tanımlama üzerinde uzlaştıran; kamuoyundan, medyadan veya siyasi parti gruplarından destek görerek gündeme gelen konular hakkında politika üretilmesi süreci daha hızlı olacaktır. Mevcut bir problemin halkın ilgisini çekecek biçimde tanımlanması da oldukça önemlidir. Bazı konuların gündeme getirilmesi için çabalandığı gibi gündemin dışında tutulmaya çalışılan konular da vardır. Bunun için bazı durumlarda yapay gündemler yaratılıp konu geçirilmeye çalışılabilir.

Kamuoyu gündeminin nasıl siyasi gündeme dönüştüğü sistematik gündem ve kurumsal gündem ayrımıyla incelenir (Yıldız ve Sobacı, 2015: 216). Sistemli gündem, yaygın olarak halkın ilgisini çeken, toplumun üzerinde konuştuğu ve hükümetin yetkisi dâhilindeki konulardan oluşur. Kamuoyunda farkındalık yaratılıp toplumun konuyu tartışması sağlanır. Genellikle genel ve soyut olaylarla ilgili ve yerel ya da ulusal olabilir. Örnek olarak şiddet olayları, evsizlerin durumu, terör gibi konular gösterilebilir. Kurumsal gündem ise hükümet gündemi olarak da adlandırılır ve karar vericilerin ilgi göstermek zorunda kaldığı konulardan oluşur. Kurumsal gündemde daha belirli ve somut sorunlar ve bu sorunlarla ilgili karar verme eylemi yer alır. Evsizlerin durumu sistemli gündemken, evsiz insanlar için sığınma evleri açılması

4

(http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ba6a28e9f8087.55961259)

kurumsal gündemdir. Basit ve kolayca anlaşılan konular, daha önce rastlanmamış olağanüstü olaylar kurumsal gündemde daha uzun yer alırken, bir anlığına önem kazanan konular kurumsal gündemde çok uzun süre yer bulamaz (Yıldız ve Sobacı, 2015: 217).

Gündem belirlemeye genel bir çerçeve oluşturan Walker'a göre (1977), karar alıcıların halkın önemli olduğunu düşündükleri konularla, toplumsal uzlaşının yüksek olduğu konuları gündeme taşımaları daha olasıdır. Kamu politikası sorunlarının gündeme gelmesiyle ilgili kuramsal örneklerden en önemlisi Kingdon'ın 'politika penceresi yaklaşımı' dır. John Kingdon'ın yaklaşımı herhangi bir konunun nasıl gündeme geldiği ve bazı konuların neden diğerlerinden sıyrılıp gündemi daha fazla meşgul ettiği gibi sorulara odaklanır. Çoklu akım teorisi de denenen yaklaşım 'çöp kutusu karar verme' modeline dayanarak oluşturulmuştur. Michael Cohen, James March ve Johan Olsen tarafından geliştirilen modelde birbirinden bağımsız olarak işleyen akımlar döngüsü vardır. Örgüt içinde kararlar bu akımların (sorunlar, çözümler, katılımcılar, seçenek fırsatları) bağımsız etkileşimi sonucunda oluşur (Schuhmann, 2004: 185). Politika penceresi yaklaşımının temelinde politika belirlemede etken olan üç akım bulunur. Bunlar problem, politika ve siyaset akımlarıdır. Teoride bu üç akım bir araya geldiğinde bir fırsat penceresi açılır ve politik sistem büyük bir değişime hazır hale gelir.

Problem akımında, çeşitli problemler tanımlanır ve diğer problemlerden daha fazla dikkat çeker. Teoriye göre dikkat çekici bir olay veya büyük bir kriz ve geri bildirimler belirli problemleri diğerlerinden daha fazla görünür kılar. Politikanın başarısı ya da başarısızlığından elde edilen geri bildirimlerle konunun politika gündemine taşınması sağlanır (Çamlıbel, 2016: 65). Problem akımında, doğrudan konuya yönetimde bulunan kişilerin dikkati çekilir. Politika akımında ortaya çıkan problemler için alternatif çözümler yer alır. Kingdon bu akımı birçok fikrin birbiriyle çatıştığı ve mevcut politikaların yeniden şekillendiği bir çorbaya benzetir (Kingdon, 1990). Belirli alanlarda uzman kişiler (akademisyenler, bürokratlar vb.) alternatif fikirler üretirler. Önerilen fikirlerin teknik olarak uygulanabilirliği, kamuoyunun tepkisi, karar vericilerin değerlerine uygunluğu gibi konular ele alınır. Siyaset akımı, politikanın gündemde yer alma sürecidir ve politika gündemini seçilmiş yetkililer olan politikacılar belirler. Seçim sonuçları, kamuoyunun yaklaşımı, baskı gruplarının eylemleri bu akımda dikkate alınan önemli ölçütlerdir.

Kingdon'ın teorisinde bu üç akım bir araya geldiğinde bir fırsat penceresi açılır ve politika girişimcileri gündeme getirmeye çalıştıkları alternatif politikaları yoğun ve hızlı bir şekilde ortaya koyarlar. Bu pencere kısa bir süre açık kalır ve bir süre sonra mutlaka kapanır. Bunun birkaç nedeni vardır. İlk olarak bir karar verildiğinde, çözüme ulaşıldığında politika penceresi kapanmış olur. İkinci olarak mevcut problem ortadan kalkabilir ya da politika penceresinin açılmasında kilit rol oynayan aktör değişebilir. Son olarak politika girişimcileri eyleme geçmede başarısız olabilirler.

Toplumsal sorunların gündeme gelmesini isteyen kişiler kadar bu sorunları gündemden uzak tutmaya çalışanlar da vardır. Hükümetin soruna bir çözüm önermemesi, sorunu ele almak yerine gündem dışında tutmak istemesi 'gündeme almama/karar vermeme' olarak ifade edilir (Demir, 2018: 31).

Problem tanımlama ve gündem belirleme konusunda politika aktörleri arasında sert bir rekabet vardır. İlgili konuyu gündem haline getirmeye ve kamuoyunun ilgisini konuya yöneltmeye çalışan politika aktörleri; zaman zaman hükümete baskı yapabilir, gündem yaratmak için bir kriz anını bekleyebilir ya da çeşitli kanaat önderleri ve siyasi figürlerle dikkat çekmeye çalışabilir.

1.2.2. Formülasyon

Toplumsal bir olgu problem olarak tanımlandıktan ve siyaset gündemine girdikten sonra politika oluşturma aşaması başlar. Politika oluşturma'nın birçok şekli vardır; kanun yapımı veya bir kamu kuruluşunun oluşturulması buna örnek verilebilir. Burada kanunlaştırma kavramı söz konusu politika ile ilgili oluşturulacak kanun, yönetmelik, genelge ya da kararı kapsar. Formülasyon aşaması uygulanacak kamu politikasına tam olarak karar verilen, uygulamadan önceki aşamadır.

Bu aşamada yasama ve yürütme organları büyük rol oynamaktadır. Örneğin, yasama organı; yürütme organının meclise sunduğu kanun tasarısını onaylayarak uygulanmasına karar verebilir. Veya yasama organı önerilen politika veya kanunun uygulanmasını onaylamayabilir. Bu durumda mevcut problem gündemden düşebilir ve bir kamu politikasından söz etmek mümkün olmaz. Yasama ve yürütme organları dışında formülasyon sürecine medya, vatandaşlar ve baskı gruplarının hatta uluslararası kuruluşların etkisi olabilmektedir. Bu aşamada dikkat edilmesi gereken noktalar; oluşturulacak kamu politikasının uygulanabilirlik derecesi, politika için gerekecek bütçe, söz konusu kamu politikasının toplumun temel değer ve görüşlerine

uygun olması ve diğer kamu politikalarıyla uyum içinde olmasıdır (Kulaç ve Çalhan, 2013: 211)

Formülasyondan sonra kanunlaştırma süreci başlamaktadır. Bu aşamada politika resmiyet kazanır ve kanunlaşır. Bu süreçte siyasi figürler kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebilmektedir. Türkiye’de kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir. Kanunlar mecliste görüşüldükten sonra Cumhurbaşkanınca yayımlanır⁵ (Madde 89).

1.2.3.Uygulama

Uygulama, politika sürecinin en fazla üzerinde durulan aşamasıdır. Politika uygulama süreci ‘Politika hedeflerinin eyleme dönüştürülmesi’ safhası olarak tanımlanmaktadır (Fitz vd., 1994: 53). Politikalar uygulanabilirlikleri oranında başarılı olur. Bu nedenle politika uygulama aşamasında dikkat edilmesi gereken bazı noktalar vardır.

Hazırlanan kamu politikasının kanunda öngörüldüğü şekliyle uygulanabilmesi için her şeyden önce kanun metninin açık ve anlaşılır olması gerekir. Anlaşılmaz ve kafa karışıklığına neden olabilecek kanun metinleri uygulamanın etkinliğini azaltacaktır. Aynı zamanda kanunların içeriklerinin teorik ve sosyal normlara uygunluğu da önemlidir (Kaptı, 2011). Uygulama sürecinde siyasi destek ve çıkar gruplarının tutumu da etkilidir. Siyasi desteğe sahip bir politika halkın da desteğini kazanır ve uygulanabilirliği kolaylaşır. Halkın karşı çıkacağı kamu politikalarının uygulanması oldukça zor olacaktır. Diğer yandan çıkar grupları da kendi çıkarları doğrultusunda politikaya etki ederek politikanın uygulanmasını kolaylaştıracak ya da zorlaştıracaktır. Kamu politikalarını uygulayacak kişilerin (kamu görevlileri, bürokratlar), uygulanacak kamu politikası hakkında yeterli bilgiye ve politikayı uygulayabilecek donanıma sahip olmaları gerekir. Uygulama açısından yeterli beceriye sahip olmayan uygulayıcılar politika başarısını etkileyecektir. Politika uygulayıcılarının ne derecede verimli çalıştığı, politikayı ne derecede içselleştirdiği politika çıktısına doğrudan etki edecektir.

Kamu politikasında uygulamanın yönü konusunda ise farklı görüşler bulunmaktadır.

⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>)

- Yukarıdan Aşağıya Uygulama Modeli: Bu model temel olarak politikaların hiyerarşik olarak tepeden başlayarak aşağıya doğru bir etkileşimle uygulandığını ve uygulama sürecinde asıl etkili aktörün tepe yönetimindekiler olduğunu savunur. Yukarıdan aşağıya uygulama modelinde üst yönetim uygulamada oldukça etkiliyken, hiyerarşik olarak alt kademelere inildikçe uygulamaya etki oranı azalır. Bu nedenle bu modelde üst yöneticilerin davranışlarına odaklanılarak, uygulama aşaması bu yönüyle açıklanmaya çalışılmıştır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 230). Bu modelde kesin bir siyaset- idare ayrımı öngörülür ve bürokratların apolitik oldukları kabul edilir. Yukarıdan aşağıya yaklaşımda bürokratlar sadece siyasetçilerin almış oldukları kararları uygular, asıl etkili aktörler karar vericilerdir.
- Aşağıdan Yukarıya Uygulama Modeli: Bu modelde uygulama sürecinde tepe yönetimi yerine hiyerarşik olarak aşağıda bulunan, Lipsky'nin 'sokak bürokratları' olarak isimlendirdiği kamu görevlilerinin etkili olduğu savunulmaktadır. Burada öncelikle sokak düzeyinde bürokratları tanımlamakta yarar vardır. Lipsky, sokak bürokratlarını 'vatandaşlarla doğrudan etkileşimde bulunan ve görevlerini yaparken önemli oranda takdir yetkisine sahip kamu görevlileri' olarak tanımlamıştır (öğretmenler, polisler, doktorlar vb). Sokak bürokratları vatandaşlarla devlet arasında adeta bir köprü görevi görmektedir. Halka en yakın konumda olan bu kamu çalışanları devletten beklentiler ve uygulanan politikalar hakkında vatandaşlarla fikir alışverişi içindedirler. Aynı zamanda sokak bürokratları devletin sunduğu hizmetten kimlerin yararlanıp yararlanmayacağı konusunda karar verici konumundadırlar (Lipsky, 1980). Uygulama aşamasında sokak bürokratlarının elinde ciddi inisiyatif yetkisi vardır. Politikalar yukarıdan belirlense de gerçek uygulayıcılar bürokratlardır ve sokak bürokratları uygulamada siyasetçilerin öngörmediği katkılarda bulunabilir, uygulamayı yerinde gözlemleyebilir. Bu modelde siyaset ve idare iç içe geçmiş durumdadır. Politika uygulayıcılar (bürokratlar) politiktir ve kişisel menfaatlerine göre hareket edebilecek konumda oldukları da bir gerçektir. Bu model de, yukarıdan aşağıya yaklaşım modelinde olduğu gibi, bir denge sağlayamamış ve sokak seviyesinde

bürokratlara fazla ağırlık vererek merkezi yönetim üzerinde yeteri kadar durmamıştır.

- Sentez Uygulama Modeli (Hibrit - Melez Yaklaşım): Bu model önceki iki modele karşı çıkarak değil, her iki modelden de görüşler alarak ve bir yol sunarak uygulama sürecini açıklama çalışmıştır. Sentez uygulama modeli ile uygulama sürecinde sadece merkezi yönetime ya da sadece sokak bürokrasisine odaklanmak yerine her iki uygulayıcı da ele alınarak bütüncül bir yaklaşım ortaya konulmuştur.

1.2.4.Değerlendirme

Kamu politikasının son aşaması değerlendirme aşamasıdır. Genel bir tanıma göre politika değerlendirmesi, kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinmektir (Dye'den akt. Çevik ve Demirci, 2012: 63). Başka bir tanıma göre ise kamu politikası değerlendirmesi, ortak (kamusal) hedef ve amaçları karşılamada ulusal bir programın genel etkililiğinin ölçülmesidir (Wholey vd akt. Çevik ve Demirci, 2012: 63). Kamu Politikası Değerlendirmesi, önceden belirlenen amaçlara ulaşmaya yönelik üretilen politikaların etkilerini belirleyen finansal, hukuki, idari araçları kullanan bir araştırmadır. Değerlendirme, kamusal eylemleri, elde edilen sonuçları iyileştirmeyi, elde edilen ile beklenen arasındaki farkı ölçümleyerek açıklamayı amaçlar (Usta, 2014, 14-15).

Politika değerlendirmeyi incelemeden önce politika çıktıları, politika sonuçları ve politika etkileri kavramlarını açıklamak gerekir. Politika sonuçları ve politika çıktıları birbirinden farklı kavramlardır. Türkçe sözlükte çıktı 'üretim sonucu ortaya çıkan ürün' olarak tanımlanmıştır. Politika çıktısı, kamu politikasıyla devletin sunduğu çeşitli kamu hizmetleridir; örnek olarak devletin hayvancılığı desteklemek için çiftçilere sağladığı krediler gösterilebilir. Politika çıktıları, uygulanan politikalar sonucunda gerçekleştirilen hizmetler gibi somut olarak ortaya çıkan belirtilerdir (Altunok, 2016: 251).

Politika sonucu bundan farklıdır. Sonuçlar, çıktıların çeşitli açılardan çevreye etkilerini kapsar. Sonuç kelimesi Türk Dil Kurumu sözlüğünde 'bir olayın doğurduğu başka bir olay ya da durum' olarak tanımlanmıştır.⁶ Politika sonucu; politikanın

⁶

(http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5bace7109d2651.32433008)

uygulandığı alanda meydana gelen değişimdir. Politika sonuçları; ‘hükümetlerin belirli konularda uygulamayı veya uygulamamayı tercih ettiği eylemlerden dolayı ortaya çıkan, toplum için amaçlanan veya amaçlanmayan sonuçları’ ifade eder (Anderson, 1994: 240; Çevik, Demirci, 2008: 16). Aynı örnek üzerinden devam edersek, çiftçilere kredi desteği sağlanmasıyla hayvancılık sektörünün büyümesi ve bu alanda ihracatın artması politika sonucudur. Etkiler ve çıktılar politika sonucu kapsamında ele alınabilir. Politika sonucu kısa sürede görülen ya da hissedilen politika etkisini açıklamaktadır (Altunok, 2016: 257).

Etki ise ‘bir etken veya bir sebebin sonucu’ olarak tanımlanabilir. Politika etkisi, politika sonucunda uzun vadede ortaya çıkar ve politikanın toplumda uzun vadede ortaya çıkardığı sonuçlardır. Bu sonuçlar politikanın amaçlanan ya da amaçlanmayan sonuçları olabilir (Anderson, 1994: 296). Politikanın hedeflediği nüfus üzerindeki etkisi doğrudan etki, hedeflediği nüfus dışındaki etkisi ise dolaylı etkidir (Cochran vd. 2012: 13).

Kamu politikası değerlendirmesinin ilkesel olarak iki amacı bulunmaktadır: Birincisi tahsis edilen kaynaklar ve önceden belirlenen amaçlar dikkate alınarak uygulanan kamu politikalarının sonucunu ölçmektir. İkinci olarak, kamu politikası değerlendirmesi etkililiği ve verimliliği hesaplamakta ve böylece kaynakların iyi kullanılmasına katkı sağlamaktadır (Usta, 2014: 17). Farklı politika değerlendiricileri ve farklı siyasi gruplar, kamu politikalarını farklı şekillerde değerlendirecektir (Demir, 2011: 116).

Politika değerlendirme, kamu politikasının farklı aşamalarında gerçekleşebilir. Buna göre politika değerlendirme üç boyutta incelenebilir; uygulama öncesi değerlendirme, devam eden değerlendirme ve uygulama sonrası değerlendirme.

Uygulama öncesi değerlendirme (ex ante); karar vermeden önce gelir ve planlanan politikaların etkileri ve sonuçlarını önceden değerlendirmeyi amaçlar (Demir, 2011: 116). Politikanın uygulanabilirliğini değerlendirmek için bir araç olarak kullanılır. Devam eden değerlendirme; politika uygulamayla birlikte yürütülen değerlendirmedir (Usta, 2014: 22). Esas işlevi, uygulama sürecinde sisteme düzeltme, yeniden yönlendirme ve ayarlamaya yönelik bilgi girişini sağlamaktır. Bu yönüyle devam eden değerlendirme müdahaleci bir boyut kazanmaktadır (Demir, 2011: 116). Son olarak uygulama sonrası değerlendirme (ex post), uygulanmış olan politikanın hedeflerle ne ölçüde örtüştüğünü ortaya koyar. Uygulanan politikanın fayda- maliyet ilişkisi, politikanın etkililiği uygulama sonrası değerlendirme ile belirlenir. Uygulama

sonrası değerlendirme sonucunda söz konusu politikanın geliştirilip geliştirilemeyeceği, daha az maliyetli başka bir politikanın uygulanabilirliği ya da etkili bir politika üretilmesi gibi noktalar ele alınabilir.

Usta, politika değerlendirmenin faydalarını şu şekilde aktarmıştır:

- Kamu politikası değerlendirme kamusal eylemler hakkında katılımcı aktörlere bilgi sunar; böylelikle uygulama sürecini aydınlatır ve etkilerini ortaya koyar.
- Değerlendirme kamu politikaları analizi konusunda bir değer yargısı oluşturmayı öngörür.
- Kamu politikalarının toplum üzerindeki etkilerini, amaçsal olarak değerlendirir ve ölçer. Yönetimin uyumunu, eylemlerin iyi yönetilmesini sağlar. (Usta, 2014: 22)

Politika değerlendirmesi yapılırken dikkat edilmesi gereken önemli noktalar şunlardır:

- Politikanın hedeflenmiş grup veya yerlerdeki etkileri,
- Politikanın diğer gruplar üzerindeki veya yerlerdeki etkileri,
- Mevcut koşullar ve durumlar üzerindeki etkileri kadar gelecek durumlar ve koşullar üzerindeki olası etkileri,
- İlgili kamu politikasına tahsis edilen kaynaklar bağlamında politikanın doğrudan maliyetleri,
- Bu politikanın kabul edilip yürütülmesi yüzünden başka alternatifleri uygulama fırsatlarını kaybetme de dâhil, kamu politikasının dolaylı maliyetleri (Çevik ve Demirci, 2012: 64).

1.3. KAMU POLİTİKASI AKTÖRLERİ

Tüm politika süreci boyunca çeşitli aktörler kamu politikasının çeşitli aşamalarında rol oynar. Çok sayıda aktör politika oluşturulmasında hükümeti çıkarları doğrultusunda etkilemek için çabalar. Bu aktörler doğrudan politika sürecine etki edebildiği gibi, dolaylı olarak da sürece dâhil olabilirler, bireysel ya da grup halinde hareket edebilirler. James Anderson, seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerini resmi aktörler; politika sürecine neredeyse kamu görevlileri kadar dâhil olan çeşitli çıkar grupları, siyasi partiler, medya ve vatandaşları ise gayri resmi aktörler olarak tanımlamıştır (Anderson, 1994). Bu çalışmada da kamu politikası aktörleri Anderson'ın sınıflandırması çerçevesinde ele alınacaktır. Bununla birlikte ulus

devletlerin kendi iç mekanizmaları ile üstesinden gelemeyeceği ve insanlığın tümünü ilgilendiren sorunların çözümü için uluslararası örgütler de kamu politikası sürecine dâhil olmaktadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 19).

