

**2000 SONRASI TÜRKiYE'DE
YEREL YÖNETİM YASALARININ
“YEREL YÖNETİŞİM”
KAVRAMI ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Nazlı NALCI ARIBAŞ

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Sınav Yönetmeliğinin Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı İçin Öngördüğü **Yüksek Lisans Tezi** Olarak Hazırlanmıştır.

Malatya, 2012

**2000 SONRASI TÜRKİYE’DE
YEREL YÖNETİM YASALARININ
“YEREL YÖNETİŞİM”
KAVRAMI ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Nazlı NALCI ARIBAŞ

Danışman: Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Sınav Yönetmeliğinin Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı İçin Öngördüğü **Yüksek Lisans Tezi** Olarak Hazırlanmıştır.

Malatya, 2012

KABUL VE ONAY

Nazlı NALCI ARIBAŞ tarafından hazırlanan “2000 Sonrası Türkiye’de Yerel Yönetim Yasalarının “Yerel Yönetişim” Kavramı Üzerinden Değerlendirilmesi” başlıklı bu çalışma, 15/06/2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak, jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

Prof. Dr. Selma KARATEPE

Jüri Üyesi (Danışman)

Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

Jüri Üyesi

Yrd. Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

[.../.../.....]

Enstitü Müdürü

Prof. Dr. Getin DOĞAN

ONUR SÖZÜ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum **“2000 Sonrası Türkiye’de Yerel Yönetim Yasalarının “Yerel Yönetişim” Kavramı Üzerinden Değerlendirilmesi”** başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün yapıtların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Nazlı NALCI ARIBAŞ

ÖNSÖZ

İnsan doğası gereği yalnız yaşayamaz. Varoluşundan buyana güvenlik, barınma, sosyalleşme, düzen ihtiyacı ve benzeri nedenlerle küçüklü büyüklü gruplar oluşturarak yaşamayı tercih etmiştir. Maddi ve manevi gereksinimlerinden dolayı toplu yaşamayı seçen insan, toplu yaşamı düzenli hale getirmek için kurallar belirlemiştir. Bu kurallar ise bireyüstü bir oluşum olan devleti doğurmuştur. Devlet kavramı ortaya çıktığı günden buyana hep mükemmel yönetim şeklini arayan insan; yeni ihtiyaçlar ve istekler doğrultusunda, sürekli değişim ve gelişim içinde gün geçtikçe daha iyi bir yönetim şeklinin peşinden koşmuştur. Günümüzün yönetim anlayışına ulaşılan kadar katı, esnek, bürokratik, devletçi, sosyal birçok yönetim biçimi denenmiş ve modern çağın yönetim şekli olan yönetişime ulaşılmıştır.

En iyi yönetim şeklini arayan insan, devletin rolünü ve işlevini sürekli irdellemektedir. Farklı gelişmişlik düzeyindeki ülkelerin hemen hepsi, değişen koşullara uyum sağlamak için kamusal reformlar yapmaktadır. Öyle ki; 1980'li yılların başından itibaren dünyada çok yönlü bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönüşüm sanayi toplumundan bilgi toplumuna, Fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden post modern dünyaya geçiş söyleminde ifadesini bulmuştur. Bu dönüşüm sürecinde ekonomide liberal yaklaşım ön plana çıkarken, bireyle devlet arasındaki ilişki biçimi de değişmiş; yönetim (government) kavramı yerine yönetişim (governance) kavramı kullanılmaya başlanılmıştır (DPT, 2000).

Doğrudan demokrasinin imkânsızlaşması, temsili demokrasinin yetersizleşmesi sonucu doğan yönetişim devletin iktidarını başka güçlerle paylaşması olarak tanımlanabilir. Yönetişim bir yaklaşımdan ziyade bir yol, bir düzen, bir yöntem ifade etmektedir. Yönetişim çok boyutlu bir kavram olmakla birlikte bu çalışmanın konusu gereği ilgilenilen ise genelde devlet hayatını ilgilendiren siyaset bilimi ve kamu yönetiminde yönetişim modeli ve ayrıntıda yerel yönetişimdir.