1.3.1.Resmi Aktörler

Resmi aktörler; yasama, yürütme ve yargı organları ve kamu kurumlarından oluşur. Gücünü anayasa ve kanunlardan alan bu yapılanmalar kamu politikası sürecinde karar vermeden denetlemeye kadar birçok fonksiyonları yerine getiren aktörlerdir (Dilaveroğlu, 2017: 44). Bu organlar politika sürecinin formülasyon, uygulama ya da değerlendirme aşamalarında rol oynayabilirler. Kamu politikası sürecinde devlet, en üst egemen güç olmasının doğal sonucu olarak esas yönlendirici konumundadır.

Halk tarafından seçilmiş temsilcilerden oluşan parlamento, kamu politikası sürecinde önemli bir role sahiptir. Parlamento, farklı toplumsal kesimlerin çıkarlarının veya ihtiyaçlarının tartışıldığı, demokrasinin hayata geçirildiği bir kurumdur. Kamu politikası sürecinde önemli bir yere sahip olmasının nedeni halk adına egemenlik yetkisini kullanıyor olmasıdır. Bu egemenlik yetkisinin doğal sonucu olarak parlamento, esas politika belirleyici konumundadır. Şunu belirtmek gerekir ki; parlamentoda siyasi çoğunluğu elinde bulunduran grup politika sürecinde daha avantajlı olmaktadır.

Devletin yürütme kanadı (ülkemizde Cumhurbaşkanı), kamu politikalarının hem oluşturulmasında rol oynar hem de bu politikaların uygulayıcısı ve idarecisi konumundadır. Devletin yürütme kanadı yasaları uygulamakla görevlendirilmiştir. Politika hedeflerini devlet belirlese de, bu hedeflere nasıl ulaşılabileceği ve bu hedeflere ulaşabilmek için ne tür bir yapılanma çabasına girileceği, kamu yönetimine egemen kuralların ne olacağı yürütme tarafından belirlenmektedir (Belli, 2016: 391).

Yasama ve yürütme organlarının yanında yargı organı da belirlenen kamu politikasının uygulanabilirliğini denetlemesi açısından önemlidir. Bağımsız mahkemeler parlamentonun kararlarını ve bürokrasinin uygulamalarını kanunlara uygunluk çerçevesinde değerlendirerek, kamu politikasıyla ilgili düzenlemeleri ya da uygulama aşamasındaki işlemleri değiştirebilir veya iptal edebilir. Bundan dolayı yargının, politika sürecinde önemli bir yere sahip olduğu ifade edilebilir.

Kamu yönetimi işlevsel açıdan ‘kamu politikalarını belirleme ve uygulama’ olarak tanımlanacak olursa, bürokratların politika sürecindeki yerinin önemi de ortaya

çıkması olacaktır. Parlatentonun yanında bir diğor önemli aktör bürokratlardır. Teknik bilgi ve uzmanlığa sahip bürokratlar kamu politikası sürecinin her basamağında rol oynayabilir. Belirlenen politikayı uygulayacak olan bürokratlardır. Bu noktada bürokratların söz konusu politikayla ilgili tutumu, bürokratların politikayla ilgili kişisel veya örgütsel düşünceleri çok önemlidir. Aynı zamanda bürokratların söz konusu politikayı uygulayabilecek donanımına ve kapasiteye sahip olması gerekir.

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve yerel yönetimler; politika sürecinde ülkenin çeşitli bölümlerinde rol oynayan aktörlerdir. Yerel yönetimler, yerel düzeyde ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla politika üretir ve uygularlar.

1.3.2. Resmi Olmayan Aktörler

Politika sürecinde rol oynayan devlet dışı aktörler resmi olmayan aktörler olarak tanımlanır. Bu aktörlerin başında vatandaşlar gelmektedir. Yeni yönetim anlayışında vatandaş katılımına giderek önem verilmekte, politika sürecinde devletin tek taraflı rol oynaması anlayışı zayıflamaktadır. Temsili demokrasilerde vatandaş katılımı büyük ölçüde düzenli aralıklarla yapılan seçimler yoluyla sağlanmaktadır. Halk bu seçimler aracılığıyla siyasal iktidar üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Ancak halkın yönetim ve politika sürecine katılımı seçimlerle sınırlı kalmamalıdır. Bir sorunun gündeme taşınmasından, denetleme aşamasına kadar olan süreçte vatandaşın seçme hakkı, şikâyet hakkı, dilekçe hakkı, bilgi edinme hakkı gibi demokratik katılım kanallarından yararlanarak sürece dâhil olması mümkündür (Dilaveroğlu, 2017: 45).

Modern siyasal hayatın temel aktörleri olan siyasal partiler, politika sürecinin resmi olmayan aktörleri arasında yer alır. Siyasi partinin net bir tanımı yapılamasa da bu çalışma için ‘seçimler yoluyla siyasi ve yönetsimsel kadrolara temsilciler yerleştirme kabiliyeti olan bir grup’ (G. Sartori’den akt. Sayarı, 2013: 125) veya ‘temel amacı hükümet mekanizmasını denetlemek üzere kamu görevine tek başına ya da başkalarıyla ortak olarak kadrolar yerleştirmek ve onları görevde tutmak olan bir örgüt’ (Turan, 1977: 98) tanımlamaları kullanılabilir. Siyasal partilerin temel amacı iktidara gelmek olduğundan sürekli olarak toplumun ihtiyaçları ve sorunlarıyla ilgili olmak zorundadırlar. Politika sürecinde siyasal partiler hükümeti kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışıp halkın desteğini kazanmaya çalışır. Kamu politikaları pek çok aktör tarafından şekillendirilse de, nihai kararlar iktidar partisi tarafından alınmaktadır (Sayarı, 2013: 128-129). Siyasal iktidarı kazanan siyasal parti, kamu politikalarını oluşturacak bir hükümet programı oluşturur. Buradan anlaşıldığı

gibi siyasal partilerin temel işlevlerinden biri politika belirlemektir (Akyol, 2016: 319). İktidar partisinin yanında muhalefet partileri de politika sürecinde, özellikle gündem belirleme aşamasında, önemli rol oynar.

Küreselleşme ile birlikte sivil toplum örgütleri kamu politikası sürecinde giderek daha fazla söz sahibi olmaya başlamıştır. Kavramın kesin bir tanımı olmamakla birlikte sivil toplum örgütleri; ‘kanuni bir gerekçeye dayanan, sürekli ve formel bir yapıya sahip, ücretli çalışanları olan, kamu yararına hizmet amacıyla özel bir statüye sahip olan devlet ve özel sektörden bağımsız, kar amacı olmayan, insani hedefleri teşvik etmek isteyen örgütler’ olarak tanımlanabilir (Nalcı Arıbaş, 2016: 304).

Sivil toplum örgütleri kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmek için politika sürecinde iktidarı etkilemeye çalışır. Bu örgütlerin hem kamu politikalarında değişikliklere aracılık etme hem de devlet ile toplum arasında bir köprü işlevi görme özellikleri vardır (Ateş ve Nohutçu, 2006: 249-250). Yönetimde katılımcılık için sivil toplum kuruluşları önemli araçlardır. Özellikle yerel yönetimlerde kurulan koalisyonlar aracılığı ile bu tip sivil toplum kuruluşları önemli politika değişiklikleri sağlayabilmektedir (Tekeli, 2003: 13).

1.3.3.Uluslararası Aktörler

Devletlerin birbirleriyle ilişkilerinin giderek gelişmesi ve küreselleşmenin sonucu olarak uluslararası hukuk normları ortaya çıkmıştır. Devletler çeşitli uluslararası birliklere dâhil olarak ya da bireysel bir şekilde diğer devletlerle geliştirdikleri ilişkilerle birtakım kurallara uyacaklarını taahhüt etmiş olurlar. Böylelikle devletler kendi elleriyle dış egemenliklerine sınırlama getirmiş olmaktadır. Uluslararası ilişkilerin giderek güçlenmesi ve çeşitlenmesiyle, devletler politika belirleme noktasında gerek dâhil oldukları uluslararası organizasyonların belirlediği kurallara, gerekse olumlu ilişkiler geliştirmek istedikleri ülkelerin politikalarına uygun politikalar üretmek ve uygulamak durumunda kalmaktadır. Bu nedenle politika sürecinde uluslararası kuruluşların oldukça önemli rolleri vardır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomik krizin altından kalkabilmek, ekonomisini yeniden kurma çabasında olan ülkelere destek sağlamak ve dünya ticaretinin daralmasını önlemek amacıyla uluslararası kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerin sonucunda uluslararası aktörlerin çeşitli kamu politikası alanlarında etkinliği artmıştır. Günümüzde ülkeler uluslararası kuruluşlara üyelikleri nedeniyle

üretecekleri kamu politikalarında tek başlarına söz sahibi değildir (Yıldız ve Sobacı, 2015: 150). Özellikle ekonomik problemlerin çözülmesine yönelik politikalar oluşturulmasında Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşlar etkili olmaktadır. Birleşmiş Milletler çatısı altındaki bu kuruluşlar dışında NATO, Avrupa Birliği, Arap Birliği gibi uluslararası organizasyonlar da kamu politikası sürecinde etkilidirler.

1.3.4. Politika Ağları

Günümüz toplum yapısında devlet sahip olduğu kaynakları kamu politikaları aracılığıyla kendi tercih ettiği alanlara aktarmaktadır. Devletin kaynaklarının sınırlı olması ve liberal demokrasi modelinin de etkisiyle özel sektörün ve üçüncü sektörün kaynak dağılımı konusunda söz hakkı kazanmasıyla beraber; kamu politikası sürecinde rol oynayan pek çok aktörün işbirliği halinde olduğu bir yapı ortaya çıkmaktadır. Politika ağları; kamu politikası sürecinde rol oynayan aktörler arasındaki ilişkiyi, karşılıklı çıkarlar bağlamında inceleyen bir modeldir. Politika ağlarında esas olan aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılıktır. Bu yaklaşım; kamu politikalarının hangi aktörler tarafından, ne gibi etkileşimlerle ortaya çıktığını analiz etmeye yönelik olarak çalışır. Kamu politikası içinde politika ağlarını incelemekten önce, bu yaklaşıma yönelik temel iki okul kısaca ele alınacaktır.

Politika ağlarına iki farklı anlam yükleyen Çıkar aracılığı okulu ve yönetim okulu; sırasıyla Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası kökenlidir. Çıkar aracılığı okulu (Interest Intermediation School); devlet ve çıkar grupları arasındaki ilişki üzerine temellenmiştir. Çıkarların yarışmasına dayalı bu ilişki politika sonuçlarını etkilemektedir. Van Waarden (1992), politika ağlarının çeşitli aktörlerin karşılıklı bağımlılığı sonucundan ortaya çıktığını; Miller ise politika ağlarında kaynağın ve gücün eşit olarak dağıtılmadığını, bazı aktörlerin baskın bazılarınınınsa mücadele halinde olduğunu belirtmiştir (van Waarden, 1992; Miller'dan akt. Ağcasulu, 2016: 244). Görüşün Amerikan literatüründen etkilenen kısmı önemli kişiler arasındaki ilişkilerin daha etkili olduğunu savunurken; Avrupa siyasi yapısından etkilenen kısmı kurumlar arası ilişkilerin politika sonuçlarında daha etkili olduğunu kabul etmektedir (Yıldız, Sobacı, 2015: 132).

Yönetişim okulunda (Governance School) ise; politika ağları politika oluşturma süreciyle ilgili değil yönetimle ilgili bir kavram, bir yönetim tarzı olarak ele alınmaktadır. İngiliz siyasi yapısında görülen anlayışın temeli kamu ve özel sektör

arasındaki karşılıklı bağımlılığa dayanır. Günümüzde devletin kaynaklarının sınırlı olması sebebiyle hükümetler özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin işbirliğine daha sıcak bakar hale gelmiştir. Bu okula göre politika ağları; hiyerarşinin ve piyasanın değişim yaşadığı, devlet ve özel sektör arasındaki bağımlılık etrafında şekillenen yeni bir yönetim formudur (Yıldız, Sobacı, 2015: 132). Bu noktada şunun da belirtilmesinde fayda vardır; ağ kavramı birçok sosyal bilim alanında kullanılması ve her alanın farklı noktalara dikkat çekmesi nedeniyle ortak bir tanımda uzlaşılmayan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin sosyal psikolojide sosyal ağ kavramı ‘bireyin davranışlarının toplum tarafından nasıl belirlendiğini açıklamaya’ odaklanmıştır (Gençer, 2017: 22). Sosyolojideki aktör ağ kuramı, beşeri ve beşeri olmayan tüm varlıkların birbirleriyle ilişkileri sonucunda şekillendiklerini anlatır (Aker, 2016: 25). Wilks ve Wright’a (1987) göre politika ağları, bir veya birkaç politika topluluğu arasındaki kaynak değişimi sonucu ortaya çıkan bağlayıcı süreçtir. Bu çalışmada politika ağları; politika aktörleri arasındaki karşılıklı bağımlılık ve çıkara dayalı etkileşim sürecini analiz eden bir model olarak ele alınmaktadır.

Politika ağlarının yanında, politika aktörleri arasındaki ilişkilere odaklanan farklı modeller de vardır. Bu farklı modeller politika ağı kavramının gelişimini aydınlatacağı düşünüldüğünden kısaca incelenecektir. Amerikan literatüründe aktörler arası ilişkileri inceleyen ilk kavram demir üçgen kavramıdır. Demir üçgen; parlamento, ilgili kamu kurumu ve çıkar gruplarını ve bunlar arasındaki sıkı ilişkileri sembolize etmektedir. Bu model farklı politika alanlarında kararların nasıl alındığını, politikaların nasıl oluşturulduğunu anlamak amacıyla kullanılmıştır. Demir üçgenin oluşturduğu bu özel alanın politikaların oluşturulmasında belirleyici rol oynadığına ve başkanın bile bu alana çok zor girdiğine inanılmaktadır. Bu modele bir itiraz olarak ortaya çıkan mesele ağı (issue networks) kavramı ise, ABD’de küçük bir grubun politika oluşumunu domine ettiği görüşüne karşı çıkarak, kamu politikalarının çok sayıda aktörün farklı derecelerde karşılıklı bağımlılıkları çerçevesinde şekillendiğini kabul etmektedir (Heclo, 1978; Yıldız, Sobacı, 2015: 133).

Bir diğer önemli kavram politika topluluklarıdır. Politika toplulukları; resmi ve gayri resmi aktörlerin oluşturduğu sürekliliğe sahip ağlardır. Burada ilişkiler karşılıklı bağımlılık ve pazarlık ile şekillenmektedir ve aktörler maddi çıkarları doğrultusunda hareket etmektedir. Görüldüğü gibi tüm bu farklı bakış açılarının ortak noktası aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılıktır. Aktörler arasındaki ilişkinin derecesi farklı olsa da karşılıklı bağımlılık ağ kavramının odak noktasıdır.

1.4. KAMU POLİTİKASI TÜRLERİ

Kamu politikası türleri, politika analizi çalışmalarının daha iyi anlaşılabilmesi için kamu politikalarının belirli özellikleri dikkate alınarak sistematik bir biçimde sınıflandırılmasıdır. Kamu politikaları konularına göre, uygulandığı döneme göre ya da ideoloji ekseninde sınıflandırılabilir. Ancak bu sınıflandırma böylesine karmaşık, çok aktörlü bir süreç için yeterli değildir (Durna, 2016: 262).

Theodore Lowi (1972), kamu politikalarını dört grupta sınıflandırmıştır; dağıtıcı, yeniden dağıtıcı, düzenleyici ve kurucu politikalar. Dağıtıcı politikalar, kamusal kaynakların toplumun çeşitli kesimlerine aktarılmasını sağlayan politikalarlardır. Kamu kaynaklarının belirli sosyoekonomik gruplara dağıtılması sonucunu doğuran bu politikaların kaybedeni yoktur, yalnızca kazananı vardır (Durna, 2016: 263). Yeniden dağıtıcı politikalar, temelde sosyal refah ve eşitliğin sağlanmasını amaçlayan politikalarlardır. Bu amaç doğrultusunda gelir, mal ve hizmetler ve çeşitli sosyal hakların toplumun zengin kesiminden dar gelirli kesimine aktarılmasını sağlayacak politikaları kapsar. Yeniden dağıtıcı politikaların uygulanması toplumun tüm kesiminde aynı etkiyi yaratmayacağından, politika sürecinde çatışmalar yaşanabilir. Düzenleyici politikalar, politikanın getireceği faydalardan kimlerin faydalanıp kimlerin faydalanmayacağına karar veren politikalarlardır (Lowi, 1972). Bu politikaların oluşum sürecinde taraflar arasında pazarlıklar ve çatışmalar görülebilir (Durna, 2016: 263). Son olarak kurucu politikalar kamu yönetiminin genel işleyişini yürütmek için üretilen politikalarlardır. Kamu yönetiminde yeni birimlerin kurulması, personel uygulamaları ve bütçeyle ilgili faaliyetler kurucu politikalar kapsamında değerlendirilebilir.

Yerel yönetimler dağıtıcı ve yeniden dağıtıcı politikaların uygulanmasında görevlidir. Yerel yönetim birimleri, sosyal politika çatısı altında toplayabileceğimiz bu politikaları, mevcut kaynakları ve zenginliği toplum içinde yeniden paylaştırmak yoluyla uygular. Yerel yönetimler işsizlik ve yoksulluk yardımları, eğitim, konut, sağlık gibi önemli hizmetlerde, politika sunumu noktasında merkezi yönetime yardımcı olmaktadır (Berkün, 2017: 585). Çalışmanın ikinci bölümünde yerel yönetimler, üçüncü bölümünde ise ülkemizdeki mevzuat ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİMLER

Devletler kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmek için tüm ülkeyi kapsayan bir idari örgüt kurarlar. Bu örgüt merkeziyetçi ya da âdem-i merkeziyetçi olabilir. Şöyle ki, yasama, yürütme ve yargı organlarının tekliği ve gücün başkentte toplanması merkeziyetçi yapıyı, iktidarın yerel birimlerle de paylaşılması ise adem-i merkeziyetçi yapıyı ifade eder. Adem-i merkeziyetçi bir yapıda kamusal güçlerin bir kısmının merkezi otorite dışındaki bir otoriteye aktarılması söz konusudur. Bu durum yerel yönetim kavramını karşımıza çıkarır. Yerel yönetimlerin yürütmenin yanında yasamaya ilişkin yetkilerinin de bulunması durumunda siyasi adem-i merkeziyet; yalnızca yürütmeye ilişkin yetkilerinin bulunması durumunda idari adem-i merkeziyet söz konusudur. İdari adem-i merkeziyette merkezi yönetimden yerel yönetimlere kaynak, görev ve yetki dağılımı söz konusudur. Bir ülkede merkezi yönetimin fonksiyonlarının zamanla karmaşık hale gelmesi ve iş yükünün artması, kamu politikalarının yerel şartlara uyum sağlaması ihtiyacı gibi nedenler adem-i merkeziyeti gerekli hale getirir (Eryılmaz, 2017: 114).

Yerel yönetimler; ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır (Güneş, 2013: 83). 1982 Anayasası 123. maddesinde ‘idarenin kuruluş ve esasları merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır.’ ifadesiyle yerinden yönetim ilkesi açıkça kabul edilmiştir.

Eryılmaz, yerel yönetimlerin özelliklerini şu şekilde özetlemiştir:

- Yerel yönetimlerin yöneticileri ve organlarının üyeleri yerel halkın içinden seçildiği için, yerel hizmetler halkın talepleri ve ihtiyaçlarına göre şekillendirilip sunulabilecektir. Dolayısıyla yerel yönetimler demokratik sorumluluğu güçlendirir.
- Yerel yönetimler, yerel nitelikteki görevleri üstlenerek merkezi yönetimin yükünü hafifletir.
- Yerel yönetimler özerk yapıları sayesinde girişimciliği ve çözüm üretme kapasitesi yüksek birimlerdir. Her bir yerel yönetim kuruluşu hizmet sunumunda yeni yöntemler geliştirebilir.

- Yerel yönetimler hemşehrilik duygusunu güçlendirmeleri nedeniyle demokratik değerlerin gelişmesine katkı sağlar. Aynı zamanda siyasal katılım ve politika bilinci yerel düzeyden başladığı için yerel yönetimler politika okulu olarak nitelendirilebilir.
- Yerel yönetimler iktidarın aşırı merkezileşmesini engelleyebilirler ve buna karşı bir fren ve denge sistemi oluşturabilirler. Yerel yönetimler sayesinde güç tek bir merkezde toplanmak yerine çeşitli gruplar arasında paylaşılabilir. (Eryılmaz, 2017: 171)

2.1. YEREL YÖNETİMLERİN ÖZELLİKLERİ

Yerel yönetimler ülkelerin idari sistemlerinin vazgeçilmez bir parçasıdır ve demokrasinin gelişmesi açısından taşıdıkları önem büyüktür. Hem yönetime katılım hem de kamusal hizmetlerin etkin sunumu açısından yerel yönetimlere gösterilen özen her geçen gün artmaktadır. Yerel yönetimler, halkın katılımı ve denetimi yoluyla görevlerini yerine getirdiklerinden demokrasinin beşiği ve okulu olarak görülmüşlerdir. Kamusal hizmet sunumunu gerçekleştiren birimlerin faaliyet alanları daraldıkça, hem halkın tercihlerini belirtmesi kolaylaşmakta hem de yönetimdeki etkinliği artmaktadır. Aynı zamanda bölge küçüldükçe halkın yönetim birimlerini denetlemesi kolaylaşmaktadır (Görmez,2015: 11).

1982 Anayasası 127. maddesinde mahalli idareleri tanımlamıştır. Buna göre mahalli idareler; ‘il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.’ Parlak ve Sobacı (2010), bu tanımdan hareketle yerel yönetimlerin özelliklerini şu şekilde sıralamışlardır:

- Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
- Yerel yönetimlerin kuruluş görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle işbaşına gelir.

2.2. YEREL ÖZERKLİK

Özerklik herhangi bir birimin kendi kendine yetebilmesi, kendi kaynaklarıyla ihtiyaçlarını karşılayabilmesidir. Bu noktada siyasi özerklik ve yerel özerklik arasındaki farka değinmekte yarar vardır. Siyasi özerklik kavramı çoğunlukla federal devletlerde karşımıza çıkan, eyalet gibi ulus altı yönetimlerin anayasal güvenceye ve

kanun yapma yetkisine sahip olduğu yapılanmayı ifade eder. Burada ulus altı yönetimlere hem yürütme hem de yasama ile ilgili güç aktarımı söz konusudur. Yerel özerklik ise, yerel yönetim birimlerine yürütme ile ilgili güç aktarımından ibarettir. Yerel yönetimlerin özerkliği temelde iki yönlüdür. İlki yerel yönetim organlarının merkezi yönetimle olan ilişkisi, ikincisi de yerel yönetim organlarının yerel halkla olan ilişkidir. Yerel yönetim organlarının merkezle olan ilişkilerinde merkezin müdahalesi olmadan hareket edebilmeleri; halkla olan ilişkilerinde de halkı gereği gibi temsil edebilmeleri gerekir (Ökmen ve Parlak, 2013: 66).

Yerel özerkliğin anlamı, yerel yönetim birimlerinin kendi organları eliyle, belirli bir hareket serbestisi içinde yerel ihtiyaçları karşılayabilmesidir. Yerel özerkliğin gerekliliği, yerel hizmetlerin merkezin onayını beklemek zorunda kalmadan ve yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine yönelik olarak, maddi kaynakların en uygun şekilde kullanılarak sunulmasının anahtarı olmasından kaynaklanır. Yerel yönetim birimlerinin özerkliğinden söz edebilmek için, organların yerel halkın seçimiyle işbaşına gelmesi, yerel yönetim birimlerinin kendine ait mali kaynaklarının olması ve bu kaynakları özgürce kullanabilmesi gerekir. Yerel yönetimlerin özerkliği, yerel yönetimlerde demokrasinin sağlanması için en önemli güvencedir (Türkoğlu, 2012: 42). İdari özerklik mali özerlikle birleşmedikçe yerel özerklikten söz etmek mümkün değildir. Yerel yönetim birimlerinin merkezi idareden bağımsız gelir kaynaklarının olması ve bu kaynakları özgürce kullanabilmeleri mali özerkliğin sağlandığı anlamına gelir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. Maddesi'nde özerk yerel yönetimin kapsamı belirtilmiştir⁷. Buna göre yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır. Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezî veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

⁷ <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21364.pdf>

Üniter devletlerde yerel özerklik, merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerine idari anlamda güç aktarması ve yerel nitelikteki hizmetleri bu birimlere gördürmesini içerir. Bu yapılanmada temel sorun alanı idarenin bütünlüğünün ve yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin aynı anda sağlanmasıdır. Anayasamızın 123. maddesindeki ‘idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür’ ifadesi, idarenin bütünlüğü ilkesine anayasal bir nitelik kazandırmıştır. İdarenin bütünlüğü, kamu yönetimini oluşturan kuruluşların bir bütünün parçaları olduğunu ifade eder. İdarenin bütünlüğünü sağlamak için hiyerarşik denetim ve idari vesayet yetkileri olmak üzere iki araç kullanılmaktadır;

Hiyerarşi, idare içindeki görevlerin yukarıdan aşağıya doğru derece derece birbirine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmasıdır (Ökmen ve Parlak, 2013: 31). Hiyerarşik denetim ise, üstlerin astlar üzerindeki gücünü ve denetim yetkisini ifade eder. İdari vesayet ise, merkezi yönetimin çeşitli araçlarla yerel yönetim birimleri üzerinde uyguladığı denetim ve gözetim yetkisidir. Anayasal bir kavram olan idari vesayet, kanunla belirlenen kişiler tarafından kullanılabilir. Başlıca idari vesayet organları İçişleri Bakanı, vali ve kaymakamdır (Eryılmaz, 2017: 216). Vesayet denetimi ile özerklik arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Vesayet denetimi arttıkça özerklik zayıflar (Şengül, 2017: 175-176). İdari vesayet, kanunla sınırları açıkça çizilmiş olması gereken istisnai bir yetkidir. Yerel yönetim birimlerinin eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanan idari vesayet yetkisi; onaylama, erteleme, bozma, yerine geçme ve önceden izin verme şekillerinde uygulanır. İdari vesayet düzeltme veya emir verme yetkisi değildir. Örneğin, büyükşehir belediyeleri ilçe belediyeleri üzerinde meclis kararlarıyla ilişkili onama, erteleme, değiştirme gibi vesayet yetkilerini kullanmaktadır. (Sakıncı, 2015: 237).

Yerel yönetimlerin merkezi idare ile ilişkilerinin merkezinde olan İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimler üzerinde birtakım vesayet yetkileri kullanır. Bu yetkilerden bazıları şunlardır (Şengül, 2015: 178-179):

- Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırma iş ve işlemlerini yapmak,
- Belediyelerin özel kalem müdürlerinin atamalarına izin vermek,
- Belediyelerin bütçe içi işletme kurmalarına izin vermek,
- Mezarlıklardan yol geçirilmesine onay vermek,
- Belediyelerin arsa tahsisi işlemlerine onay vermek,

- Belediyelerin borçlanmalarına izin vermek,
- Belediyelerin yabancı ülke belediyeleri ile kardeş kent ilişkisi kurmasına izin vermek.

Yerel özerkliğin sağlanması için idari özerkliğin yanında mali özerkliğin de sağlanması gerekir. Mali özerklik, yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetimden bağımsız olarak serbestçe harcayabilecekleri gelir kaynaklarına sahip olmasıdır. Yerel yönetimlerin kanunda gösterilen görevleri yerine getirebilmeleri için görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yerel yönetimlerin hizmet sunumunda özgürce kullanabilecekleri mali kaynaklara sahip olma hakları vardır. Mali özerklik, hizmetlerin yerel halkın ihtiyaçlarına göre belirlenmesi ve yerel yönetimlerin daha fazla sorumluluk üstlenebilmesi açısından önemlidir. Egeli ve Diril'e göre (2012) mali özerkliğin şartları; mali kaynakların ağırlıklı olarak öz gelirlerden oluşması, öz gelirlerin oranlarının belirlenebilmesi, gelirlerin serbestçe harcanabilmesidir.

Ülkemizde belediyelerin borçlanmasının ve yatırım harcamalarının merkezi yönetimin onayına tabi olması nedeniyle merkezi yönetim, belediyelerin yatırım ve finansman politikalarına rahatlıkla etki edebilmektedir (Eryılmaz, 2017: 218).

Ulusoy ve Akdemir mali özerkliğin faydalarını şu şekilde aktarmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 265-266):

- Yerel yönetimlere harcama yapma konusunda serbesti sağlanmış olur. Yerel yönetimlerin harcamalarıyla ilgili kısıtlamaların azaltılması, gelirlerin halkın istek ve ihtiyaçları doğrultusunda kullanılmasına, bölgesel ihtiyaçları göz önünde bulunduran sosyo-ekonomik politikaların oluşturulmasına olanak sağlar.
- Mali özerklik yerel özerkliği pekiştirir ve yerel yönetimlerin faaliyetlerini bu doğrultuda yürütmesine imkân tanır.
- Mali özerklik sağlandığında görev ve sorumluluklarını yerine getiremeyen yöneticilerinin başkalarına sorumluluk yükleme şansı kalmayacaktır. Böylece yerel yöneticilerin hesap verebilirliği artmış olacaktır.
- İdareler arası görev ve yetki paylaşımının çerçevesi net bir şekilde çizilebilir.

- Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlanır, kaynak israfı önlenmiş olur.

2.3. HİZMETTE HALKA YAKINLIK (YERELLİK- SUBSİDİARİTE) İLKESİ

Hizmette halka yakınlık ilkesi, kamu hizmetlerinin yerel halka en yakın yönetim birimi tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Buna göre; sadece hizmet sunumu noktasında yerel yönetim biriminin yetersiz kaldığı durumda, merkezi idare yerel yönetim biriminin yetersiz kaldığı ölçüde söz konusu hizmeti yerine getirir. Asıl olan yerel halka, halkın ihtiyaçlarını en iyi şekilde anlayıp karşılayabilecek olan yerel yönetim birimlerinin hizmet götürmesidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden biri olduğu ve vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma haklarının en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğunu, gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağı belirtilmiştir⁸. Aynı metinde (md. 3) 'Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.' ifadesiyle subsidiarite ilkesine atıf yapılmıştır.

Yerellik ilkesinin faydalarını şu şekilde sıralanabilir:

- Özerk yönetimlerin güçlenmesine katkı sağlar.
- Yerel yönetimlerin yetkilerini korur.
- Yetki bölüşümünün rasyonel biçimde düzenlenmesini sağlar.
- Alt birimler ile Üst birimler arasında dayanışmayı ve rekabeti teşvik eder.
- Vatandaş beklentilerinin en etkin biçimde karşılanmasında aracı olur (Marşap, 2008: 60).

Hizmette halka yakınlık ilkesi, Avrupa Birliği açısından merkezileşmeye karşılık yereli güçlendirmek açısından önemlidir ve 1993 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile birlik ve üye devletler arasındaki ilişkileri düzenleyen bir ilke haline gelmiştir. Hizmette halka yakınlık kavramı ülkemizde ise ilk kez Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarıyla karşımıza çıkmıştır ve 08. 05. 1991 tarihli ve 3723 sayılı yasayla hizmette yerellik yönetim ilkelerimiz arasındaki yerini almıştır (Yaman, 2015: 258).

⁸ <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21364.pdf>

Kavram, hem kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması hem de Avrupa Birliği'ne uyum açısından önemlidir. Hizmetlerin halka en yakın yönetim birimi tarafından sunulması, yerel nitelikte ihtiyaçların yerel yönetim birimlerince karşılanması, gibi temel kabuller çerçevesinde ülkemizde de yerellik ilkesinin gelişimine paralel gelişmeler yaşanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 'belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemle sunulur' ifadesi bunun bir örneğidir (Eryılmaz, 2017: 125).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYELER

Türkiye’de yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Çalışma Karşıyaka Belediyesi’ne odaklandığından dolayı, il özel idaresi ve köy yerel yönetim birimleri ele alınmayacak, sadece belediyelerin görev ve yetkileri incelenecek ve belediyelerin merkezi yönetimle ilişkileri değerlendirilecektir.

3.1. MEVZUAT

Ülkemizde belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanunun 3. Maddesinde belediye; ‘belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi’ olarak tanımlanmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda da belediyelere ilişkin maddeler yer almaktadır (7., 9., 10., 14., 17., 19., 25., 27. maddeler).

3.1.1 Belediyelerin görev ve yetkileri

5393 sayılı kanunun üçüncü bölümünde belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları ele alınmıştır. Buna göre belediyenin görevleri şunlardır (md. 14):

Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve

tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

- Belediyelerin sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemez.

Bu maddede ayrıca ‘Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur’ ifadesiyle hizmette halka yakınlık ilkesine vurgu yapılmıştır.

Belediyelerin yetki ve imtiyazları kanunun 15. Maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

- Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.
- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.
- Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.
- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak;

bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek;
kaynak sularını işletmek veya işlettmek.

- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.
- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.
- Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- Borç almak, bağış kabul etmek.
- Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.
- Gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.
- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.

Ayrıca belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Kanunun 13. Maddesinde açıklanan ‘hemşehri hukuku’ yerel katılım açısından önemlidir. Hemşehri hukukuna göre ‘Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir.

Hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.’

Kanunda tanımlanan ve yerel katılım anlamında önemli olan bir başka oluşum ‘Kent Konseyi’dir. Kanunun 76. Maddesine göre kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent Konseyi Yönetmeliği’nin 6. Maddesinde Kent Konseyi’nin görevleri aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

- Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- Sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak,
- Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmaya katkıda bulunmak,
- Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek,
- Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak,
- Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek,
- Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,

- Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
- Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,
- Kent konseyinde oluşturulan görüşlerin değerlendirilmek üzere ilgili belediyeye gönderilmesini sağlamaktır.

Kanunun 77. Maddesinde ‘belediye hizmetlerine gönüllü katılım’ ele alınmıştır. Buna göre belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre ise ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.
- Sıhhi işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.
- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler.

3.1.2 Belediyelerin gelir kaynakları ve gider kalemleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59. Maddesine göre belediye gelirleri aşağıdaki kalemlerden oluşmaktadır:

- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.
- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.
- Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.
- Faiz ve ceza gelirleri.
- Bağışlar.
- Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.
- Diğer gelirler.

Kanuna göre büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez.

Kanun 60. Maddesinde ise belediyenin gider kalemlerine yer vermiştir. Buna göre belediyenin giderleri şunlardır:

- Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler.
- Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler.
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.

- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri.
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri.
- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- Dava takip ve icra giderleri.
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler.
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri.
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.
- Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar.
- İmar düzenleme giderleri.
- Her türlü proje giderleri.

2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'nda⁹ İl, ilçe (büyükşehir ilçe belediyeleri için 5216 sayılı Kanun'da belirtilen görevlerle ilgili olmak üzere) ve belde belediyelerinin harcamaları şu şekilde sıralanmıştır:

- Belediye binaları, tesisleri ile araç ve malzemelerinin temini, yapımı, bakımı ve onarımı için yapılan giderler,
- Belediyenin personeline ve seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim harcamaları ile diğer giderler,
- Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri,
- Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler,

⁹ http://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2017_m-_gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf

- Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler,
- Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderleri,
- Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler,
- Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ile sigorta giderleri,
- Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar,
- Dava takip ve icra giderleri,
- Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri,
- Avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler,
- Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve proje giderleri,
- Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler,
- Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri,
- Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler,
- Şartlı bağışlarla ilgili yapılacak harcamalar,
- İmar düzenleme giderleri,
- Her türlü proje giderleri.

3.2 MERKEZİ YÖNETİM- YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Yerel yönetimlerin görev alanları ve yetkileri devletlerin federal veya üniter olmalarına göre değişiklik gösterir. Federal devlet yapılarında yerel yönetimlerin hem idari hem de siyasi alanda yetkileri vardır. Bu tip ülkelerde yerel yönetim birimleri, yerel düzeydeki hemen her türlü alanda düzenleme ve uygulama yapabilir. Üniter yapılı devletlerde ise yerel yönetim birimleri siyasi alanda yetkiye sahip değildir, yalnızca yönetsel birtakım yetkileri vardır. Bu ülkelerde yerel yönetim birimleri kanunla kendilerine verilen yetkileri kullanarak görev alanlarındaki hizmetleri yerine getirebilirler.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki yetki, görev, sorumluluk ve kaynakların paylaşımı noktalarında değerlendirilebilir. Yönetimler arasındaki ilişki temelde yetki ve görev paylaşımından doğmaktadır. Merkezi

yönetimin ve yerel birimlerin görev alanlarının tanımlanma şekli bu ilişki açısından belirleyici olmaktadır. İdareler arasındaki görev ve kaynak paylaşımı genel yetki ilkesi, izne bağlı yetki ilkesi ve liste ilkesine göre yapılmaktadır. Genel yetki ilkesinde kanunlarda açıkça başka idarelere bırakılmayan tüm hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilir. İzne bağlı yetki ilkesinde yerel yönetimler yerine getirmek istedikleri tüm hizmetler için vesayet makamından yetki almak durumundadırlar. Liste usulünde ise yerel yönetimlerin yerine getirecekleri kamu hizmetleri kanunda tek tek belirtilir ve yerel yönetimler bu hizmetler dışındaki hizmetleri yerine getiremezler (Arslan, 2005: 201).

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler temsilcilik, ortaklık, vekâlet ve denge teorileri ile ele alınabilir. Buna göre temsilcilik teorisinde yerel yönetimler, merkezi yönetimin temsilcisi konumunda iken ortaklık teorisinde yerel yönetimler ile merkezi yönetim eşit ve aynı konumda kabul edilir. Vekâlet teorisinde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında vekil- müvekkil ilişkisine benzer bir varken, denge teorisinde ise merkezi yönetim ile yerel yönetimin karşılıklı bağımlılığı söz konusudur (Ökmen ve Parlak, 2015: 76-77).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiler, optimum kaynak dağılımının sağlanması ve yerel yönetimlerin özerkliği açısından oldukça önemlidir. Sakınc, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali ilişkinin şu üç soruya cevap aradığını ifade etmiştir (Sakınc, 2015: 227): Merkezi ve yerel yönetimler hangi hizmetlerin sunumundan sorumludur? En uygun kaynak bölüşümü yöntemine göre yerel yönetimlerin gelir kaynakları neler olmalıdır? Yönetim kademeleri arasında hizmet ve kaynak paylaşımında en uygun çözüm nedir? Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız gelir kaynaklarının bulunmaması durumunda, merkezi yönetime bağımlı, karar almada tek başına hareket edemeyen, mali imkânları ölçüsünde hizmet sunmaya çalışan yerel yönetim birimleriyle karşılaşırız. Oysa yerel yönetim birimleri mümkün olduğu ölçüde merkezi yönetimden bağımsız gelir kaynaklarına sahip olmalı ve bu kaynakları kendi iradeleriyle kullanabilmelidir.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı¹⁰ 2012 yılında yayınladığı Mali İzleme Raporu'nda yerel yönetimlerin mali yapılarına ilişkin şu sonuçlara ulaşmıştır:

- Yerel yönetimlerin harcamaları son yıllarda artış göstermektedir, ancak harcamalar dengesiz dağılmaktadır. Küçük belediyeler yatırım harcamaları yapacak güce sahip değildir.
- Yerel yönetimler gelirleri yönünden merkezi yönetimden aktarılabilecek paya bağımlıdır. Ülke ortalaması olarak belediyelerin gelirlerinin %50'sinden fazlası merkezi yönetimin vergi gelirlerinden aktardığı paydan oluşmaktadır. Doğu, Güneydoğu ve Kuzeydoğu Anadolu Bölgeleri'nde bu oran %65-70 civarındadır.
- Metropolitan belediyelerde de gelir bakımından merkeze bağımlılık yüksektir, belediyelerin kendi kendilerine gelir yaratma kapasitesi yoktur.
- Belediyeler öz gelir yaratma noktasında gayrimenkullerin satışı, kiraya verilmesi vb. çözümlere başvurmaktadır. Bu çözümlerin sürdürülebilir olmadığı açıktır.
- Mahalli idareler bütçe hazırlamada, stratejik plan yapma konusunda ve yatırım planlamasında önceliklerin planlanmasında oldukça yetersizdir.
- Belediyeler mali anlamda büyük sıkıntı ve borç içindedir. Belediyelerin varlıkları, mali yükümlülüklerinin çok altında kalmıştır.