Araştırmanın başlığından anlaşılacağı gibi yerel yönetişim ve Türkiye'de 2000 yılı sonrasında yenilenen yerel yönetim yasalarında kendine bulduğu yer, ön plandadır. Ayrıca yerel yönetim yasalarını etkileyen ve yönetişimin ilkelerini barındıran bazı uluslararası belge ve sözleşmeler çalışmanın inceleme alanına dâhil edilmiştir. Bu nedenle alanyazını taramaları ve tanımlamalar bu yönde yapılmıştır.

Tezin ilk kesiminde okuyucuyu ilerleyen sayfalarda ne ile karşılaşacağı konusunda bilgilendirmek amacı ile çalışma hakkında kısa bilgiler verilmiştir. Tezin ikinci kesiminin inceleme konusu yeni bir yönetim anlayışı olarak değerlendirilebilecek “yönetişim” kavramı, ne anlam ifade ettiği, ilkeleri, özellikleri ve çeşitleridir. Tanım kapsamında “yönetişim” anlayışının temel özellikleri ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Kavramın alanyazınında muğlâk olması sebebi ile çeşitli kaynaklarda kısmen de olsa farklılık söz konusudur. Çalışmada farklılıklar ve benzerlikler bir arada verilmiştir. İkinci kesimin ikinci bölümünde ise çalışmanın asıl ilgi alanını oluşturan yerel yönetişim kavramı tüm boyutlarıyla ele alınmıştır. Kavramın doğuşu, tanımı, gelişimi ve özellikleri ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır. Üçüncü kesim tezin asıl amacı olan Türkiye’de yerel yönetişim uygulamalarını ve bu uygulamalara ve daha fazlasına ortam yaratan 2000 sonrası yenilenen yerel yönetim yasalarında ve bazı uluslar arası belgelerde nasıl yasal dayanak bulduğunu ortaya koymaktadır. Dördüncü ve son kesim ise bulgu ve önerileri ile araştırmanın ulaşmak istediği sonucu içermektedir.

Bu çalışmanın hazırlanmasında emeği bulunan tez danışmanım Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK’a, tükenmeyen anlayışı ile Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı Prof. Dr. Selma KARATEPE’ye, ilgisini eksik etmeyen tüm hocalarıma, her aşamada desteğini hissettiğim aileme, arkadaşlarıma ve özellikle bana şans getiren kızıma teşekkür ederim.

Nazlı NALCI ARIBAŞ

**2000 SONRASI TÜRKİYE’DE
YEREL YÖNETİM YASALARININ
“YEREL YÖNETİŞİM”
KAVRAMI ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Nazlı NALCI ARIBAŞ

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı

Malatya, 2012

ÖZET VE ANAHTAR KAVRAMLAR

Uluslararası kuruluşlardan biri olan Dünya Bankası tarafından ilk defa bugünkü anlamıyla kullanılan “yönetişim” kavramı, birçok devlet, uluslararası kuruluş ve uluslararası oluşum tarafından benimsenerek kamu yönetimi alanında kullanılmıştır. Katı, hiyerarşik ve bürokratik yapı yerine devletin özel sektör ve sivil toplum ile yetkilerini paylaştığı bir düzen içeren yönetişim, tüm aktörlerini “paydaş” olarak tanımlayan bir yönetim sistemidir. Yönetişimin; yönetimlere hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, açıklık, katılım ve etkinlik getirmesi planlanmaktadır. Katılımın yerel yönetimlerde daha yüksek oranda olması ise; yönetişim sisteminin yerel yönetimlere taşınmasına sebep olmuştur. Çalışmada ana konuyu oluşturan “yerel yönetişim” kavramı yerel yönetimleri ve yönetişimi ilgilendiren diğer kavramlarla birlikte ayrıntılı olarak tanımlanmıştır. Ayrıca Türkiye’nin “yerel yönetişim” kavramı çerçevesinde yaptığı çalışmalar ve uygulamalar aktarılmıştır.

Bununla birlikte, bu çalışmada Türkiye’nin 2000 yılından sonra değiştirilen yerel yönetim yasaları, değiştirilmesi düşünülen kanunlar ve yerel yönetimleri etkileyen bazı uluslararası belgeler yerel yönetişim anlayışını açısından değerlendirilmiştir. İlgili belgelerin yerel yönetişim anlayışının özelliklerini ne kadar barındırdığı, değiştirilen kanunların yapılış aşamasındaki fikirler ve uluslararası belgelerin Türkiye’nin yönetim yapılanmasındaki etkileri tartışılmıştır. Bu bağlamda belediyeler, büyükşehir

belediyeleri, il özel idareleri, köyler, kalkınma ajansları, mahalli idare birlikleri yasaları, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve AB müzakere belgeleri ile BM İkiz Sözleşmeleri incelenmiştir.