1982 Anayasası yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Anayasadaki bu hükme rağmen ülkemizde belediyelerin kaynak yetersizliği sıklıkla gündeme gelmektedir. Belediyeler büyük ölçüde merkezi yönetimin sağladığı genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payla finanse edilmektedir. Merkezi yönetimce belediyelere ayrılan pay belediyelerin gelirlerinin büyük kısmını oluşturmaktadır. 2011 yılında belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay %50,91'dir (Şengül, 2017: 203). Bu durumda belediyeler mali anlamda merkezi yönetime bağımlı hale gelmektedir. Üstelik bu pay yerel yönetimlerin giderlerini karşılamada oldukça yetersizdir. Şengül genel bütçe

¹⁰http://www.tepav.org.tr/upload/files/1327062318-3.Yerel_Yonetim_Sisteminde_Reform_Tartismalari_Isiginda_Yerel_Yonetimlerin_Mali_Yapisi_Uzerine_Bazi_Saptamalar.pdf

vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,5'lik payın dağılımının, büyükşehir belediyesine %30, büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyona %10 ve ilçe belediyelerine %60 şeklinde olduğunu belirtmiştir. İlçe belediyelerine ayrılan %60 payın %90'ı ilçe nüfusuna göre, %10'u ilçe yüzölçümüne göre belirlenmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu dağılımda birçok farklı ölçüt ele alınırken ülkemizde büyük ölçüde nüfus ölçütünün ele alınması dikkat çekicidir (Şengül, 2017: 200). Her belediyenin birbirinden farklı ihtiyaçları ve gelişmişlik seviyeleri göz önünde bulundurularak pay dağılımının yapılması, mali denkleştirme açısından daha anlamlı olacaktır. Eryılmaz, 6360 sayılı kanunla, nüfusu on binin altındaki belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın %1.50 olarak düzenlendiğini, bu payın belediye hizmetlerinin niteliği göz önüne alındığında yetersiz olduğunu ifade etmiştir (Eryılmaz, 2017: 196).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin başlıca belirleyicisi anayasadır¹¹. 1982 Anayasası 123. Maddesi'nde 'İdare'nin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.' ifadesiyle idarede yerel yönetim kuruluşlarının da görevi olduğunu belirtmiştir. 127. Maddesi'nde 'Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.' ifadesiyle yerel yönetim kuruluşlarını tanımlamış ve anayasal bir nitelik kazandırmıştır. Ancak anayasada mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların neler olduğu belirtilmemiştir. Bu durum başlı başına görev paylaşımında ikiliğe neden olmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görev paylaşımının önemli olmasının yanında yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında görev bölüşümü yapılması da oldukça önemlidir. Örneğin büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev ve gelir bölüşümünde netlik sağlanması önemlidir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin siyasi boyutunu da göz önünde bulundurmak gerekir. Hükümetler çoğunlukla yerel yönetimleri rakip siyasi kurumlar olarak görme eğilimindedir. Bu nedenle farklı siyasi görüşlere mensup belediyelerin politikaları desteklenmemekte, bu partilerin finansman kaynakları buna göre düzenlenebilmektedir. Özellikle Anayasanın 127. Maddesi İçişleri Bakanı'na verdiği belediye başkanlarını görevden uzaklaştırabilme yetkisi ile bu konudaki takdir

¹¹ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>

yetkisini de iktidara vermiştir. Ayrıca, anayasada yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle belirlenmesine ilişkin ifade, karar organı dışındaki yürütme organlarının (vali, belediye başkanı ve muhtar) atama yoluyla göreve gelebilmelerine açık kapı bırakmıştır (Eryılmaz, 2017: 175).

Emini, kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlarla 5393 sayılı Belediye Kanununda ‘subsidiarite ilkesinin benimsendiği, belediyelerin görev alalarının geliştirildiği ve genişletildiği, vesayet denetiminin sınırlandırılarak belediyelerin idari ve mali özerkliğe kavuşturulduğunu’ ifade etmiştir (Emini, 2009). Kural olarak, belediye meclisi kararları üzerinde idari vesayet yoktur. 5393 sayılı Kanun, bir önceki kanunda belediye meclisi kararlarına yönelik olan ve mülki idare amirlerine tanınmış bulunan onay sistemine son veren yöntemi devam ettirmiş; mülki idare amirleri kesinleşen kararları halka duyuran makamlar haline gelmiştir (Odyakmaz vd. 2006: 628; Tortop vd. 2006: 161). Urhan, bu uygulamaların Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde çok etkili ve önemli olduğunu ve atanmışların seçilmişlere göre geri plana çekildiğini ifade etmiştir. Kent konseylerinin oluşturulmasının katılımcı demokrasi anlayışının yaygınlaşması anlamında oldukça önemli olduğunu, köylerin birleşebilmesi ile ilgili düzenlemeyi ise dağınık yerleşim birimlerinin toparlanması açısından yararlı olarak görmüştür (Urhan, 2008: 92).

Yaman ve Önalp’e göre son yıllarda yapılan yerel yönetimler reformuyla yerel yönetimler, merkezi yönetim karşısında güçlendirilmiştir. Yerel yönetimlerde hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi ilkeler ön plana çıkarılmış; kaynakların verimli kullanılması ve ölçek ekonomisinden yararlanmak amacıyla yerel yönetimlerin ölçekleri büyütülmüştür. Yerelleşme ilkesi ise yerel yönetimlere yetki ve kaynak devri ile sağlanmaya çalışılmıştır (Yaman ve Önalp, 2017: 862-863). Eren ise 5393 sayılı kanunun temel amacının belediyelerin görev ve yetki bakımından güçlendirilmesi, yerellik ilkesi ve yerel özerklik şartı gibi uluslararası kabul görmüş ilkelere uyum sağlamak olduğunu, geleneksel bürokratik yaklaşımdan yeni kamu işletmeciliğine doğru bir geçişin yaşandığını ifade etmiştir. Belediye kanunu getirdiği yeniliklerle birçok açıdan belediyeleri özerk kamu kurumları haline getirmiştir (Eren, 2011: 92).

Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler merkeziyetçi ekseninde ilerlemiştir. Yerel yönetimler kuruluşlarından itibaren merkezi yönetimin taşradaki işlerini yürüten kurumlar olarak var olmuşlardır. Avrupa’daki yerelleşme zihniyetinin aksine Türkiye’de yerel yönetimler Tanzimat Dönemi’nde; yerel halkın demokrasi bilinci ve isteği doğrultusunda değil, dönemin bürokratlarının

batılılaşma çabası sonucu, tepeden inme bir biçimde ortaya çıkmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren merkezîyetçilik geleneği giderek güçlenmiştir, kamu hizmetleri merkezi yönetim tarafından karşılanmaya çalışılmıştır ve yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin yoğun vesayetine maruz kalmıştır (Görmez, 2000: 86). Böylelikle yerel yönetimler merkezi yönetim için vergi toplamakla işe başlayıp, günümüze kadar merkezîyetçilikle baş etmeye çalışarak varlığını sürdürmüştür. Günümüzde yerel yönetimler merkezi yönetimin demokratik anlamda olumsuz vesayet uygulamalarıyla karşılaşmaktadır. Aşağıda İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın mahalli idarelerle ilgili yürüttüğü başlıca işlemlerden bazıları ele alınmıştır¹²:

- Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının (başkan ve meclis üyeleri) görevden uzaklaştırma iş ve işlemlerini yapmak,
- Büyükşehir belediyelerinin genel sekreterleri ile su ve kanalizasyon idarelerinin genel müdür ve yönetim kurulu üyelerini atamak,
- Belediyelerin özel kalem müdürü kadrolarına atama izni vermek,
- Belediyelerin ilave personel istihdam taleplerine onay vermek,
- Mahalli idarelerin norm kadro ilke ve standartlarını belirlemek,
- Mahalli idarelerde zabıta memuru, itfaiye eri ve diğer memur kadrolarına ilk defa personel alımına izin vermek,
- Mahalli idare şirketlerinin işçi alım taleplerine onay vermek,
- Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimlerini koordine etmek, görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarını takip etmek ve uygulamak,
- Belediye meclislerinin feshine ilişkin işlemleri yapmak,
- Belde adının değiştirilmesine ilişkin iş ve işlemleri yapmak,
- Belediyelerin bütçe içi işletme kurmasına onay vermek,
- Belediyelerin şirket kurmasına ilişkin işlemleri yürütmek,
- Mezarlıklardan yol geçirilmesine onay vermek,
- Belediyelerce yapılan acele kamulaştırma işlemlerini yürütmek,
- Mahalli idarelerce yapılan yap-işlet-devret modeline göre işlemleri yürütmek,
- Belediyelerin arsa tahsisi işlemlerine onay vermek,
- Mahalli idarelerin ihalelerle ilgili yasaklama kararını vermek ve işlemleri yürütmek,

¹²

http://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2017_m- gnl faal rpr-20180904082437.pdf

- Belediyelerin borçlanmalarına izin vermek,
- Belediyelerin bazı hizmetlerinin imtiyaz devri yoluyla gördürülmesine ilişkin işlemleri yürütmek,
- Belediye başkanlarının mal bildirimlerine ilişkin işlemleri yürütmek,
- Büyükşehir bağlı idarelerinin İSKİ Kanunu çerçevesinde kamu yararı kararı onayı ve faaliyet alanının genişletilmesi işlemlerini yürütmek,
- Belediyelerin yabancı ülke belediyeleri ile kardeş kent ilişkisi kurulmasına onay vermek.
- Belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesine ilişkin işlemleri yürütmek,
- Belediylerce hizmet binası alımı, yapımı veya kiralanması işlemlerini yürütmek,
- Büyükşehir belediyeleri bağlı kuruluşlarının görev alanlarına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- Tarım ve Orman Bakanlığı ile belediyeler arasında yapılan protokollerle ilgili görüş vermek,
- Belediye başkanlığından düşürülmesi ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- Belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması, birleşme ve katılma işlemlerinin yürütülmesi ve belediye adının değiştirilmesine yönelik işlemleri yürütmek,
- Mahalli idareler ve bağlı kuruluşları ile mahalli idarelerin kurdukları birliklerce hazırlanan mevzuat metinleri hakkında, bunlar yürürlüğe girmeden önce mevzuat gereği alınması gereken diğer kurum ve kuruluşların görüşleri ile ilgili koordinasyonu sağlamak.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI OLUŞTURULMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

Kamu politikasının ‘devletin yapmayı ve yapmamayı seçtiği her şey’ olduğu çalışmanın önceki bölümlerinde ifade edilmiştir. Devlet birçok alanda karar alıp uygular ve çeşitli alanlarda kamu hizmetleri sunar. Ülke geneline yayılan hizmetlerin yanında daha küçük ölçekli yerel hizmetlere de ihtiyaç olduğu açıktır. Günümüzde devletin kamu hizmeti sunumunu yalnızca merkezi idare aracılığıyla sağlaması mümkün değildir. Yerel düzeyde hizmet sunumu için yerel birimlerin varlığı kaçınılmazdır.

Yerel yönetim birimleri merkezi idareden özerk olarak¹³, yerel halkın seçimiyle demokratik olarak oluşan kuruluşlardır. Bu kurumlar kanunlar çerçevesinde merkezden özerk bir biçimde karar alıp uygulayabilmektedir. Yerel yönetim birimleri, hem yerel halka sundukları vaatlerden sorumlu olmaları, hem de görev alanlarına giren konularda hizmet sunmakla görevli olmalarından dolayı birtakım politikalar üretip uygulamak durumundadırlar. Bu noktada ‘yerel kamu politikası’ olgusu karşımıza çıkmaktadır (Özel, 2015: 47). Yerel yönetimler kanunlarla belirlenen konularda, yerel düzeyde ve mahalli müşterek olmak şartıyla kamu politikası üretebilirler. Yerel yönetimler kamu politikası üretirken, merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmamaları nedeniyle, kanunlarla ve politikanın yerel düzeyde olması şartlarıyla sınırlanmışlardır. Fakat daha önce de belirtildiği gibi Anayasa mahalli müşterek ihtiyaçların neler olduğunu belirtmemiştir.

Yerel yönetim kuruluşları teorik olarak yerel düzeyde politika oluşturup uygulamaya yetkilidir. Ancak yerel yönetim kuruluşlarının yerel düzeyde politika üretebilmeleri merkezi yönetimden özerklik dereceleriyle, yasal düzenlemelerle ve yerelleşme bilinciyle ilgilidir. Kara, kent yenileme politikaları ve kentsel dönüşüm ile ilgili şu tespitleri yapmıştır:

- Yerel yönetim birimlerinin çoğunun kentsel dönüşüm tecrübesi yok denecek kadar azdır.
- Yerel yönetim birimlerinde kentsel dönüşüm konusunda uzman eleman ve kaynak eksikliği bulunmaktadır. Yerel yönetim birimleri hem kaynak yaratmakta

¹³ Bu çalışmada “özerk” kavramı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda vurgulanan “kendi kendini yönetme” (*self-government*) anlamında kullanılmaktadır.

deneyimsiz hem de bu konuda isteksizdir. Bu konuda herhangi bir altyapı da bulunmamaktadır.

- Kentsel dönüşüm konusunda yetki alanlarının net olarak belirlenmesi, ilgili kurumların konuyla ilgili sınırlarının kesinleşmesi gerekmektedir.
- Gayrimenkul varlığı bulunan belediyelerinin yarısının bu varlıkları kentsel dönüşüm için kullanamadıkları tespit edilmiştir (Kara, 2015: 212-213).

Örnekte görüldüğü gibi kentleşme politikalarında ve kent yenileme konusunda yerel yönetim birimlerinde kaynak yetersizliğinin yanında altyapı ve uzman personel eksikliği de bulunmaktadır. Bunun yanında 5393 sayılı yasa ile belediyelere belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentin gelişimine uygun olarak kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilecekleri belirtilmiştir. Benzer şekilde spor politikaları konusunda Can ve Soyer (2015) AB ve Türkiye'nin spor politikalarını belirleyen temel belgelerini karşılaştırmalı olarak incelemeleri sonucunda, 'spor alanında özellikle yerel yönetimlerin ve özel sektör kuruluşlarının spor yatırımlarında ve sportif hizmet alanlarında etkinliği arttıracak bir dizi proje ve uygulamaların gerçekleştirilmesine ihtiyaç duyulduğunu' ifade etmişlerdir.

Kocaöz ve Kocaöz (2015) belediyelerin sağlık alanında önemli görevleri olduğunu belirtmiştir. Yasalarda belirtilen görevlere göre belediyelerin her türlü sağlık hizmetini sunabilecek durumda olduğu, buna rağmen belediyelerin maliyetlerin yüksekliği ve işletmenin zorluğundan dolayı hastane açmaya yanaşmadıklarını ifade etmişlerdir. Bunun yanında sağlık hizmetleri sunumunun tek elde toplanması amacıyla askeri hastaneler ve üniversite hastaneleri dışındaki diğer bazı kamu hastanelerinin Sağlık Bakanlığı'na devredildiğini belirtmişlerdir. Belediyelerin sağlık hizmetlerinde önemli sorumlulukları olmasına rağmen, toplumsal talebin az olması nedeniyle sağlık hizmetlerini polikliniklerle sınırlı biçimde sunduklarını eklemişlerdir. Yerel yönetimler, en önemli görevlerinden birinin şehir hayatına uygun sağlık politikaları oluşturmak olmasına rağmen, bu konuda yetersiz kalmıştır (Kocaöz ve Kocaöz, 2015: 242).

Özel, yerel düzeyde politika üretilirken dikkat edilmesi gereken noktaları şu şekilde aktarmıştır:

- Yerel düzeyde alınacak kararlarda yönetim sisteminin genel ilkeleri ve toplumun beklentileri etkilidir.

- Yerel yönetimlerde, ülkemizde birtakım gelişmeler kaydedilmiş olmasının yanında, katılım konusunda yetersizliklerin devam ettiği görülmektedir. Bu nedenle yerel politikaların karar alma sürecine katılım da yetersizdir.
- Yerel düzeyde kamu politikası oluşturulurken önce politika belirlenmekte, daha sonra nasıl uygulanacağı gündeme gelmektedir. Bu durum tersine dönmeli ve uygulanabilirliği olan politikalar masaya yatırılmalıdır.
- Yerel kamu politikası sürecinde bir başka sorun alanı da, politika planlama sürecinin çok kısa, uygulama sürecinin ise birtakım engeller nedeniyle çok uzun olmasıdır (Özel, 2015: 44).

Yerel kamu politikası oluşturulmasına bir örnek olarak Atatürk, Annesi ve Kadın Hakları Anıtı'nın Yıkılıp Yeniden Yapılması Projesi incelenebilir. Atatürk, Annesi ve Kadın Hakları Anıtı 1973 yılında heykeltıraş Prof. Dr. Tamer Başoğlu ve mimar Erkal Güngören tarafından yapılmıştır. Karşıyakalılar tarafından kısaca 'anıt' olarak anılmaktadır. Anıt, Karşıyaka Anayasa Meydanı'nda sahil şeridinde bulunmaktadır. İlçenin simgelerinden biri haline gelmiştir ve Karşıyaka Belediyesi'nin Bayrağında ve ilçedeki birçok kuruluşun logosunda yer almaktadır. Tarihi ve folklorik önemi büyüktür. Karşıyaka Belediyesi Anıtı şu şekilde anlatmıştır¹⁴:

“ Her yönden gelinip içinden geçilebilen, içindeki yazıların okunabilen, seyirci ile bütünleşen bir anıt olması düşünülmüştür. Alandaki döşemeye yapılan ve üzerinde yürünen daha sonra plaklaşarak yükselmeye başlayan elemanlar; çiğnenmekte olan, kadın haklarının Atatürk ve kurduğu Cumhuriyet ile yücelmeye başladığını simgeler. Atatürk ve O'nun belli başlı ilkelerini de simgeleyen bu dikit plaklar bronz bir kuşakla sıkı sıkıya kucaklanmıştır. Üzerinde Ulu Önder Atatürk, annesi Zübeyde Hanım, mermi taşıyan cefakar Türk Anası, Cumhuriyet ve Demokrasi ile başlayan seçme, seçilme ve her dalda yetişen ve uğraş veren Türk Kadınları (öğretmen, hukukçu, kimyager gibi) simgeleyen kabartma figürler vardır. “

2015 yılından deniz kenarında olması nedeniyle uzun yıllar tuzlu suya ve sert rüzgarlara maruz kalması sonucunda yıpranan ve yıkılma tehlikesi taşıyan anıtın yıkılıp yeniden yapılması gündeme gelmiştir. Karşıyaka Belediyesi'nin bu kararı birçok yönden tartışılmıştır. İlk olarak Karşıyakalılar, anıtın anlamının çok derin ve

¹⁴<http://www.karsiyaka.bel.tr/tr/neler-yapabilirsiniz/anitlar-ve-heykeller/ataturk-annesi-ve-kadin-haklari-aniti> (son erişim: 13.05.2019)

tarihi öneminin büyük olması sebepleriyle anıtın restore edilebileceğini, yıkılmaması gerektiğini savunmuşlardır. Konuyla ilgili ilçedeki çeşitli mimarlık kuruluşları söz konusu yapının tarihi eser ve kültür mirası sayılabileceğini ve yıkılmasının söz konusu olamayacağını, ancak restore edilebileceğini belirtmiştir¹⁵¹⁶. İkinci itiraz söz konusu yapının müelliflerinden vefat etmiş olan Erkal Güngören'in kızı mimar Ela Güngören'den gelmiştir. Güngören, Anıt'ın yalnızca heykeltıraş Prof. Dr. Tamer Başoğlu'na mal edildiğini, Erkal Güngören'den karara ilişkin izin alınmadığını ve yargı yoluna başvurduğunu ifade etmiştir. Ela Güngören ile beraber çeşitli sivil toplum kuruluşları da anıtın yıkılması kararına karşı çıkmıştır¹⁷. Son olarak basında ve sosyal medyada yıkım kararına karşı çıkanlar, kampanyalar başlatanlar ve süreci yargıya taşıyanlar olmuştur.

Tüm bu itirazlara rağmen yıkılabileceği AFAD raporu ile belgelenen ve Koruma Kurulu kararıyla 'korunması gereken kültür varlığı' sınıfına girmediği belirlenen Atatürk, Annesi ve Kadın Hakları Anıtı'nın yıkılması ve yeniden yapılması konusunda çalışmalar devam etmiştir¹⁸. Anıt'ın yıkılması ve yeniden yapılmasının gerekliliği şu şekilde ifade edilmiştir: 'Anıt'ın bulunduğu yer göz önüne alındığında korozyona maruz kaldığı ve yüksek korozyon sonucunda beton ve donatının birbirinden ayrılarak beton dayanımının azaldığı, sert rüzgarlarla oluşan salınım nedeniyle betonların parçalandığı bağımsız kuruluşlarca yapılan laboratuvar ve test sonuçlarıyla oluşturulan raporda görülmüştür. Bu raporla yapının ağır hasarlı, yıkılma olasılığının yüksek olduğu can ve mal güvenliği riski teşkil ettiği sonucuna varılmıştır'¹⁹.

12/04/2016 tarih ve 2122 Sayılı Encümen Kararı ile Atatürk, Annesi ve Kadın Hakları Anıtı'nın yıkılmasına karar verilmiştir. Bu amaçla telif sahibi Prof. Dr. Tamer Başoğlu'nun ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Etüd ve Projeler Daire Başkanlığı'nın

¹⁵<http://egemimarlik.org/97/3.pdf> (son erişim: 13.05.2019)

¹⁶<http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=410&RecID=4217> (son erişim: 13.05.2019)

¹⁷<https://www.cnnturk.com/turkiye/ataturk-aniti-mahkemelik-oluyor?page=3> (son erişim: 13.05.2019)

¹⁸<https://www.karsiyakahaber.com/haber/yeni-anit-projesine-onay-cikti/14746>

¹⁹http://www.karsiyaka.bel.tr/Files/files/2018/pdf/2017_faaliyet_raporu.pdf (son erişim: 13.05.2019)

onayı ile proje hazırlanmış ve anıtın teknik şartnameye uygun olarak yeniden inşa edilmesi ve uygun çevre düzeninin yapılması uygun görülmüştür²⁰.

Karşıyaka Belediyesi'nin 02.02.2017 tarihli meclis kararı ile Atatürk, Annesi ve Kadın Hakları Anıtı Restorasyon ve Düzenleme Yapım İş'i'nde kullanılmak üzere İller Bankası A.Ş.'den 7.437.981,46.-TL kredi kullanılması ve konuyla ilgili her türlü işlemi yapmak üzere Belediye Başkanı Hüseyin Mutlu Akpınar'ın yetkilendirilmesi ile ilgili komisyon raporu oybirliği ile kabul edilmiştir.

İhale süreci ve Anıt'ın yıkımı ve yeniden yapımı sürecinde bir itiraz da Gazeteci Feyzi Hepşenkal ve Avukat Murat Fatih Ülkü tarafından yapılmıştır. Ülkü ve Hepşenkal Belediye Meclisi kararının iptali için dava açmıştır. Mahkeme tarafından bağımsız bir test firmasına yaptırılan testlerle de yapının ağır hasarlı olduğu, can ve mal güvenliği için tehdit oluşturduğu tespit edilmiştir. İhale sürecinin de kanuna ve ihale usulüne uygun bir şekilde yapıldığına karar veren mahkeme, iptal istemini reddetmiştir²¹.

Bazı vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları karşı çıkmış olsa da Atatürk, Annesi ve Kadın Hakları Anıtı, yıllar içinde maruz kaldığı çevresel etkilerle dayanıklılığını kaybetmiş olması nedeniyle yıkılıp, aslına uygun olarak yeniden yapılmıştır. Süreç boyunca konu yargıya taşınmış ancak herhangi bir hukuka aykırılık tespit edilmemiştir. Konuyla ilgili politika sürecine ve aktörlerine ilişkin şu tespitler yapılabilir: Karşıyaka belediyesi, Anıt'ın yıpranmış durumda olmasını bir problem olarak tanımlamış ve gündeme taşımıştır. Hem Karşıyaka Belediyesi yetkilileri hem de sivil toplum kuruluşları, konunun gündemde kalmasında rol oynamıştır. Belediye Encümeni'nin uygun görüşü ve Belediye Meclisi kararı ile söz konusu anıtın yıkılıp yeniden yapılmasına karar verilmiştir. Süreç sonunda Anıt yeniden yapılmıştır ve 12 Mayıs 2018 tarihinde açılışı yapılmıştır.

²⁰[http://www.karsiyaka.bel.tr/Files/files/pdf/raporlar/Karsiyaka Belediyesi 2018 %20Mali Yili Faaliyet Raporu.pdf](http://www.karsiyaka.bel.tr/Files/files/pdf/raporlar/Karsiyaka_Belediyesi_2018_%20Mali_Yili_Faaliyet_Raporu.pdf)(son erişim: 13.05.2019)

²¹<http://www.hurriyet.com.tr/karsiyakada-anit-davasini-belediye-kazandi-40633148>
(son erişim: 13.05.2019)

4.1. ALAN ÇALIŞMASI VE YÖNTEM

Yerel düzeyde kamu politikası oluşturulması konusunda derinlemesine inceleme yapmak amacıyla alan çalışması yapılmıştır. Bu kapsamda Karşıyaka Belediyesi araştırmanın yapılacağı alan olarak belirlenmiştir. Karşıyaka, İzmir Körfezi'nin kuzeyinde, Yamanlar dağı etekleri ile deniz arasındaki bölgede kurulmuştur. İlçe nüfusu 2018 yılı itibarıyla 344.140'tır. Karşıyaka kuruluşundan bu yana sanayi bölgesi olarak düşünülmemiş bir bölgedir. İlçenin kültür, sanat, spor, ve turizm yönleri ön plandadır. Ulu önder Atatürk'ün annesi Zübeyde Hanım'ın mezarının burada bulunması da ilçenin zenginliklerinden biri olarak kabul edilmektedir (Karşıyaka Belediyesi, 2019) .

Çalışmada kullanılan araştırma yöntemi, sosyal bilimlerde yaygın olarak kullanılan nitel araştırma yöntemidir. Doğa bilimlerinin aksine sosyal bilimlerde değişkenlerin kontrol altında tutulması veya sınırlandırılması neredeyse mümkün olmadığından nitel araştırma yöntemlerine ihtiyaç duyulmuştur. Nicel araştırmaların deneysel ortamlarda yapılmasının aksine nitel araştırmalar doğal ortamlarda yapılır. Nitel araştırma yöntemleri görüşme, gözlem, odak grubu görüşmesi, içerik incelemesidir. Çalışmada nitel araştırmada en çok kullanılan görüşme (mülakat) yöntemi kullanılmıştır. Görüşme, önceden hazırlanmış soruların görüşülene sorulması ve cevap alınmasını öngören sistematik bir yöntemdir (Böke, 2014: 291). Çalışmanın odaklandığı Karşıyaka Belediyesi için Karşıyaka Belediyesi Başkan Yardımcısı Yavuz Pasa ve Karşıyaka Belediyesi Strateji Geliştirme Başkanı Turan Ateş ile; merkezi idare için ise Vali Yardımcısı Cemil Özgür Öneği ile görüşmeler yapılmıştır. Görüşülen konuya uygun olarak görüşme türlerinden yarı yapılandırılmış görüşme tercih edilmiştir. Yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi ile yüz yüze görüşmede açık uçlu sorular sorularak yetkililerin konuyla ilgili bilgi ve görüşlerine başvurulmuştur (Ek: 10). Görüşme kayıt altına alınmış, cevaplar konunun yorumlanmasında kullanılmıştır.

4.1.1. Karşıyaka Belediyesi'nde Yapılan Görüşme

Belediyelerin özerklik derecesinin, merkezi yönetime bağımlılık seviyelerinin ve hareket özgürlüklerinin daha iyi anlaşılması amacıyla 16. 10. 2018 tarihinde Karşıyaka Belediyesi yetkilileri²² ile görüşülmüş ve aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır:

²² Başkan Yardımcısı Yavuz Pasa ve Strateji Geliştirme Müdürü Turan Ateş

- Belediyelerin aşırı merkeziyetçi yapıya bağlı olduğu ve merkezi idare ile çok sıkı iş birliği içinde olduğu ifade edilmiştir. Belediyelerin gelirleri ve giderlerinin büyük kısmı merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Örnek olarak; emlak vergisinin yeniden değerlendirme oranının yarısı kadar arttırılmasına cumhurbaşkanlığı yetkilidir²³. Bu noktada karar merkezi idareye aittir.
- Belediyenin yüzde 90'a yakın gelirlerini tayin etme yetkisi merkezi idareye aittir. Bu nedenle belediyelerin mali bakımdan merkezi idareye yüksek düzeyde bağımlı olduğu açıktır. Bunun sonucunda belediyeler bir türlü mali yapılarını istedikleri düzeye getirememektedirler.
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu 1980 yılında, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu 1971 yılında çıkmış kanunlardır. Bu kanunlar çağın getirdiklerine ayak uyduramamaktadır.
- Gelir kalemlerinde olduğu kadar gider kalemlerinde de sıkıntılar yaşanmaktadır. Bununla ilgili belediye personeli giderleri konusunda bir örnek verilebilir. Şu anda belediyelerde ağırlıklı olarak uygulanan taşeron sisteminde işçilerin ücretlerinin belirlenmesi konusu yüksek hakem kurulu kararı ve asgari ücretle bağlantılıdır. Bununla ilgili belediyelerin bir gider belirleme yetkisi yoktur.
- Belediyeler borçlarını kapatabilmek için ya yeniden borçlanmaya gitmekte ya da gayrimenkulleri varsa gayrimenkul politikalarını gözden geçirip satışlar yaparak bütçedeki açığı kapatma yoluna gitmektedirler. Karşıyaka Belediyesi de Mayıs ayı itibari ile merkezi idareye ödemesi gereken vergi ve sigorta primleri gibi ödemeleri yapamaz duruma gelmiştir.
- Özellikle enflasyon dönemlerinde gelir gider açığı daha da büyük hale gelmektedir ve belediyeler sorumluluklarını yerine getirmekte zorluklar yaşamaktadırlar. Günümüzde birçok belediye ancak temizlik, yol bakım ve onarımı gibi güncel işlerini yapabilmektedirler. Ancak günümüzde belediyecilik bundan çok farklı bir kimlik kazanmıştır.
- Belediyelerin merkezi idareye oldukça bağlı bir yapıda olduğu dikkat çekmektedir. Örneğin, meclis kararlarının kesinleşmesi için 7 gün içinde kaymakamlığa gönderilmesi gerekmektedir.

²³ 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu Md. 29

- Belediyelerin mali denetimi Hazine ve Maliye Bakanlığınca yerine getirilirken, vesayet denetimi İçişleri Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Belediyeler birçok konuda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nda kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'ne bağlanmıştır. Bu durum bürokrasi bakımından belediyeyi zorlamaktadır. Bu konuda Karşıyaka Belediyesi'nin 7 Mayıs 2018 tarihinde yaptığı borçlanma talebinin 7 Eylül'de onaylandığı ifade edilmiştir.
- Belediyenin hem büyükşehir belediyesinin hem de merkezi idarenin vesayeti altında olduğu belirtilmiştir. 5393 sayılı yasa ile 5216 sayılı yasanın görev, sorumluluk ve gelir noktalarında çelişkiler barındırdığı ifade edilmektedir. Gerçekten de 5216 sayılı kanunun 7. maddesinde belirtildiği gibi hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyeleri otopark yapmaya yetkilidir ancak bunları işletme yetkisi büyükşehir belediyesine aittir. Büyükşehir belediyesi mezarlık alanlarını tespit etmek ve bunları tesis etmek, işletmek veya işletmekle, büyükşehir içinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmekle görevlidir. Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollarda büyükşehir belediyesi yetkilidir, buralarda zabıta hizmetlerini yürütmek büyükşehir belediyesinin görevidir.
- Belediye başkanının, bazı konularda (meclis üyelerinin yurtdışına çıkması gibi) belediye meclisi karar almış olsa bile kararı valiliğe gönderip onay alması gerekmektedir.
- Belediyelerin ihmal edildiği; yerel özerkliğin güçlendirilmesi, yürürlükteki kanunların yetersizliği, yönetimler arası görev dağılımı ve gelir bölüşümündeki sorunlar gibi konuların uzun zamandır üzerinde durulmasına rağmen yerel yönetimlerle ilgili istenen gelişmelere ulaşılamadığı ifade edilmiştir.
- Belediyelerin mali yapılarının güçlendirilmesi, görev alanlarının net olarak belirlenmesi, yönetimler arası gelir bölüşümü gibi bazı konularda ihmal edildiği, bu konuların uzun zamandır üzerinde konuşulmasına rağmen yerel yönetimlerle ilgili istenen gelişmelere ulaşılamadığı ifade edilmiştir.
- Belediyelerin bütçe açığı her geçen gün artmaktadır. Bu durum belediyelerin harcama alanlarını kısıtlamaktadır. Buna bağlı olarak yatırım harcamaları her

geçen yıl azalmaktadır. Tasarruf alanı kısıtlı olduğu için mal ve malzeme alımları ve yatırım harcamalarında kısıtlamaya gidilmektedir.

- Belediyeler kanunda belirtilen gelir kaynaklarının tamamından yararlanamamaktadır. Vatandaşlar ekonomik durumlarından dolayı cezaları ödeyememekte veya kanundaki açıklardan faydalanarak ceza ödemekten kaçınabilmektedir. Tüm bunlar belediye bütçesini etkilemekte ve gelir tahsilatları düşüş göstermektedir.
- Genel olarak belediyede mali özerkliğin sağlanamadığı belirtilmiştir. Belediye hiçbir gelirini kendisinin tayin etmemektedir. Üstelik merkezi idare, mali yılın ara dönemlerinde belediye gelirlerini azaltıcı kararlar alabilmektedir.
- Belediyeler imar planı ve ruhsat konularında büyükşehir belediyesine, farklı birçok konuda ise İçişleri Bakanlığı'na bağlı durumdadır. İçişleri Bakanlığı belediye başkanını değiştirme yetkisine dahi sahip durumdadır²⁴.
- Vatandaşlar belediyenin izin vermediği birtakım konularda belediyeyi aşır, bakanlıklara başvurabilmektedir. Örneğin belediyeden inşaat ruhsatı alamayan kişiler Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na başvurup ruhsat alabilmektedir. Burada belediyenin görüşü dikkate alınmamaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesinde bakanlığın gerek gördüğü durumlarda ve kanunda belirtilen yerlerde imar ve yerleşme planlarını yapmaya, yaptırmaya veya re'sen onaylamaya yetkili olduğu belirtilmiştir²⁵.
- Belediye pazaryerleri ile ilgili düzenlemeler, zabıta hizmeti, işyeri denetimleri, temizlik işleri, çöplerin toplanması gibi konularda karar verebilmektedir.
- Belediye meclisi borçlanmaya karar verdikten sonra İçişleri Bakanlığı'nın onayı alınması, şehir planlarının değiştirilmesi için İçişleri Bakanlığı'nın onayı alınması, özel kalem müdürünün atamasının onaylanması gerekliliği, Çevre Bakanlığı'na gönderilen bazı yazıların onaylanması gerekliliği, stratejik planın İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'na gönderilmesi gerekliliği, belediye bütçesinin Büyükşehir Belediyesi ve Maliye Bakanlığı tarafından onaylanması gerekliliği gibi konular merkezi idarenin vesayetinin farklı boyutlarını ortaya koymaktadır.

²⁴ 5939 sayılı Belediye Kanunu Md. 47 ve Anayasa Md. 127'ye göre görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir.

²⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3194.pdf>

- Belediyeler diğer belediyelerle ilişkilerinde kısmen özgür hareket edebilmektedir. Geçici bir proje için kurulan ilişkilerde ve işbirlikleri konusunda belediye özerk hareket edebildiği, herhangi bir izne gerek olmadığı belirtilmiştir. Fakat kardeş şehir olma konusunda bazı sınırlamalar bulunmaktadır. Kardeş şehir olmak isteyen belediyelerin meclisleri kardeş şehir olma kararı aldıktan sonra İçişleri ve Dışişleri Bakanlıklarının uygun görüşünü almak zorundadır.

4.1.2. İzmir Valiliğinde Yapılan Görüşme

16. 11. 2018 tarihinde İzmir Valiliği²⁶ ile yapılan görüşmede de büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine göre daha güçlü hale geldiği ve bu iki kademe arasında görev ve yetki dağılımının kesin olarak belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Görüşmede merkezi idare ile belediyeler arasındaki ilişki şu şekilde aktarılmıştır:

- Valiliğin belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin dozunda ve gerekli olduğunu düşünülmektedir. Merkezi idarenin belediyeler üzerinde bir denetim ve vesayet yetkisinin bulunması doğal durum olarak kabul edilmektedir. Valiliğin belediyelere, belediyelerin görevlerini yerine getirmediği noktalarda müdahale ettiği belirtilmiştir. Genel olarak çoğu yetkinin çevre ve şehircilik bakanlığına ve içişleri bakanlığına devredildiği ifade edilmiştir.
- Belediyeler su ve kanalizasyon hizmetlerini yürüten, şehir içi trafiği düzenleyen, dezavantajlı grupların da kaliteli yaşamasını sağlayacak düzenlemeleri yapan, yerel düzeyde kültür, sanat etkinlikleri düzenleyen ve amatör sporu desteklemesi gereken kurumlar olarak görülmektedir.
- Yerel kamu hizmetlerinin halka en yakın birim olan yerel yönetimler tarafından sunulması gerekliliği merkezi idare tarafından da kabul edilen bir ilkedir. Bunun için belediye meclislerinin karar alıp uygulayabileceği kabul edilmiştir. Ancak bu noktada merkezi idarenin müdahalesi de doğal kabul edilmektedir. Türkiye'nin bazı siyasi konularda hassas olması ve bazı bölgelerde terör olaylarının yaşanıyor olması nedeniyle, merkezi idarenin yerel birimleri kontrol altında

²⁶ Vali Yardımcısı Cemil Özgür Öneği ile görüşme yapılmıştır. Görüşmede sesli kayıt yapılmasına izin verilmediği için manuel not tutulmuştur.

tutması gerektiği kabul görmüştür. Bu kontrolün bazı meclis kararlarına müdahaleyi (cadde ve sokak isimlerinin belirlenmesi gibi) gerektirmesi, merkezi idareye göre, özerklik açısından sorun teşkil etmemektedir. Ülkenin üniter yapısından dolayı belediyelerin çok fazla bağımsız hareket edemeyeceği ve merkezi idarenin denetim ve gözetiminin özerkliğe zarar vermeyeceği görüşü hâkim durumdadır.

- Belediye başkanlarının tek adam olarak tüm kamu hizmetlerini yerine getirmesini beklemenin yanlış olacağı; karar alma noktasında seçilmişlerin, uygulama noktasında ise profesyonel kadroların yer alması gerektiği ifade edilmiştir.
- Yerel birimlerin ulusal düzeyde bütünlüğün ve adaletin sağlanması için merkezin vesayeti altında olması gerektiği kabul edilmiştir. Ancak bu vesayetin adaleti ve ülke düzeyinde standartı sağlama yönünde kullanılması gerektiği belirtilmiştir.
- Yerel yönetimler reformuyla yerel yönetimlerin, özellikle büyükşehir belediyelerinin, oldukça güçlendiği düşünülmektedir. Belediyelerin şirket kurma ve personel istihdam etme yetkileri olmasının onları mali olarak eskisinden daha güçlü hale getirdiği kabul edilmektedir. Bunların yanında sağlık gibi temel kamu hizmetlerinin de merkezileştirildiği ve yerel yönetimlerin yükünün hafifletildiği ifade edilmiştir.
- Belediyelerle ilgili esas sıkıntının denetim noktasında yaşandığı, belediyelerin mali kaynaklarını akıllıca kullanmaları durumunda yeterli olacağı düşünülmektedir.
- Yerel yönetimlerin merkezi idare ile çok sıkı iş birliği içinde olması gerektiği kabul edilmektedir. Yerel birimlerin birtakım kamu politikalarını üretme noktasında mali kaynaklar açısından yetersiz olduğu, bunların merkezi yönetimle işbirliği içinde yerine getirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Örnek olarak belediyelerin yatırım harcamalarını planlarken merkezi yönetimden onay alması gerektiği, bu yatırım için kullanılacak kaynağın kamu kaynağı olması nedeniyle merkezi idareyi yakından ilgilendirdiği belirtilmiştir. Bu şekildeki harcamaların borçlanma gerektirebileceği, bu noktada merkeze

danışılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. 5393 sayılı kanuna göre; belediyeler dış borçlanma için belediye meclisi kararının ardından Cumhurbaşkanı'nın görüşünü almak durumundadır. Ayrıca dış borçlanma konusunda 4749 sayılı kanun çerçevesinde 'sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla' yapılması yönünde bir kısıtlama getirilmiştir. En son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde onunu geçen iç borçlanmalar ise belediye meclisi kararının ardından İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabidir.