Çalışmanın ana denencesine göre; Türkiye’de 2000 sonrası çıkarılan çeşitli yasalarla ve dâhil olunan uluslararası belge ve sözleşmelerle, yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş süreci ivme kazanmıştır. Bu ana denenceden yola çıkılarak incelenen her belge için bir denence üretilmiş ve bu denenceyi destekleyecek bulgu ve önerilere ulaşılmıştır.

Anahtar Kavramlar: Yönetişim, Yerel Yönetim, Yerel Yönetişim, Yerel Yönetim Yasaları

TO VIEW
TURKISH LOCAL ADMINISTRATION ACT
FROM A PERSPECTIVE OF
“LOCAL GOVERNANCE”

Nazlı NALCI ARIBAŞ

Master Thesis

Adviser: Assoc. Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK
Inonu University Graduate School of Social Sciences
Discipline of Public Administration / Program of Administrative Sciences
Malatya,2012

ABSTRACT AND KEY WORDS

The concept of governance which is firstly used by World Bank in its daily use accepted by many international organizations, intra-national creations, governments and applied for public administration. Governance which is a system in which the government shares its power with private sector and non-governmental organizations instead of hierarchical and bureaucratic structure is a management system that defines its actors as “stakeholders”. Governance purposes to hold accountability, responsibility, openness, participation and efficiency for governments. The system of governance moved into local administrations because of the higher participation rate in local areas. In this study, the concept of “local governance” which is the main subject defined in details with the other concepts concern with local administration and governance. Moreover some implementations done by Turkey within the frame of “local governance” are briefed.

Besides; in this study, the local administration acts of Turkey which renewed after 2000, the acts thought to renew, and some international papers matter of local governments considered within the frame of local governance. The ideas about acts, the rate of characteristics of governance in these papers, and the impacts of the international papers on Turkey’s local administrative structure are discussed. In this frame; municipality law, metropolitan municipality law, special provincial administration law, village act, law of development agencies, law for association of local authorities, Law of

Financial Management and Control of State, EU negotiation papers, and the Twin Agreements of UN are analyzed.

According to the main hypothesis of this study; In Turkey, transition from local government to local governance accelerated by the acts made after 2000 and the international agreements. By using the main hypothesis, sub-hypothesis for every paper are argued and achieved some findings and proposals.

Key Words: Governance, Local Administration, Local Governance, Local Administration Act.

**2000 SONRASI TÜRKİYE’DE
YEREL YÖNETİM YASALARININ
“YEREL YÖNETİŞİM”
KAVRAMI ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Nazlı NALCI ARIBAŞ

İÇİNDEKİLER

Onur Sözü	i
Önsöz	ii
Özet ve Anahtar Sözcükler	iv
Abstract and Key Words	vi
İçindekiler	viii
Çizelgeler Dizelgesi	xii
Kısaltmalar Dizelgesi	xiii

**BİRİNCİ KESİM
ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR**

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, DENENCESİ, AMACI VE YÖNTEMİ	1
1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi	1
1.2. Araştırmanın Amacı ve Denenceleri (Hipotezleri)	2
1.3. Araştırmanın Yöntemi ve Bilgi Derleme-İşleme Araçları	4
1.4. Araştırmanın Anahtar Kavramları	4
1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası	4

İKİNCİ KESİM
YÖNETİŞİM, YEREL YÖNETİŞİM VE TÜRKİYE'DE
YEREL YÖNETİM - YEREL YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