- Belediyelerle merkezi idarenin ortak paydada bulunduğu ender noktalardan biri imar konusunda yaşanan sıkıntılar olarak görülmektedir. Vatandaşların belediyeleri aşarak direkt Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan ruhsat almaları durumu merkezi idareyi de rahatsız etmektedir. Bu durumun şehirleşmede sıkıntılar ortaya çıkardığı, kentleşmedeki problemleri tetiklediği belirtilmiştir. Bu konuda kanundaki açığın ortadan kaldırılması gerektiği ve tek bir yetkili belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.
- Büyükşehir belediyelerinin yetkileri ilçe belediyelerine göre daha fazla olduğu, yeni uygulamayla bu iki yapının görev alanlarının içiçe geçmiş olduğu kabul edilmektedir. Karmaşık ve büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin alanına müdahale edebildiği bir yapının ortaya çıktığı ve bu konuda büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki ayrımının kesin olarak belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir. İlçe belediyeleri bu noktada güçlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.
- Belediyelerde mali denetimin ve performans denetiminin artırılması gerektiği düşünülmektedir. Bu konuda vatandaşların siyasal katılımının ve hesap sorma bilincinin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

4.2. ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bu noktada farklı üniter devletlerin belediyelerinden örnekler vermekte fayda vardır. Üniter yapılı olması, merkeziyetçi olarak tanımlanması ve Türk kamu yönetimi geleneğinde izleri olduğu için Fransa örnek olarak incelenebilir. Fransa'da çok sayıda belediye vardır ve bu belediyeler tek tiptir. Belediyelerin görev alanlarının

belirlenmesinde yerel çıkar temel alınmıştır. Buna göre belediyenin; yerel nitelikte olmak şartıyla seçimlere ilişkin görevler, mesleki örgüt seçimlerine ilişkin görevler, askerlik yükümlülüklerine ilişkin görevler, yerel kolluk görevleri, sosyal yardım görevleri, belediye sınırlarındaki yolların bakımına ilişkin görevler, eğitime ilişkin görevler, kültüre ilişkin görevler, medeni halle ilgili görevler, çevre ve şehircilikle ilgili görevler, sosyal konutların yapımı, endüstriyel bölgelerin belirlenmesi, işletmelere yer tahsisi, su ve atık yönetimi, kırların korunması gibi görevleri vardır. Belediye gelirleri içinde vergi gelirleri ve diğer öz gelirler önemli yer tutmaktadır. Vergi oranları yerel yönetimler tarafından belirlenir ve öz kaynakların toplam gelir içindeki payı bir önceki yıldan düşük olamaz (Şengül, 2012: 41). Fransa’da kamu harcamalarının yüzde elliden fazlası yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları, yerel yönetim biriminin otonom yapısını ortadan kaldıracak şekilde düzenlenemez (Yıldız, 2012: 321).

Türkiye gibi üniter bir devlet olan İspanya’da mahalli idarelerin eğitim hizmetlerini gerçekleştirme oranı yüzde yüzken, Türkiye’de bu oran yüzde ondur. İspanya’da savunma hizmetlerinin tamamı merkezi idare tarafından, iskân ve toplum refahı hizmetlerinin ise mahalli idareler tarafından karşılanmaktadır. İki ülkede de çevre koruma hizmetleri çoğunlukla yerel yönetimler tarafından sağlanmaktadır (Yavuz ve Dulupçu, 2017: 872).

Bir başka üniter devlet olan İtalya da oldukça eski bir yerel yönetim geleneğine sahiptir. Tüm belediyeler aynı yapıdadır ve küçük ölçekli görev ve yetkileri vardır. Belediyeler merkezi yönetimin ve diğer kurumların görev alanına girmeyen yerel nitelikte ekonomik kalkınma, sosyal hizmetler, sağlık hizmetleri gibi alanlarda yetkilidir. Bunun yanında belediyelerin okulların inşası ve onarımı, spor faaliyetleri, kültürel etkinlikler, nüfus kayıtlarının tutulması ve vergilerin toplanması gibi görevleri vardır. Belediye başkanları merkezi yönetimin birer memurudur ve seçim hizmetlerini yürütürler. Belediyelerde merkezi yönetimin atadığı, yönetimi koordine eden yerel uzman niteliğinde sekreterler bulunur. Belediyelerin gelirleri ise merkezden aktarılan gelirler ve belediyenin kendi gelirlerinden oluşur. Reklamlardan alınan vergiler, köpek vergisi, yıllık yerel emlak vergisi, katı atık ve çöp vergisi bu gelirlerden bazılarıdır (Koçak, 2013: 403-404).

Demokrasi ve yerel yönetimlerin özerkliği konularında örnek olarak gösterilen İsveç, kamu hizmetlerinin yerel yönetim birimlerince karşılanması ilkesine önem veren, oldukça nitelikli yerel yönetim birimlerine sahip bir ülkedir. Yerel yönetimlerin

hizmet alanları çok geniştir. Bu durum yerel hizmetlerin yerel vergi gelirleriyle karşılanmasını zorunlu kılmaktadır. Belediye gelirlerinin %60'ından fazlası mahalli gelir vergisinden oluşur. Bu vergi devlet birimleri tarafından toplanıp mahalli idarelere aktarılır (Bilgin, 2013: 359). İsveç'te yerel yönetimler yerel sağlık ve koruyucu sağlık hizmetleri, çöp toplama, yükseköğrenim dışındaki eğitim, çocuk ve yaşlılara yönelik sosyal hizmetler, konut hizmetleri, yerel ulaşım hizmetleri gibi kamu hizmetlerini yerine getirir (Akarçay, 2017: 376).

Dünyada yerel özerklik kavramına yer veren birkaç anayasadan birine sahip olan Japonya'da yerel yönetimlerle ilgili asıl düzenlemeler Yerel Yönetim Kanunu ile yapılmıştır. Ülkenin temel yönetim birimi belediyelerdir. Belediyelerin görevleri; belediye sınırları içinde yaşayanların kayıtlarını tutmak, park yapımı, itfaiye ve kanalizasyon hizmetlerinin sunulması, kentsel kalkınma planları yapmak, yolların yapım, bakım ve onarımını yapmak, ilkokul, çocuk yuvası ve kütüphane gibi tesisleri yapmak ve işletmek şeklinde sıralanabilir (Hayrulloğlu, 2013: 58). Yerel yönetimlerin vergi koyma ve toplama yetkileri vardır. Yerel idareler tarafından yapılan harcamalar merkezi idare tarafından yapılan harcamalardan yüksektir. Yerel yönetimlerin mali anlamda merkezi yönetime bağılılığı söz konusudur. Yerel yönetimlerin gelirleri içinde yerel vergiler ve ulusal hükümet yardımlarının payı yüksektir (Çetin ve Yılmaz, 2016: 1229).

Danimarka'da yerel yönetimler il konseyleri ve belediyelerden oluşur. Yerel yönetimler kanunla belirlenen organlar dışında ihtiyaç duydukları başka birimler de oluşturabilirler. Yerel yönetimlerin anaokulu, ilkokul ve lise eğitimi, yerel sağlık hizmetleri, çocuk ve yaşlı bakım hizmetleri, çöp toplama hizmeti, şehir içi taşımacılık hizmeti, kent planlaması gibi görevleri vardır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev dağılımı açıkça belirlenmiştir. Danimarka'da yerel yönetimler vergi koymaya ve toplamaya yetkilidir. Yerel kaynaklardan en önemlisi gelir vergisidir ve toplam belediye gelirlerinin %70'ini oluşturur. Bunun dışında yerel yönetimlerin emlak vergisi, bazı hizmetlerden elde edilen gelirler, merkezi hükümet bütçesinden ayrılan paylar gibi gelir kaynakları vardır (Akarçay, 2017: 362-368).

TARTIŞMA VE SONUÇ

Kamu politikası devletin amaçlarını gerçekleştirmek için aldığı kararlar, yaptığı ve yapmadığı her şeydir. Sanayi devrimi sonrası ortaya çıkan emek problemi, Büyük Buhran sonrası yaşanan ekonomik bunalım, İkinci Dünya Savaşı sonrası devletlerin büyük yatırım harcamalarına ihtiyaç duymaları gibi nedenler devletin giderek sosyal alana müdahalesinin artmasını gerektirmiştir. Günümüzde ise küreselleşmenin de etkisiyle, devletler toplumsal hayata çeşitli açılardan müdahale edip düzenlemeler yapar hale gelmiştir. Tüm bu gelişmeler sonucunda devletler birçok alanda politika üretip uygular durumdadır. Daha önce birçok farklı disiplinde kendine yer bulmuş olan kamu politikası, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ayrı bir disiplin haline gelmiştir (Demir, 2018: 1). Devlet yöneticilerine tavsiyeler vermek veya danışmanlık yapmak oldukça eski bir gelenek olsa da, bu kurum, savaş sırasında ve sonrasında Amerika Birleşik Devletleri ve müttefiklerinin kullandığı matematiksel ve istatistiksel tekniklerle oluşturulan modellerle bilimsel nitelik kazanmıştır²⁷.

Kamu politikası sağlık, eğitim, güvenlik, uluslararası konular gibi birçok alanda bir yol haritası oluşturur. Kamu politikası anlık kararlara dayalı olarak değil bir süreç içinde gerçekleşir. Politika süreci problem tanımlama ve gündem belirleme, formülasyon, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşur. Her aşamada çeşitli politika aktörleri rol alabilir. Kamu politikası yapımında iktidar, siyasal partiler, bürokratlar, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar gibi çok sayıda aktör rol oynar. Bu aktörlerden biri de yerel yönetimlerdir.

Yerel yönetimler, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır (Güneş, 2013: 83). 1982 Anayasası'nın 123. maddesi de 'idarenin kuruluş ve esasları merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır.' ifadesiyle yerinden yönetim ilkesini açıkça kabul etmiştir. Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilmeleri ve demokratik yerel yönetimden söz edilebilmesi için yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanabilmesi gerekir. Yerel yönetimlerin özerkliği, yerel yönetim birimlerinin kendi kendine yetebilmesini ifade eder. Yerel yönetim birimleri kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için kendi öz gelirlerine sahip olabilmeli ve gelirlerini özgürce

²⁷ <http://www.acikders.org.tr/mod/resource/view.php?id=2783>

harcayabiliyor olmalıdır. Mali özerklik sağlanamadığında yerel özerklik de sağlanamayacaktır.

Üniter devletlerde yerel yönetimlere güç aktarımı noktasında temel ikilem, yerel yönetimlerin özerkliği sağlanırken idarenin bütünlüğünün de sağlanmaya çalışılmasıdır. Ülkemizde kamu yönetimi merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden oluşan bir bütündür ve idarenin bütünlüğü ilkesi anayasal bir ilkedir. Bu ilke hiyerarşik denetim ve idari vesayet araçlarıyla hayata geçirilir. İdari vesayetin ölçüsü yerel yönetimlerin özerkliğinin de ölçüsü hakkında bilgi verir. İdari vesayet güçlendikçe özerklik zayıflamaktadır. Yerel yönetimlerin idari özerkliğinin sağlanabilmesi için merkezi idarenin yerel yönetim organları üzerindeki yetkileri olabildiğince daraltılmalıdır.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin bir başka boyutu mali özerkliktir. Yerel yönetimlerin mali anlamda özerkliği, yerel yönetim birimlerinin kendi öz gelirlerine sahip olabilmeleri, bu gelirlerin düzenlenmesi hakkında söz sahibi olabilmeleri ve gelirlerini diledikleri gibi harcayabilmelerini ifade eder. Yerel yönetimler mali özerklikleri oranında hareket serbestisine sahiptir. Bu nedenle yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmalıdır ve yerel yönetimlerin mali anlamda merkezi idareye bağımlılığı ortadan kaldırılmalıdır. Bu bağıllık, yerel yönetimlerin özerkliğini engellemektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yerel makamlara sorumluluklarıyla orantılı olarak serbestçe harcayabilecekleri kaynaklar sağlanacağını belirtilmiştir. Şartnamede üzerinde durulan bir diğer konu hizmette yerellik ilkesidir. Buna göre kamu hizmetlerinin yerel halka en yakın yönetim birimi tarafından sunulması en uygun yöntemdir.

Türkiye'de yerel yönetim kuruluşları il özel idareleri, belediyeler ve köylerden ibarettir. Belediyeler 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanunda belediye 'belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi' olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan çıkarılabilecek birkaç sonuç vardır.

Birincisi belediyenin karar organı seçimle belirlenmesine karşın, yürütme organının seçimle belirlenmesi zorunluluğu bulunmamasıdır. Bu durum, kanunda belirtildiği gibi belediyenin idari özerkliğe sahip olup olmadığı konusunu tartışılır hale getirmektedir. Organlarından bir veya birkaçı merkezi yönetimin atamasıyla oluşturulabilen bir yönetim biriminin idari özerkliğe sahip olup olmadığı ve kanunda

belediyenin idari ve mali özerkliğe sahip bir kurum olduğunun belirtilmesinin yerel özerkliğe katkı sağlayıp sağlamadığı tartışılır durumdadır.

İkinci olarak, mahalli müşterek olarak nitelenen kamu hizmetlerinin neler olduğu, ne kanunda ne de anayasada tanımlanmıştır. Kanunun 14. maddesinde iki paragraf halinde sayılan belediyenin görev ve yetkileri; yerel halkın ihtiyaçları olması ve mahalli müşterek nitelikte olması şartları ile yerine getirilebilmektedir. Bu maddede ayrıca ‘Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur’ denilerek hizmette halka yakınlık ilkesine vurgu yapılmıştır. Tüm bu ifadeler ve Karşıyaka Belediyesi ile yapılan görüşme ile ulaşılan sonuçlar ışığında Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki karmaşası dikkat çekmektedir. Hizmette halka yakınlık ilkesi tam olarak hayata geçirilmiş değildir. Belediyeler görev alanlarında tam yetkili değildir.

Son olarak kanunda belediyenin mali özerkliğe sahip bir yerel yönetim birimi olduğu ifade edilmiştir. Mali özerklik, daha önce ifade edildiği gibi, yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerine sahip olmaları, bu gelirlerin düzenlenmeleri konusunda söz sahibi olmaları ve gelirlerini diledikleri gibi harcayabilmeleri şartları sağlandığında gerçekleşmiş olur.

Günümüz koşullarında devletlerin yalnızca merkezi yönetim eliyle idare edilmesi beklenemez. Yerel yönetimlerin varlığı ve birtakım kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce sunulması kaçınılmaz hale gelmiştir. Ülkemizde de idare, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmüştür. 1982 Anayasası 123. Maddesi’nde ‘İdare’nin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.’ ifadesiyle idarede yerel yönetim kuruluşlarının da görevi olduğunu belirtmiştir. Burada merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımı ve hangi görevlerin yerel yönetimlere bırakılacağı meselesi karşımıza çıkmaktadır. Anayasamız yerel düzeyde ve mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunu yerel yönetim birimlerine bırakmıştır. Yerel yönetim birimlerinin, görevlerini etkin bir biçimde yerine getirebilmeleri ve yerel demokrasinin sağlanabilmesi için, merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmeleri ve yerel düzeyde karar verebilmeleri gerekir. Yerel yönetim birimlerinin idari özerkliğinin sağlanabilmesi için öncelikle merkezi yönetimden bağımsız karar alabilmeleri gerekir.

Çalışmanın önceki bölümlerinde sıralanan İçişleri Bakanlığı’nın yerel yönetimler ile ilgili yürüttüğü; belediyelerde bazı kadroların atamasını yapmak, bazı kadrolara atama yapılmasına izin veya onay vermek, mahalli idarelerin norm kadro

ilke ve standartlarını belirlemek, mahalli idarelerde bazı memur kadrolarına ilk defa alım yapılmasına izin vermek, mahalli idare şirketlerinin şirketlerine işçi alımlarına onay vermek, mezarlıklardan yol geçirilmesine onay vermek gibi iş ve işlemler yerel yönetimlerin idari özerkliğine gölge düşürmektedir. Yerel yönetim birimleri kendi kadrolarını, ilke ve standartlarını belirleyebilecek potansiyele sahip olmalıdır. En azından yetki sınırları içinde nereden nereye yol geçebileceğine karar verebilmeleri gerekir. Bunun yanında büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararları valiliğe; belediye meclislerinin ise kaymakamlığa göndermesi zorunluluğu bulunması da yerel yönetimlerin tek başına hareket etmelerini engelleyen noktalardan biridir. Tüm bunlar göz önüne alındığında yerel yönetim birimlerinin idari özerkliğinin sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Kaldı ki, valilikle yapılan görüşme ışığında, merkezi idarenin, yerel yönetim birimlerini, günlük yerel görevleri (çöp toplama, su ve kanalizasyon işleri gibi) yerine getirmesi yeterli olan ve merkezi idareden çok da bağımsız olmasına gerek olmayan tüzel kişilikler olarak gördüğü açıktır. Merkezi idare yerel yönetim birimlerinin mevcut idari özerkliğini yeterli bulmaktadır ve fazlasına gerek olmadığı, idarenin bütünlüğünün tehlikeye girebileceği ve kamu hizmetlerinin aksayabileceği kaygılarını taşımaktadır.

Belediye kanununda, belediyenin karar organının halk tarafından seçileceğinin belirtilmesi, yürütme organı ile ilgili bir ibarenin bulunmaması, belediye başkanının halk tarafından seçilmesinin zorunlu olmadığı anlamını doğurmaktadır. Belediye başkanı, belediyenin temsilcisidir. Yerel halkın temsilcisinin yerel halk tarafından seçilmesi, yerel demokrasi penceresinden bakıldığında bir gerekliliktir. Merkezi yönetim tarafından atanan bir belediye başkanının belde halkının gereksinimlerine uygun politika üretememe tehlikesi vardır.

1980 sonrası dönemde genel olarak merkezi yönetimin büyükşehir belediyeleri üzerindeki vesayeti azaltılmış ve büyükşehir belediyelerinin mali kaynakları düzenli olarak arttırılmıştır. İlçe belediyeleri büyükşehir belediyelerinin yanında güçsüz bırakılmış ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi büyükşehir belediyeleri ile sınırlı kalmıştır. Bunun yanında büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine yönelik tutumu merkezin çevre üzerindeki vesayetçi tutumuna benzer biçimde şekillenmiştir (Sadioğlu vd., 2017: 100). Arıkboğa ise büyükşehir belediyelerinin ortaya çıktığı dönemde büyükşehir belediyelerinden ziyade ilçe belediyelerinin güçlü olmasının mümkün olmadığını, bunu sağlayacak toplumsal ve yönetsel koşulların bulunmadığını

belirtmiştir. Bununla beraber büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesini kapsayan iki kademeli sistemin çatışmalara yol açtığını eklemiştir (Arıkboğa, 2013: 64).

ÖNERİLER

Belediyeler, halka en yakın yönetim birimi olarak yerel halka yerinde hizmet sunmakla görevlidir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yetki ve görevlerin sınırlarının net olarak belirlenememiş olması buna engel olmaktadır. Örneğin, belediyeler, belediye sınırlarında olsa da, ana caddelerde faaliyette bulunamaz, buralarda zabıta görevini dahi yerine getiremez. Bu durum kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimi tarafından sunulması ilkesine aykırıdır. Mevcut durumda kamu hizmetleri halka en yakın yönetim birimi olan belediye tarafından değil, büyükşehir belediyesi tarafından sunulmaktadır. Bu ve bunun gibi uygulamalarla oluşturulan politikaların ne derece yerel olabileceği tartışmalıdır. Bunun yanında belediyeler merkezi yönetimin idari vesayetine ek olarak, büyükşehir belediyesinin de idari vesayeti altındadır. Mevzuattan anlaşılan odur ki, büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerinin bir üst kurumu gibi görülmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın 2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'na göre, 2017 yılı itibarıyla belediyelerde, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın toplam gelirlere oranı %56,73'tür. Yerel yönetimlere merkezi yönetimden aktarılan pay oranı arttıkça, merkezi yönetime mali yönden bağımlılık da artmaktadır. Bu durum yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetimden bağımsız karar almasını engeller ve yerel yönetim birimlerini merkezi yönetimin izni veya onayı olmadan hareket edemez hale getirir. Özellikle büyük ölçekli yatırım harcamalarının finansmanında belediyeler yetersiz kalmaktadır. Bu konuda merkezi yönetimin belediyelerden bir beklentisi veya teşvikinin olmadığı söylenebilir. Merkezi idare, yerel yönetim birimlerinin büyük yatırım harcamalarına kalkışmaması gerektiği, bu işin merkezi idareye ait olduğunu düşünmektedir.

Karşıyaka Belediyesi'nin 2017 Yılı Faaliyet Raporu²⁸'na göre belediye 05.01.2017 tarihinde 18.000.000,00.-TL borçlanma kararı almıştır. Ayrıca, 07.03.2017 tarihli Belediye Meclisi kararı neticesinde 13.11.2017 tarihli İçişleri Bakanlığı oluru ile 5.500.000,00.-TL borçlanma izni almıştır. Bu durum Karşıyaka Belediyesi'nin

²⁸ http://www.karsiyaka.bel.tr/Files/files/2018/pdf/2017_faaliyet_raporu.pdf

görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmadığını göstermektedir. Bu durumun tüm belediyeler için geçerli olduğu, belediyelerin borçlarının giderek arttığı ve artık borç yükünün altından kalkmakta zorlanıldığı ifade edilmektedir. Belediyeler görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmek için borçlanmaya başvurmak zorunda kalmaktadır. Belediyelerin gelir kaynakları güncellenmeli, yeni gelir kaynakları eklenmelidir. Belediyeler mali özerkliğin şartlarından biri olan öz gelirlerin oranlarının belirlenebilmesi konusunda güçlendirilmelidir. Belediye gelirlerinin %90'ına yakınını tayin etme yetkisi merkezi idareye aittir. Bu durum, mali özerkliğe aykırıdır ve belediyeleri özellikle mali açıdan merkezi idareye bağımlı hale getirmiştir.

Bir yerel yönetim biriminin özerkliğini sağlamak için gerekli olan mali ve idari özerklik şartlarının mevcut durumda sağlanmış olduğu söylenemez. İdari ve mali özerkliğe sahip olmayan bir kurumun karar alma noktasında özgür hareket edemeyeceği açıktır. Merkezi idareye mali yönden bağımlılık, hem harcamalara karar verme noktasında hem de özgürce harcama yapma noktasında belediyeleri engellemektedir. İdari yönden merkezi idareye bağımlılık ise, merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerine etki etmesini kolaylaştırır. Yapılan alan çalışması şunu göstermiştir: belediyeler yerel düzeyde günlük görevleri ancak yerine getirebilen, mali bakımdan merkezi idareye bağımlı ve tek başına karar alamayan kurumlar halini almıştır. Hal böyle olunca yerel düzeyde politika üretimi de sınırlandırılmaktadır. Halka en yakın yönetim birimi olan belediyenin yerel politika üretiminde söz sahibi olması zorlaşmaktadır. Bunun yanında ülkemizde politikaların merkezden belirlenme eğilimi hâkim durumdadır. Yerel yönetim birimleri merkezi idarenin oluşturduğu politikaları yürütmekle görevli kurumlar olarak görülmektedir.

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyelerinin büyükşehir bünyesindeki belediyeler arasında koordinasyonu sağlayacağı, belediyeler arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde yönlendirici ve düzenleyici karar alabileceği belirtilmiştir. Bu durum büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyelerinden farklı bir statüde görüldüğünü ifade eder. Bunun anlamı, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde bir çeşit idari vesayet yetkisine sahip olmasıdır²⁹ (Alıcı, 2012: 45). Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerin bütçelerinin birlikte görüşülüp karara bağlanması, belediye bütçelerinin büyükşehir belediyesi tarafından kabul edilmesi; büyükşehir içinde kurulan Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından

²⁹ Yerel düzeydeki iki ayrı tüzel kişilikten birinin diğeri üzerinde baskın olmasını ifade eden bu tanım İlç idari vesayet veya mahalli düzeyde vesayet olarak da tanımlanmıştır (Dönmez, 1993: 43).

toplu taşıma ile ilgili alınan kararların, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcı olması, bu konuda gösterilebilecek örneklerdir.

Belediyelerin özerkliği için aşırı merkeziyetçi yapıdan çıkılması, belediye meclisinin yetkilerinin arttırılması ve mali özerkliğin sağlanması gerekir. Karşıyaka Belediyesi ile yapılan görüşmede bu gerekliliğin sağlanamadığı, belediye meclisinin yetki alanının ve belediye gelirlerinin sınırlı olduğu belirtilmiştir. Belediyelerin gelir kaynakları sorumluluklarıyla orantılı değildir. Belediyelerin vergi gelirleri ve harçlar güncellenmeli ve günün koşullarına uygun hale getirilmelidir. Belediyelere yeni gelir kaynakları sağlanmalı ve genel vergi gelirlerinden ayrılan paylar arttırılmalıdır. Belediyeler gelir kaynakları güçlendirildiği takdirde kanunda kendilerine verilen görevleri yerine getirmede zorlanmayacaktır. İller Bankası'nın nüfus ve yüzölçümü kriterlerine göre pay verme ilkesi gözden geçirilmeli, belediyelerin sorumlulukları ve çalışma alanları da göz önünde bulundurulmalıdır. Yerel halka uygulanan para cezaları konusunda da düzenleme yapılmalı ve kanundaki açıklar ortadan kaldırılmalıdır.

Belediyeler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin kapsamı daraltılmalı ve bürokratik süreç hızlandırılmalıdır. Belediye meclisinin kararlarının geçerliliği ve yetki alanı arttırılmalıdır. Belediyelerin iş ve işlemlerini yerine getirmek için uygulamakla yükümlü olduğu, belediye meclisi kararına rağmen mülki amire veya merkezi idareye danışma zorunluluğu kaldırılmalı ya da süreç basitleştirilmelidir.

Belediyeler halka en yakın olan idareler olması nedeniyle demokratik anlamda oldukça önemlidir. Yerel hizmetlerin, yerel demokrasinin sağlanması ve memnuniyeti arttırmak adına en yakın birim olan ilçe tarafından ya da belde belediyeleri tarafından yapılması gerekmektedir. Bu konuda büyükşehir belediyeleri ile görev ayrımı kesin olarak belirlenmeli ve büyükşehir belediyelerinin müdahale alanı daraltılmalıdır. Bu konuda mevzuat gözden geçirilmelidir.

Yerel yönetim birimleri yasalar çerçevesinde, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayabilmek ve etkin hizmet sağlayabilmek adına karar alıp uygulayabilmelidir. Her yörenin kendine has ihtiyaç ve talepleri olabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Belediyelerin sorumlulukları ve yerel düzeyde politika üretme kapasiteleri arttırılmalıdır. Yerel düzeyde karar alıp uygulama noktasında merkezi yönetimin etkisi azaltılmalı, yerel yönetim kuruluşları yerel halkın ihtiyaçlarına uygun politikalar üretip uygulayabilir hale getirilmelidir. Yerel düzeyde kamu politikasının varlığından söz edebilmek için politikanın yerel düzeyde, yerel halktan kaynaklı oluşturulmuş olması gerekir. Bunun için hem belediye meclislerinin etkinliği arttırılmalı hem de yerel

halkın yönetime katılımı sağlanmalıdır. Bunun yanında yönetim birimleri arasında görev dağılımı gözden geçirilmelidir. İlçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasındaki yetki ve görev karmaşası sona erdirilmeli, her yönetim biriminin sınırları kesin olarak belirlenmelidir. Büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerinin bir üst kademesi olarak görülmemeli, her iki belediyenin de farklı görevleri olduğu unutulmamalıdır.



KAYNAKÇA

- Ağcasulu, H. (2016). Politika Ağları. H. Altunok, & F. G. Gedikkaya içinde, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* (s. 245-247). Ankara: Nobel.
- Akarçay, P. (2017). Finlandiya, Danimarka ve Norveç'te Yerel Yönetimler. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 352-372.
- Akarçay, P. (2017). Local Governments in Sweden. *The Journal of Academic Social Science*, 371-381.
- Aker, D. Y. (2016). Aktör Ağ Kuramı. J. A. Miles içinde, *Yönetim ve Organizasyon Kuramları* (s. 25-31). Ankara: Nobel.
- Akyol, E. (2016). Siyasal Partiler. H. Altunok, & F. G. Gedikkaya içinde, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* (s. 318-322). Ankara: Nobel.
- Alıcı, O. V. (2012). Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi. *Yerel Politikalar*, 38-52.
- Alkaya, D., Alkaya, Y., & Alkaya, K. (2005). Belediyelerin Sorunlarının Denizli Örneğinde İncelenmesi. 4. *Kentsel Altyapı Ulusal Sempozyumu Bildiriler Kitabı* (s. 83-92). Eskişehir: TMMOB İMO.
- Altunok, H. (2016). Politika Çıktıları. H. Altunok, & F. G. Gedikkaya içinde, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* (s. 251-252). Ankara: Nobel.
- Altunok, H. (2016). Politika Sonuçları. H. Altunok, & F. Gedikkaya içinde, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* (s. 256-258). Ankara: Nobel.
- Altunok, H., & Gedikkaya, F. (2016). *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*. Nisan: Nobel Yayıncılık.
- Anderson, J. (1994). *Public Policymaking: An Introduction*. Geneva: Houghton Mifflin.
- Arı, T. (2012, Mart 18). uiportal.net: <http://www.uiportal.net/uluslararasi-iliskiler-teorileri.html> adresinden alındı
- Arikboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar*, 48-96.
- Arslan, N. T. (2005). İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 189-208.
- Ateş, H., & Nohutçu, A. (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 245-276.
- Başaran, İ. (2007). Sağlıklı Kentler Kavramının Gelişiminde Sağlıklı Kentler Projesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 207-229.
- Belli, A. (2016). Yürütme. H. Altunok, & F. G. Gedikkaya içinde, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* (s. 391-393). Ankara: Nobel.
- Berkün, S. (2017). Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı. *e- Şarkiyat İlmî araştırmalar Dergisi*, 582-598.

- Biçer, M., & Yılmaz, H. (2009). Parlatentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Koumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, 45-84.
- Bilgin, K. U. (2013). İsveç'te Yerel Yönetimler. M. Okçu, & H. Özgür içinde, *Dünyada Yerel Yönetimler* (s. 339-363). Ankara: Seçkin.
- Can, Y., & Soyer, F. (2015). Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'de yerel Yönetimler ve Spor Politikalarının Değişim ve Gelişimi. M. Özel içinde, *Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası Yaklaşımları* (s. 51-111). Konya: Çizzgi Kitabevi.
- cnntürk.com. (2017, Mayıs 24). *cnntürk.com*. cnntürk.com: <https://www.cnnturk.com/turkiye/ataturk-aniti-mahkemelik-oluyor?page=1> adresinden alındı
- Cochran, C. E., Mayer, L. C., Carr, T. R., Cayer, N. J., McKenzie, M. J., & Peck, L. R. (2012). *American Public Policy An Introduction*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Çamlıbel, D. A. (2016). Çoklu Akım Teorisi. H. Altunok, & F. G. Gedikkaya içinde, *Kamu Polikası Ansiklopedisi* (s. 64-67). Ankara: Nobel.
- Çevik, H. H. (2016). Kamu Politikası. H. Altunok, & F. G. Gedikkaya içinde, *Kamu Politikaları Annsiklopedisi* (s. 143-144). Ankara: Nobel.
- Çevik, H. H. (2016). Politika. H. Altunok, & F. G. Gedikkaya içinde, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* (s. 244-245). Ankara: Nobel.
- Çevik, H. H., & Demirci, S. (2012). *Kamu Politikası*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Demir, F. (2011). Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 107-120.
- Demir, F. (2016). Melez Yaklaşım. H. Altunok, & F. G. Gedikkaya içinde, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* (s. 209-212). Ankara: Nobel.
- Demir, F. (2017). Sanat ve Zanaat Olarak Kamu Politikası Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 87-95.
- Demir, F. (2018). *Kamu Politikasına Giriş*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- DHA. (2017, Kasım 3). *Karşıyaka Haberleri*. Hürriyet: <http://www.hurriyet.com.tr/karsiyakada-anit-davasini-belediye-kazandi-40633148> adresinden alındı
- Dilaveroğlu, A. (2017). Kamu Politika Sürecinin Politik Çevre Bağlamında Değerlendirilmesi. *İşletme ve Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 37-51.
- Dilekçi, N. (2015). Fraklı Kamu Yönetimi Örneklerinde Politika Analizi Deneyimi. *Yasama Dergisi*, 109-127.
- Dönmez, Z. (1993). 3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 47-53.
- Durna, T. (2015). Kamu Politikalarında Problem Tanımı ve Gündem Belirleme: Alkollü Araç Kullanımı ve Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü. *The GLOBAL A Journal of Policy and Strategy*, 49-69.

- Durna, T. (2016). Politika Tipolojileri. H. Altunok, & F. G. Gedikkaya içinde, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* (s. 262-264). Ankara: Nobel.
- Dye, T. (2013). *Understanding Public Policy*. Boston: Pearson.
- Ege Mimarlık. (2017, Ekim). Karşıyaka Atatürk, Annesi ve Kadın Hakları Anıtı Hakkında Değerlendirme ve Öneriler. *Ege Mimarlık*, s. 10-11.
- Egeli, H., & Diril, F. (2012). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi. *Sayıştay Dergisi*, 25-44.
- Emini, F. T. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 31-48.
- Eren, V. (2011). Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetimler Reformları Hakkındaki Algıları. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 89-111.
- Eroğlu, H. T. (2006). Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 191-206.
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fitz, J., Haplin, D., & Power, S. (1994). Implementation Research And Education Policy: Practice and Prospects. *British Journal of Educational Studies*, 53-69.
- Gençer, M. (2017). Sosyal Ağ Analizi Yöntemlerine Bir Bakış. *Yıldız Social Science Review*, 19-34.
- Görmez, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri. *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 81-88.
- Görmez, K. (2015). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Güneş, İ. (2013). Yerel Yönetimler ve Siyasal Faktörler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 83-92.
- Hayrulloğlu, B. (2013). Japonya'da Yerel Yönetimler ve Yerel Mali Sistem. *Vergi Raporu*, 52-66.
- Heclo, H. (1978). Issue Networks and Executive Establishment. A. King içinde, *The New American Political System* (s. 87-124). Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Kaptı, A. (2011). *Kamu Politikası Süreci Teorik Perspektifler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kaptı, A., & Alaç, A. E. (2015). Kamu Politikalarının Uygulama Aşaması. M. Yıldız, & Z. Sobacı içinde, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* (s. 230). Ankara: Adres Yayınları.
- Kara, B. (2015). Yerel Yönetimlerde Kentsel Dönüşüm ve Kent Yenileme Politikaları. M. Özel içinde, *Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası Yaklaşımları* (s. 179-219). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Karşıyaka Belediyesi. (2018). *2017 Yılı Faaliyet Raporu*. İzmir: Karşıyaka Belediyesi.
- Karşıyaka Belediyesi. (2018). *Karşıyaka Belediyesi 2018 Mali Yılı Faaliyet Raporu*. İzmir: Karşıyaka Belediyesi.

- Karşıyaka Belediyesi. (2019, Ocak 25). *Karşıyaka: Karşıyaka Belediyesi*. Karşıyaka Belediyesi Web sitesi: <http://www.karsiyaka.bel.tr/tr/karsiyaka/karsiyaka> adresinden alındı
- Karşıyaka Haber. (2017, Haziran 11). *Karşıyaka Haber*. [karşıyahaber.com: https://www.karsiyakahaber.com/haber/yeni-anit-projesine-onay-cikti/14746](https://www.karsiyakahaber.com/haber/yeni-anit-projesine-onay-cikti/14746) adresinden alındı
- Keskin, N. (2015). Kamu Politikası Aktörleri. Samsun: Ondokuz Mayıs Üniversitesi.
- Keskin, N. (2015). Toplumsal Sorunlar ve Üniversite. *Toplum ve Demokrasi*, 121-141.
- Kingdon, J. W. (1990). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Londra: Harper Coliins Publishers.
- Kocaöz, S., & Kocaöz, S. (2015). Yerel Yönetimlerde Sağlık Politikaları. M. Özel içinde, *Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası Yaklaşımları* (s. 221-244). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Koçak , H. (2013). İtalya'da Yerel Yönetimler. M. Okçu, & H. Özgür içinde, *Dünyada Yerel Yönetimler* (s. 391-414). Ankara: Seçkin.
- Köroğlu, S. A. (2015). Literatür Taraması Üzerine Notlar ve Bir Tarama Tekniği. *GİDB Dergi*, 61-69.
- Kulaç, O., & Çalhan, S. (2013). Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 205-225.
- Lipsky, M. (2016). Sokak Bürokrasisi: Sokak Bürokratlarının Kritik Roller. J. M. Shafritz, & A. C. Hyde içinde, *Kamu Yönetimi Klasikleri* (s. 595-610). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics aand Choice. *Public Administration Review*, 298-310.
- Majone, G., & Wildavsky, A. (1984). Implementation as Evolution. J. L. Pressman, & A. Wildavsky içinde, *Implementation* (s. 163-180). London: University of California Press.
- Marşap, G. (2008). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Yerellik İlkesi Açısından Türkiye'de Bölge Kalkınma Ajansları. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara.
- Mavuşoğlu Çakman, N. İ., & Karabağ, N. E. (2017, Temmuz- Ağustos). Yok Olan Değer: Atatürk, Annesi ve Kadın Hakları Anıtı. *Mimarlık Dergisi*.
- Miller, H. T. (1994). Post-Progressive Public Administration: Lessons From Policy Networks. *Public Adminiatration Review*, 378-386.
- Nadaroğlu , H. (2001). *Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi,Uygulaması*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Nadaroğlu, H., & Varcın, N. (2005). *Yerel Yönetimler*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Nalcı Arıbaş, N. (2016). Sivil Toplum Örgütleri (Non-governmental Organizations). H. Altunok, & F. G. Gedikkaya içinde, *Kamu Politikaları Ansiklopedisi* (s. 303-306). Ankara: Nobel.

- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü., & Ercan, İ. (2006). *Anayasa Hukuku, İdare Hukuku*. İkinci Sayfa Yayınları.
- Ökmen, M., & Parlak, B. (2015). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Önez Çetin, Z., & Yılmaz, N. (2016). Japonya'da Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Yapısı Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1213-1237.
- Özdamar, Ö. (2007). Oyun Kuramının Uluslararası İlişkiler Yazınına Katkıları. *Uluslararası İlişkiler*, 33-65.
- Özel, M. (2015). Kamu Politikası ve Yerel Yönetimler. M. Özel içinde, *Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası Yaklaşımları* (s. 15-50). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Özel, M. (2015). *Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası Yaklaşımlar*. Konya: Çizgi Kitabevi. VKV Koç Özel Lisesi Uluslararası İlişkiler Paylaşım Platformu: <https://kocschooluluslararasi.wordpress.com/about/uluslararasi-iliskilere-giris/pluralizm-cogulculuk/> adresinden alındı
- Özer, B., Baştan, S., & Ortanca, M. (2012). Kamu Politikası Yapımı ve Kimlik Tabanlı Siyasa Yapım Süreçleri: Türk Kamu Yönetimine Dair Genel Değerlendirmeler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 237-263.
- Parlak, B., & Sobacı, Z. (2010). *Kamu Yönetimi*. Bursa: Alfa Akademi.
- Parlak, B., & Sobacı, Z. (2010). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*. Bursa: Alfa Aktüel.
- Radin, B. A. (2000). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington DC.
- Roskin, M. G., Cord, R. L., Medeiros, J. A., & Jones, W. S. (2015). *Siyaset Bilimi: Bir Giriş*. Ankara: Adres Yayınları.
- Sadioğlu, U., Dede, K., & Yüceyılmaz, A. A. (2017). Yeni Büyükşehir Belediye Modelinde Belde Belediyelerin Sonu: Değirmendere Örneği. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 95-119.
- Sakıncı, S. (2015). Türkiye'de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasındaki Mali İlişkiler. K. Görmez içinde, *Yerel Yönetimler* (s. 227-244). Ankara: Orion Kitabevi.
- Sayarı, S. (2013). Siyasi Partiler ve Parti Sistemleri. S. Sayarı, & H. D. Bilgin içinde, *Karşılaştırmalı Siyaset*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Sayarı, S., & Dikici Bilgin, H. (2013). *Karşılaştırmalı Siyaset Temel Konular ve Yaklaşımlar*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Schuhmann, R. A. (2004). Garbage-Can Model. D. Schultz içinde, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Infobase Publishing.
- Sezer, Ö., & Vural, T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Maliye Dergisi*, 203-219.
- Şengül, R. (2012). Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 31-44.