2. YÖNETİŞİM VE YEREL YÖNETİŞİM KAVRAMLARI	6
2.1. Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkışı ve Tanımı	6
2.1.1. Yönetimden Yönetişime	9
2.1.2. Yönetişim Kavramının Tanımı	14
2.1.3. Yönetişimin Özellikleri	25
2.1.3.1. Açıklık.....	25
2.1.3.2. Hesap Verebilirlik.....	26
2.1.3.3. Cevap Verebilirlik.....	28
2.1.3.4. Katılımcılık.....	28
2.1.3.5. Etkinlik.....	29
2.1.4. Yönetişim Anlayışının Gelişimi	30
2.1.5. Kamu Yönetiminde Yönetişim	31
2.1.5.1. Yönetişimin Uluslararası Boyutu	33
2.1.5.2. Yönetişimin Ulusal Boyutu	35
2.1.5.3. Yönetişimin Yerel Boyutu	36
2.2. Yerel Yönetişim Kavramının Tanımı ve Ortaya Çıkışı	37
2.2.1. Yerel Yönetişim Kavramının Tanımı	39
2.2.2. Yerel Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkışı.....	42
2.2.2.1. Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Gündem 21	44
2.2.2.2. AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	47
2.2.2.3 Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Rapor	50
2.2.3. Yerel Yönetişim Kavramının Gelişimi ve Küreselleşme	51
2.3. Yönetişim-Yerel Yönetişim ve Yerel Yönetim Kavramlarının İlişkileri	54
3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİŞİM İLİŞKİSİ 55	
3.1. Türkiye'de Yerel Yönetimler	55
3.1.1. İl Özel İdareleri	58
3.1.2. Belediyeler	59
3.1.3. Köy Yönetimleri	63

3.2. Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajansları	63
3.3. Yerel Yönetimlerin Dönüşüm Süreci ve Yerel Yönetişime Geçiş	66
4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİŞİM UYGULAMALARI	70
4.1. Bölge Kalkınma Ajansları	72
4.2. Yerel Gündem 21 ve Türkiye.....	75
4.3. Yerel Meclisler (Kent Konseyleri)	79
4.4. Proje Demokrasisi.....	83
ÜÇÜNCÜ KESİM	
TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM DÜZENLEMELERİNİN "YÖNETİŞİM"	
KAVRAMI AÇISINDAN İNCELENMESİ	
5. ULUSAL DÜZENLEMELERİN YEREL YÖNETİŞİM AÇISINDAN	
DEĞERLENDİRİLMESİ	85
5.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	86
5.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	98
5.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	103
5.4. 442 Sayılı Köy Kanunu ve Köy Kanunu Tasarı Taslağı	109
5.5. 5449 Sayılı «Kalkınma Ajansları Yasası»	114
5.6. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	118
5.7. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	120
6. ULUSLARARASI DÜZENLEMELERİN YEREL YÖNETİŞİM AÇISINDAN	
DEĞERLENDİRİLMESİ	122
6.1. AB-Türkiye Müzakere Belgeleri	122
6.2. BM İkiz Sözleşmeleri	129

DÖRDÜNCÜ KESİM
GENEL DEĞERLENDİRME

7. BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ	133
7.1. Bulgular ve Öneriler	133
7.2. Genel Sonuç	145
KAYNAKÇA	150

ÇİZELGELER DİZELGESİ

Çizelge 1: Yönetimden Yönetişime

Çizelge 2: Yönetişimin Aktörleri

Çizelge 3: Yerel Yönetişim Bakışıyla Yerel Yönetimlerin Rolü

KISALTMALAR DİZELGESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BM	: Birleşmiş Milletler
BKA	: Bölge Kalkınma Ajansı
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği - Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
KHGB	: Köylere Hizmet Götürme Birliği
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MİBK	: Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
YG-21	: Yerel Gündem 21

**2000 SONRASI TÜRKİYE’DE
YEREL YÖNETİM YASALARININ
“YEREL YÖNETİŞİM”
KAVRAMI ÜZERİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**BİRİNCİ KESİM
ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR**

Araştırmanın bu kesiminde araştırmayı tanıtıcı bilgiler yer almaktadır.

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, DENENCESİ, AMACI VE YÖNTEMİ

Bu bölümde, araştırmanın konusu ve önemi, araştırmanın amacı ve denenceleri, araştırmanın yöntemi ve bilgi derleme ve işleme araçları, araştırmada kullanılan kavramlar ve araştırmanın sunuş sırasına yer verilerek, araştırma genel hatlarıyla tanıtılmıştır.

1.1. Araştırmanın Konusu ve Önemi

2000 Sonrası “Türkiye’de Yerel Yönetim Yasalarının “Yerel Yönetişim” Kavramı Üzerinden Değerlendirilmesi” araştırmanın konu başlığıdır.

Bu araştırmada “2000 Sonrası Türkiye’de Yerel Yönetim Yasalarının “Yerel Yönetişim” Kavramı Üzerinden Değerlendirilmesi”, tez konusu esaslı olarak incelenecektir. Temel amacı Türkiye’de, 2000 yılından sonra, yenilenen yerel yönetim mevzuatında yapılan değişikliklerin ve Türkiye’nin yerel yönetim sistemini de etkileyen bazı uluslararası belge ve sözleşmelerin yönetişim kavramı üzerinden değerlendirilmesi olan bu çalışmanın konusu; yönetişimin özellikle kamu yönetimini ilgilendiren kısmı vurgulanarak anlatılması, yerel yönetişim kavramının tanımlanması, kavramın Türk Kamu ve Yerel Yönetimi anlayışına yansımalarının ortaya çıkarılması ve 2000 sonrası bazı yerel yönetim yasalarında yapılan düzenlemelerin ve yerel yönetimleri ilgilendiren bazı uluslararası belge ve anlaşmaların yönetişim modelinden ne kadar etkilendiğinin ortaya koyulması olarak özetlenebilir.

Hem özel kesimde kullanılan hem de kamu yönetimi kavramı olan ve son yıllarda kamu yönetimi alanında giderek yaygınlık kazanan “yönetişim” kavramı bir

toplumda sorunlar, aktörler ve dönemler değiştiğinde kamusal kararların nasıl alındığını, siyasaların nasıl saptandığını, kamusal eylemlerin nasıl yürütüldüğünü belirleyen düzenlemelere atıfta bulunmaktadır (OECD, 2005). Bu çalışmada yönetim modelinden en çok etkilenen sistem olan kamu yönetimi öncelikli ele alınmıştır. Yönetişimin siyasi ve yönetsel boyutu çalışmada ön plandadır. Çalışmada yönetim kavramı, özellikle kamu yönetimi düzleminde ele alınarak; bu tür çabalarla yerel yönetimin daha verimli hale getirilmesinin ve toplumsal yarar sağlanmasının önemi üzerinde durulmaktadır. Kuşkusuz her yeniden yapılandırma çalışmasında olduğu gibi; yönetim modelinde de öncelikle hukuksal altyapının kurulması gereklidir. Bu çerçevede yasal düzenlemelere dayalı olarak bu konu hakkında yapılabilecek mevcut ve düşünülen geliştirmelerin nasıl olacağı ve neler gerçekleştirileceği üzerinde durulacaktır.

Yönetişim kavramının yanında yerleşme kavramının da ön plana çıktığı günümüz kamu yönetimi anlayışında, merkezi yönetimin kent yönetimi konusunda birçok noktadan elini çekmesi ile birlikte; yönetim modeli ve yerel yönetim organları önem kazanmaktadır. Merkezi yönetimin veya yerel yönetimin ürettiği mal ve hizmetler kentsel alanlarda yaşayanların yaşam kalitesini doğrudan belirlemektedir. Bu mal ve hizmetlerin üretim sürecinde ve karar mekanizmalarında hizmetten yararlananların (vatandaşların) yer almaları “yönetişim” modeli ile sağlanabilir. Konu bu bakımdan önem taşımaktadır. Dolayısıyla bu çalışmanın yöneticilere, sivil toplum kuruluşlarına ve vatandaşlara yönetim konusunda bir görüş açısı kazandırması hedeflenmektedir.

1.2. Araştırmanın Amacı ve Denenceleri (Hipotezleri)

Araştırmanın amacı, “2000 Sonrası Türkiye’de Yerel Yönetim Yasalarının “Yerel Yönetişim” Kavramı Üzerinden Değerlendirilmesi”, konuyla ilgili kavramların incelenmesi, 2000 sonrası yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 442 Sayılı Köy Kanunu ve Köy Kanunu Tasarı Taslağı, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’nun yerel yönetim anlayışı çerçevesinde incelenmesidir. Bunlarla birlikte yerel yönetimler ve yerel yönetim konusunda etkili adımlar olarak sayılabilecek AB-Türkiye Müzakere Belgeleri, BM İkiz Sözleşmeleri’nin yerel yönetim açısından irdelenmesi ile yöneticilere yerel

yönetimlerde etkililiği, verimliliği, katılımı, saydamlığı artıracak yöntemler konusunda görüş açısı kazandırmakta çalışmanın amaçlarındandır.