- Şengül, R. (2017). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- T. C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2018). *2017 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: T. C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.
- T. C. Resmi Gazete. (1922, Ekim 3). Milletlerarası Andlaşma. *T. C. Resmi Gazete*. T. C. Resmi Gazete.
- T. C. Resmi Gazete. (1970, Temmuz 29). *Emlak Vergisi Kanunu*. Mevzuat Bilgi Sistemi: [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.1319&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=adresinden alındı](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.1319&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=adresinden%20alindi)
- T. C. Resmi Gazete. (1982, Ekim 18). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. Mevzuat Bilgi Sistemi: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.2709&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=anayasa&Tur=1&Tertip=5&No=2709> adresinden alındı
- T. C. Resmi Gazete. (1985, Mayıs 3). *İmar Kanunu*. Mevzuat Bilgi Sistemi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3194.pdf> adresinden alındı
- T. C. Resmi Gazete. (2004, Temmuz 23). *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*. Mevzuat Bilgi Sistemi: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.5216&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5216> adresinden alındı
- T. C. Resmi Gazete. (2005, Temmuz 13). *Belediye Kanunu*. Mevzuat Bilgi Sistemi: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5393> adresinden alındı
- T. C. Resmi Gazete. (2006, Ekim 8). *Kent Knoseyi Yönetmeliği*. Mevzuat Bilgi Sistemi: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10687&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kent%20kons> adresinden alındı
- Tekeli, İ. (2003). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi, Siyasal Toplum İle Sivil Toplum Arasında Yerini Belirlemekte Olan Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5-15.
- TEPAV. (2012). *Mali İzleme Raporu*. TEPAV.
- Thomas, R. D. (2013). *Understanding Public Policy*. New York: Pearson.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2006). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tozlu, A. (2017). Daha verimli Hizmet ve Hizmette Yerellik Tartışmaları Düzleminde Yeni Büyükşehir Modeli. *Emek ve Toplum Dergisi*, 235-258.
- Turan, İ. (1977). *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları.
- Türk Dil Kurumu. (2018, Eylül 18). *T.C. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Türk Dil Kurumu*. [www.tdk.gov.tr: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1) adresinden alındı

- Türk Dil Kurumu. (2019, Ocak 5). *Güncel Türkçe Sözlük*. Türk Dil Kurumu: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cc1d51482c4d3.62119567 adresinden alındı
- Türkiye Bilimler Akademisi. (2019, Mart 17). *Kamu Politikası Dersi 2. Hafta: Kamu Politikası Çalışmalarının Doğuşu*. Türkiye Bilimler Akademisi Ulusal Açık Ders Malzemeleri: <http://www.acikders.org.tr/mod/resource/view.php?id=2783> adresinden alındı
- Türkoğlu, İ. (2012-2013). Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 41-70.
- Uçar, A. (2003, Mayıs). Yerel Düzeydeki Kamu Politikalarının Oluşturulması ve Uygulanmasında Atanmış Seçilmiş İlişkisi. *Doktora Tezi*. Sakarya.
- Uçar, A. (2014). Türkiye'de Spor ve Rekreasyon Politikalarının Oluşumu ve Bu Hizmetlerin Sunumu. *Yerel Politikalar*, 27-48.
- Ulusoy, A., & Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 259-287.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, 85-102.
- Usta, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış. *Yasama Dergisi*, 78-102.
- Usta, A. (2014). Yeni Kamu Yönetiminde Politikaların Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, 5-27.
- van Waarden, F. (1992). Dimensions and Types of Policy Network. *European Journal of Political Research*, 29-52.
- Walker, J. (1977). Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection. *British Journal of Political Science*, 423-446.
- Wilks, S., & Wright, M. (1987). Conclusion: Comparing Government- Industry Relations: States, Sectors and Networks. S. Wilks, & M. Wright içinde, *Comparative Government Industry Relations: Western Europe, the United States and Japan*. Oxford: Clarendon Press.
- Yalçınkök, K. (2015, Nisan 8). Akademik Perspektif: <http://akademikperspektif.com/2015/04/08/realizm/> adresinden alındı
- Yaman, A., & Önalp, G. (2017). Yeni Kamu Yönetimi Reformlarının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 854-865.
- Yaman, M. (2015). AB ve Yerel Yönetimler. K. Görmez içinde, *Yerel Yönetimler* (s. 247-269). Ankara: Orion.
- Yavuz, İ. S., & Dulupçu, M. A. (2017). Ulusal Devletlerde Yerel Yönetimler Harca Desantralizasyonu Karşılaştırması: İspanya ve Türkiye Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 855-875.

Yıldırım, A., & Şimşek, H. (2008). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yıldız, H. (2012). Fransız Yerel Yönetim Sistemi. *Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 311-322.

Yıldız, M., & Sobacı, M. Z. (2015). *Kamu Politikası*. Ankara: Adres Yayınları.

Yörükoğlu, F. (2009). Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişim Süreci. *Mevzuat Dergisi*.





EKLER

EK: 1 (Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Verilen Pay Oranları)

GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN MAHALLİ İDARELERE VERİLEN PAY ORANLARI				
YILLAR	BELEDİYELERE	İL ÖZEL İDARELERİNE	TOPLAM	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE
1985	%8.15	%1.15	%9.30	%5
1986	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1987(1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1988(1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1989(1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1990(1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1991(1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1992(1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1993(1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1994(1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1995(1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1995(2)	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1996(1)	%8.55	%1.20	%9.75	%5
1996(3)	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1997	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1998	%9.25	%1.70	%10.95	%5
1999	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2000	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2001	%9.25	%1.70	%10.95	%5
2002(4)	%6.00	%1.12	%7.12	%4.1
2003(5)	%5.00	%1.12	%6.12	%3.5
2004	%6.00	%1.12	%7.12	%4.1
2005	%6.00	%1.12	%7.12	%5(6)
2006	%6.00	%1.12	%7.12	%5(6)
2007	%6.00	%1.12	%7.12	%5(6)
2008	%6.00	%1.12	%7.12	%5(6)
2008(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5
2009(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5
2010(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5
2011(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5
2012(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5
2013(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5
2014(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5
2015(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5
2016(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5
2017(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5
2018(7)	%5.35	%1.15	%6.50	%5

- (1) 2.2.1981 Tarih ve 2380 sayılı "Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun" un 4.12.1985 Tarih ve 3239 sayılı kanunla değişik 1'inci maddesi uyarınca 1987 yılından itibaren uygulanacak oran belediyeler için %9,25, il özel idareleri için %1,70 ve toplam %10,95 olmakla birlikte, bu yıl bütçe kanununa konulan hükümle 1986 yılında geçerli oranlar uygulanmıştır.
- (2) Anayasa mahkemesinin, 17.6.1995 tarihli resmi gazetede yayınlanan ve esas sayısı 1995/2, karar sayısı 1995/1 olan yürürlüğü durdurma kararına istinaden bu tarihten itibaren yılsonuna kadar kanuni oranlar uygulanmıştır.
- (3) Anayasa mahkemesinin, 19.7.1996 tarihli resmi gazetede yayınlanan ve esas sayısı 1996/23, karar sayısı 1996/5-1 olan yürürlüğü durdurma kararına istinaden bu tarihten itibaren yılsonuna kadar kanuni oranlar uygulanmıştır.
- (4) - 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı "belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki kanun" un 21.2.2001 tarih ve 4629 sayılı kanunla, değişik 1'inci maddesi uyarınca bu oranlar belediyeler için % 6, il özel idareleri için %1,12 olarak uygulanmaktadır.
- 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun'un 8.1.2002 tarih ve 4736 sayılı kanunla değişik 18'inci maddesinin (b) fıkrasında % 3 olarak yer alan ve 27.4.1985 tarih ve 85/9382 sayılı bakanlar kurulu kararı uyarınca % 5 olarak uygulanan büyükşehir belediyelerine verilecek pay oranı, 29.1.2002 tarih ve 2002/3548 sayılı bakanlar kurulu kararı uyarınca 2002 yılında % 4,1 olarak uygulanmıştır. (Adapazarı büyükşehir belediye payı 2002-2005 % 5)
- 5) 2003 yılı bütçe kanunu ile şubat ayı gelirlerinin dağıtımından başlamak üzere, 2380 ve 3030 sayılı kanunlarla genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve büyükşehir belediyelerine verilmekte olan payların oranları sırasıyla % 6'dan % 5'e ve % 4.1'den % 3.5'e (Adapazarı büyükşehir belediye payı % 4.5) indirilmiştir. Anayasa mahkemesinin 2003/41 esas sayılı kararıyla bu uygulamanın yürürlüğü durdurulmakla birlikte, 31 Temmuz 2003 tarih ve 4969 sayılı kanunla yalnızca 2003 mali yılı için indirimli oranların uygulanmasına devam edilmiştir.
- (6) 5216 sayılı kanunla
- (7) 5779 sayılı kanuna göre 2008 ağustos ayından itibaren uygulanan oranlar

Kaynak: http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_10.xls.htm

Ek: 2 (2017 Yılı Aylık İller Bankası ve Büyükşehir Belediye Payları)

2017 MAHALLİ İDARE PAYLARI													
(Bin TL)	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık	Toplam
İller Bankası Toplamı %6.5	3.14 7.33 7	2.59 9.63 3	2.15 8.08 1	2.41 0.32 1	3.31 0.11 1	2.36 6.99 3	2.99 4.05 3	3.339 .467	2.71 9.46 8	2.96 1.29 2	3.79 4.17 9	3.07 6.84 1	34.87 7.776
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	726. 309	599. 915	498. 019	556. 228	763. 872	546. 229	690. 935	770.6 46	627. 570	683. 375	875. 580	710. 040	8.048 .718
İl Özel İdareleri	242. 103	199. 972	166. 006	185. 409	254. 624	182. 076	230. 312	256.8 82	209. 190	227. 792	291. 860	236. 680	2.682 .906
Büyükşehir İlçe Belediyelerine	2.17 8.92 5	1.79 9.74 6	1.49 4.05 6	1.66 8.68 4	2.29 1.61 5	1.63 8.68 8	2.07 2.80 6	2.311 .939	1.88 2.70 8	2.05 0.12 5	2.62 6.73 9	2.13 0.12 1	24.14 6.152
Büyükşehir Bel. Toplamı %6	2.48 3.30 0	2.03 5.76 8	1.62 4.62 8	1.79 5.71 9	2.60 4.00 2	1.75 6.01 7	2.25 0.33 6	2.558 .311	2.02 0.46 8	2.25 0.16 4	2.95 9.00 6	2.36 6.65 2	26.70 4.371
Toplam	5.63 0.63 7	4.63 5.40 1	3.78 2.70 9	4.20 6.04 0	5.91 4.11 3	4.12 3.01 0	5.24 4.38 9	5.897 .778	4.73 9.93 6	5.21 1.45 6	6.75 3.18 5	5.44 3.49 3	61.58 2.147

Kaynak: <https://www.muhasibat.gov.tr/content/duyuru/2017-mahalli-idare-paylari/190709>

Ek: 3 (Belediyelerin Türlerine Göre Öz Gelirleri)

BELEDİYELERİN TÜRLERİNE GÖRE ÖZ GELİRLERİ (1000 TL)						
	2016				2017	
	Öz Gelir	Toplam Gelir	%		Öz Gelir	Toplam Gelir
Büyükşehir Belediyeleri	9.272.900	37.911.916	24,46	12.624.482	46.170.934	27,34
İl Belediyeleri	2.602.541	6.006.549	43,33	3.040.143	7.213.268	42,15
İlçe ve Belde Belediyeleri	20.972.240	37.224.648	56,34	24.479.369	43.922.940	55,73
Toplam	32.795.182	80.994.408	40,49	40.059.330	97.148.981	41,23

Kaynak: https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2017_m-gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf

Ek: 4 (Belediye Türlerine Göre Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler)

BELEDİYE TÜRLERİNE GÖRE VERGİ GELİRLERİ VE TOPLAM GELİRLER (1000 TL)						
Türü		2016			2017	
	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%	Vergi Gelirleri	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	601.396	37.911.916	1,59	660.227	46.170.934	1,43
İl Belediyeleri	625.577	6.006.549	10,41	707.924	7.213.268	9,81
İlçe ve Belde Belediyeleri	10.998.575	37.224.648	29,55	11.849.206	43.922.940	26,98
Toplam	12.225.548	80.994.408	15,09	13.217.357	97.148.981	13,61

Kaynak: https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2017_m-gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf

Ek: 5 (Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler)

MAHALLİ İDARELERİN TÜRLERİNE GÖRE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN ALINAN PAYLAR VE TOPLAM GELİRLER (1000 TL)						
Türü	2016			2017		
	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%
Belediyeler	46.578.135	80.994.408	57,51	55.107.809	97.148.981	56,73
Belediye Bağlı İdareleri	1.946.243	18.934.469	10,28	2.334.931	21.788.042	10,72
İl Özel İdareleri	2.407.538	8.424.206	28,58	2.866.703	9.288.491	30,86
Mahalli İdare Birlikleri	341	2.175.867	0,02	473	2.807.968	0,02
Toplam	50.932.257	109.374.491	46,57	60.309.916	133.766.501	45,09

Kaynak: https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2017_m-gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf

Ek: 6 (Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler)

Belediye Türlerine Göre Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar ve Toplam Gelirler (1000 TL)

BELEDİYE TÜRLERİNE GÖRE GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNDEN ALINAN PAYLAR VE TOPLAM GELİR (1000 TL)						
Türü		2016			2017	
	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%	G.B.V.G. Alınan Paylar	Toplam Gelir	%
Büyükşehir Belediyeleri	28.382.500	37.911.916	74,86	33.309.105	46.170.934	72,14
İl Belediyeleri	3.244.190	6.006.549	54,01	3.902.463	7.213.268	54,10
İlçe ve Belde Belediyeleri	14.951.445	37.224.648	40,17	17.896.241	43.922.940	40,74
Toplam	46.578.135	80.994.408	57,51	55.107.809	97.148.981	56,73

Kaynak: https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler//2017_m-gnl_faal_rpr-20180904082437.pdf

Ek: 7 (Karşıyaka Belediyesi 2017 Mali Yılı Gider Bütçesi Kesin Hesabı)

Karşıyaka Belediyesi 2017 Mali Yılı Gider Bütçesi Kesin Hesabı

EKO. KOD I. DÜZEY	Açıklama	Geçen Yıllan Devreden Ödenek	2017 Bütçe Tahmini	Ek ve Olağanüstü Verilen	Yapılan Tenkisler		Net Bütçe Ödeneği	2017 Gerçek.	% G. Oran 1
01	Persone l Giderle ri	0,00	41.919.000 ,00	0,00	516.831,0 5	0,00	42.435.831 ,05	36.791.543 ,11	%88
02	Sos. G ü v. Kur. Dev. Primi Giderle ri	0,00	5.521.000, 00	0,00	77.344,00	0,00	5.598.344, 00	4.802.703, 29	%87
03	Mal ve Hizmet Alımı Giderle ri	0,00	148.075.50 0,00	2.520.00 0,00	16.979.42 3,45	3.040.712 ,63	164.534.21 0,82	156.115.39 9,22	%10 6
04	Faiz Giderle ri	0,00	3.600.000, 00	0,00	869.000,0 0	0,00	4.469.000, 00	4.465.961, 57	%12 4
05	Cari Transfe rler	0,00	8.556.000, 00	0,00	573.000,0 0	604.285,8 7	8.524.714, 13	7.316.658, 27	%86
06	Sermay e Giderle ri	5.538.75 3,14	31.298.500 ,00	290.898, 88	8.700.500 ,00	15.043.10 0,00	30.785.552 ,02	25.624.694 ,10	%82
08	Borç Verme	0,00	30.000,00	0,00	1.880.000 ,00	0,00	1.910.000, 00	1.899.999, 02	%6.3 33
09	Yedek Ödenek ler	0,00	11.000.000 ,00	0,00	0,00	10.908.00 0,00	92.000,00	0,00	-
Toplam		5.538.75 3,14	250.000.00 0,00	2.810.89 8,88	29.596.09 8,50	29.596.09 8,50	258.349.65 2,02	237.016.95 8,58	%95

Kaynak: http://www.karsiyaka.bel.tr/Files/files/2018/pdf/2017_faaliyet_raporu.pdf

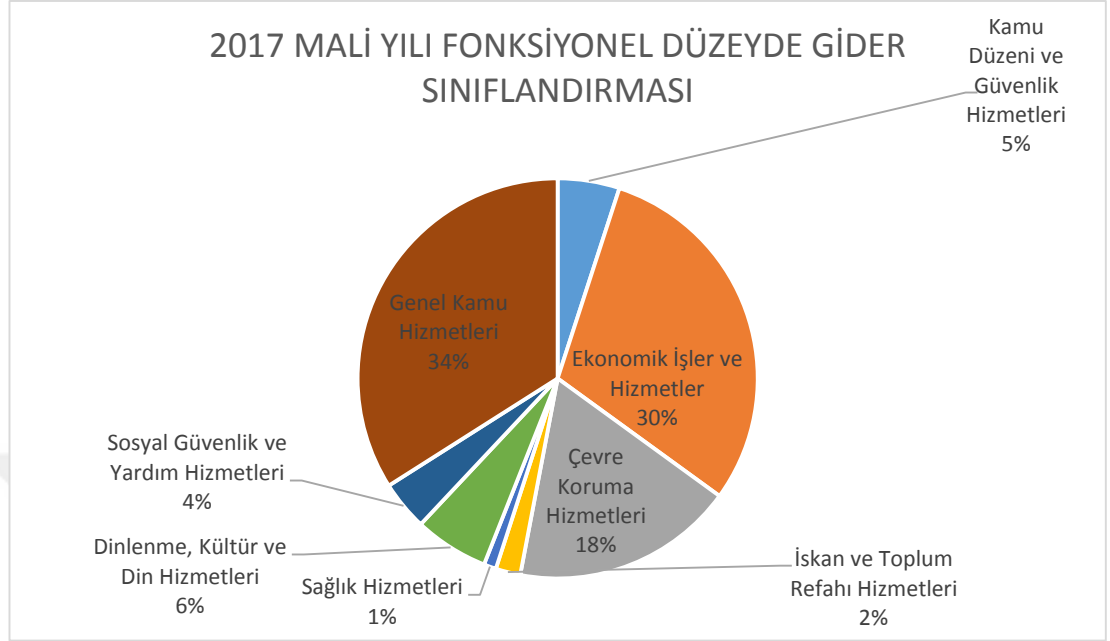
Ek: 8 (Karşıyaka Belediyesi 2017 Mali Yılı Gelir Bütçesi Kesin Hesabı)

Karşıyaka Belediyesi 2017 Mali Yılı Gelir Bütçesi Kesin Hesabı

EKO. KOD I. DÜZEY	AÇIKLAMA	BÜTÇE İLE TAHMİN EDİLEN	DEVREDE N GELİR TAHAKK UKU	2017 GELİR TAHAKK UKU	TOPLAM TAHAKK UK	2017 TAHSİL ATI	TAHSİLAT TAN RED VE İADELER	2017 NET TAHSİLATI	GELECEK YILA DEVRED EN TAHAKK UK	TAHSİL ORANI
01	VERGİ GELİRLERİ	75.890.000,00	18.497.517,12	65.058.806,08	83.556.323,20	62.983.504,80	520.642,36	62.462.862,44	20.572.818,40	%82
03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	23.991.000,00	975.313,45	30.466.002,48	31.441.315,93	31.021.074,33	18.125,78	31.002.948,55	420.241,60	%129
04	ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	616.898,88	0,00	1.096.325,76	1.096.325,76	1.096.325,76	0,00	1.096.325,76	0,00	%178
05	DİĞER GELİRLER	81.037.000,00	24.079.724,58	490.419.949,72	514.499.674,30	81.345.190,30	47.775,75	81.297.414,55	433.154.484,00	%100
06	SERMAYE GELİRLERİ	31.306.000,00	11.661.517,69	10.923.867,19	22.585.384,88	13.570.050,42	7.912,50	13.562.137,92	9.015.334,46	%43
08	ALACAKLARDAN TAHSİLAT	1.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09	RED VE İADELER	-31.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
TOPLAM		212.810.898,88	55.214.072,84	597.964.951,23	653.179.024,07	190.016.145,6	594.456,39	189.421.689,22	463.162.878,46	%89

Kaynak: http://www.karsiyaka.bel.tr/Files/files/2018/pdf/2017_faaliyet_raporu.pdf

EK: 9 (Karşıyaka Belediyesi 2017 Mali Yılı Fonksiyonel Düzeyde Gider Sınıflandırması)



Kaynak: http://www.karsiyaka.bel.tr/Files/files/2018/pdf/2017_faaliyet_raporu.pdf

Ek: 10 (Görüşme Soruları)

Karşıyaka Belediyesi İle Yapılan Görüşme:

- Karşıyaka Belediyesi'nin özerkliği konusunda genel bir değerlendirme yapabilir misiniz?
- Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik yapılan çalışmalarla ilgili görüşleriniz nelerdir?
- Karşıyaka Belediyesi karar alma noktasında ne kadar özgür hareket edebiliyor?
- Karşıyaka Belediyesi'nin harcama yetkilerini değerlendirir misiniz?
- Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için neler yapılabilir?
- Belediye kanunda gösterilen gelir kaynaklarının tümünden yararlanabiliyor mu?

İzmir Valiliği İle Yapılan Görüşme:

- Valiliğin belediyeler üzerinde kullandığı yetkileri nelerdir?
- Bakanlıkların ve merkezi kurumların yerel politikalar üzerinde nasıl bir etkisi var?
- Uygulamada ne tür kararlar daha çok merkezden alınıyor? Ne tür kararlar daha çok yerel düzeyde alınıyor?
- Özellikle yatırımlarla ilgili kararlar konusunda merkezi yönetim ile yerel yönetimin etkilerini karşılaştırabilir misiniz?
- Belediye meclisinin kararları üzerindeki yetkilerini yerel özerklik açısından nasıl değerlendirirsiniz?