Bu araştırmanın ana denencesi şudur:

Türkiye’de 2000 sonrası çıkarılan çeşitli yasalarla ve dâhil olunan uluslararası belge ve sözleşmelerle, yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş süreci ivme kazanmıştır.

Bu ana denence ile şu alt denenceler üretilmiştir:

D.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu idari ve mali özerklik, demokratik katılım, esnek örgüt yapısı gibi yerel yönetişimi güçlendiren kavramların yerleştirildiği bir belediye yönetimi oluşturmuştur.

D.2. Büyükşehir belediyelerinin yetki ve alan sınırını arttıran 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yerel yönetimler güçlendirilerek daha etkin yerel yönetim uygulamalarına fırsat verilmiştir.

D.3. İl Özel İdareleri birer yerel yönetim birimi olarak kurulmasına karşın halkın benimsediği ve tanıdığı bir yerel yönetim niteliği kazanamamış olup; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idareleri daha özerk, güçlü ve geniş bir teşkilata kavuşturulmuştur.

D.4. Köy Kanunu Tasarı Taslağının köy derneği gibi doğrudan demokrasi uygulamalarından vazgeçerken geri çağırma gibi ileri demokrasi uygulamalarını getirmesi çelişkili bir demokrasi anlayışıdır.

D.5. Bir yönetişim modeli olarak kurulan Bölge Kalkınma Ajansları, mevzuatındaki eksiklikler nedeniyle yerel paydaşların eşit temsilini sağlamaktan uzaktır.

D.6. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yerel halkın birliklere katılımını desteklemekle beraber katılımı arttıramamıştır.

D.7. AB-Türkiye Müzakere Belgelerinin yerel yönetimlere idari ve mali özerkliğin ötesinde bir özerklik önermesi ve bunda ısrarcı davranması Türkiye için olumsuz sonuçlara yol açacaktır.

D.8. İkiz sözleşmeler bireysel hakları destekleyen olumlu maddeler içermekle birlikte ulus devletin geleceği açısından tehlike oluşturabilecek maddeler içermektedir.

1.3. Araştırmanın Yöntemi ve Bilgi Derleme ve İşleme Araçları

Bu çalışmada “yönetişim”, “yerelleşme”, “yerel yönetim” gibi yeni yönetim kavramlarından söz edilmektedir. Bu kavramların açıklanmasında “analitik” araştırma yöntemi kullanılmıştır. Bu çerçevede yerli ve yabancı alanyazını teknik olarak incelenmiş ve bu kaynaklardan yararlanılmaya çalışılmıştır.

Ayrıca bu çalışmada betimsel araştırma yöntemi çerçevesinde yukarıda belirtilen yasa, belge ve sözleşmelerin amacı ve içeriği tanımlanmıştır. Bu yöntem çerçevesinde ilgili yasa metinlerinin oluşturulmasındaki parlamento çalışmaları değerlendirilmiş ve ilgili yasa, belge ve sözleşmeler “yerel yönetim” kavramı açısından yorumlanmıştır.

Araştırmanın başında yazılı kaynaklar toplanmış ve bir sıra dâhilinde okunmuştur. Kaynakların toplanması ve incelenmesi için yaklaşık iki ay süre kullanılmıştır. Bu süre sonunda toplanan bilgiler çerçevesinde oluşturulan birikimler ve çıkarımlar, danışman rehberliğinde çizelgeler, niteliksel ve niceliksel çözümler yoluyla yazılmıştır. Yazma döneminde kaynak incelemesine devam edilmiş, hem yazma hem inceleme şeklinde karma yöntem uygulanmıştır. Çalışma esnasında yeni çıkarımlar elde edilmeye ve bilim dünyasına katkı sağlanmaya çalışılmıştır.

1.4. Araştırmanın Anahtar Kavramları

Yönetişim, Yerel Yönetişim, Yerel Yönetim, Belediye, İl Özel İdaresi, Köy, Paydaş.

1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası

Araştırmada dört kesim yaklaşımından yararlanılmıştır ve bu kesimler yedi bölüme ayrılmıştır.

Birinci kesim; araştırma hakkında açıklamalar içermektedir. Tek bölümden oluşan bu kesimde; araştırmanın konusu ve önemi, denenceleri, amacı, yöntemi, bilgi derleme ve işleme araçları, araştırmadaki kavramların tanımları ve araştırmanın sunuş sırası hakkında bilgi verilmektedir.

İkinci kesim; yönetim, yerel yönetim ve Türkiye’de yerel yönetim - yerel yönetim uygulamaları konularında açıklamalar içermektedir. Üç bölüme ayrılan bu kesimde; yönetim ve yerel yönetim kavramları, Türkiye’de yerel yönetimler ve yerel yönetim ilişkisi ve Türkiye’de yerel yönetim uygulamaları konularında ayrıntılı bilgi verilmektedir.

Üçüncü kesim; yerel yönetim düzenlemelerinin yerel yönetim açısından incelendiği kesimdir. İki bölümden oluşan bu kesimde 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 442 Sayılı Köy Kanunu, Kalkınma Ajansları Yasası, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, AB – Türkiye Müzakere Belgeleri ve BM İkiz Sözleşmeleri yerel yönetim üzerinden irdelenmektedir.

Dördüncü ve son kesim ise; bulgu ve öneriler ile çalışmanın genel sonucunun verildiği tek bölümden oluşmaktadır.

İKİNCİ KESİM YÖNETİŞİM, YEREL YÖNETİŞİM VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM-YEREL YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

Bu kesimde yönetim ve yerel yönetim hakkında teorik bilgi verilerek Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel yönetim kavramı ile ilişkileri ve bazı uygulamalar aktarılmıştır.

2. YÖNETİŞİM VE YEREL YÖNETİŞİM KAVRAMLARI

Bu bölümde yönetim ve yerel yönetim kavramlarının tanımları, özellikleri ve bu kavramların ortaya çıkışı ile gelişimi anlatılarak kavramlar arası ilişki ortaya koyulmuştur.

2.1. Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkışı ve Tanımı

Yönetişim kavramının ortaya çıkışında tüm dünyada hâkim olan ve Aktan’ın (2002) da belirttiği şu düşünceler etkili olmuştur: “Yönetilenler (halk) ile yöneticiler arasında yakın bir iletişimin daima mevcut olması gerekir. Yönetim ve iletişim, birbirlerinden ayıramayacak iki kavramdır. Son zamanlarda kullanılmaya başlanan “governance“ [yönetişim] kavramı, yöneticiler ile yönetilenler arasındaki iletişimin önemini ortaya koyması açısından değer taşımaktadır”.

İçinde bulunduğumuz zaman diliminde, hemen hemen her alanda ve tüm dünyada bir değişim yaşanmaktadır. Küreselleşmenin etkisi ile ulus devletler değişmekte, teknolojinin ilerlemesi ve iletişim kaynaklarının çeşitlenmesi ile toplum, üretim alışkanlıkları, tüketim alışkanlıkları, ihtiyaçlar ve zihinler değişmektedir. Yönetim işi ile yükümlü ve çevresinde olan bitenin farkında olan şirketler, benzer kuruluşlar, devletler ve devletler üstü kurumlar da başarısız olmamak, günün gerisinde kalmamak, yönetim sorunları ile karşılaşmamak için yönetim şekillerini çağa uydurarak değiştirmektedirler. 70’lerin “Kamu Yönetimi”, 80’lerin “Kamu Politikası ve Yönetimi”, 90’ların ismi ile değişimi çağrıştıran “Yönetişimi” olmuştur (Dunsire’dan aktaran Tortop ve diğerleri, 2007: 545).

Dünya üzerinde her düzeyde ve konuda yaşanan değişimler yönetim konusunun da değişmesi gerekliliğini doğurmaktadır. Demokratik ülkelerde halkların içinde yaşadıkları çevreyi değiştirme ve daha iyi hale getirme isteği, küreselleşen dünyanın getirdiği olumsuz etkileri ve devletin yönetsel süreçlerinde yaşadığı olumsuzlukları

gidermek amacı, yönetim kavramını doğurmuştur. Bu yeni dönemde devlet ve toplum arasında yeni, etkileşimsel ilişkiler gelişmiş ve sivil toplum önemli bir güç haline gelmiştir. Varolan yönetim pratiklerinin yetersiz kalması üzerine, ortaya çıkan yeni arayışların uygulamada etkili olmaya başlamasıyla, bu yeni gelişmeleri anlatmak için yönetim kavramı ortaya çıkmıştır (Tekeli, 1999: 239).

Weiss'a göre (2000: 795) ““yönetişim” şu an moda, ancak kavram insanlık tarihi kadar eskidir”. Yüksel'in Gaudin'den aktardığına göre ise (2000: 147) kavram XVII. yy'da Fransa'da “gouvernance” karşılığı ile hükümeti sivil toplum ile yakınlaştırmaya yönelik bir yaklaşımı ifade etmek için kullanılmıştır ve bu sözcük İngilizceye “governance” olarak tercüme edilerek aktarılmıştır. Yine aynı yazarın aktardığına göre Senarcens; kavramın yaygınlaşmasını II. Dünya Savaşı sonrasında dünya düzeninin değişmesine, bazı devletlerin dağılmasına, egemenlik kavramı hakkında tartışmalara, teknolojinin ilerlemesine, özel şirketlerin yönetim anlayışlarını değiştirmelerine bağlamaktadır. Alanyazınına bakılacak olursa Rhodes'in (1996: 652) belirttiğine göre, “governance” sözcüğü ilk kez Sydney Low'un “The Governance of England” başlığını taşıyan 1904 tarihli kitabında kullanılmıştır. Batı Avrupa'da yönetişimin ortaya çıkışı; politik kültürlerinde ki çoğulcu (corporatist) geleneklerine bağlanabilir. Birçok Batı Avrupa ülkesinde ama özellikle sanayileşmiş küçük demokrasilerde devlet-halk ilişkisi birçok örgütlü çoğulcu düzen ile şekillenmiştir. Organize çıkar grupları, sendikalar ve gönüllü kuruluşlar politik etki güçlerini kullanarak ve kamu politikalarını oluşturma sürecini her düzeyde etkileyerek devlet-halk ayrımını uzlaştırmışlardır (Peters and Pierre, 1998: 235–240).

Yönetişimin bu kadar bilinir olmasında ve siyasal-yönetimsel bir projeye dönüşerek küresel düzeyde geçerlilik kazanmasında en önemli rolü Dünya Bankası oynamıştır. Karakuş'un Bayramoğlu'ndan aktardığına göre (2010: 19) birbirinden farklı birçok disiplinde ekonomik, yönetimsel, siyasal, ekolojik yönetim olarak farklı alanlarda kullanılan yönetim kavramı bugünkü anlamıyla ilk kez Dünya Bankası'nın 1989 tarihli “Aşağı Sahra Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye” (“Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth”) adlı raporunda kullanılmıştır. Raporunda, Afrika'nın kalkınma sorununun bir yönetim krizi olduğu ifade edilmiştir. Yönetimden kastedilenin de, siyasal iktidarın bir ülkenin işlerini yönetebilme kapasitesi olduğu ifade edilmiştir. Yönetişim kavramını ilk kez kullandığı bu rapor yönetişimi net bir biçimde

tanımlamamış olmakla birlikte genel geçer bir kategori biçiminde tarif etmiştir.

Kavram, Dünya Bankası'nın ardından birçok uluslararası kuruluşun ilgi odağı haline gelmiştir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) raporlarında, 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda, 1994 tarihli Kahire Nüfus ve Kalkınma Konferansı'nda, 1995'te gerçekleşen Kopenhag Sosyal Gelişme Konferansı'nda, 1996'da İstanbul'da düzenlenen BM İkinci İnsan Yerleşmeleri HABITAT II Konferansı'nda, 2000'de New York Binyıl (*Millenium*) Zirvesi'nde ve 2002 tarihli Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde (Rio+10) kavram daha net hale gelmiştir.

1992 Rio Konferansının en temel belgesi olan Gündem 21 belgesi “küresel ortaklık” kavramını gündeme getirmiş, bu kavramla birlikte geleneksel yönetim anlayışı, yerini çok aktörlü yönetim olarak yönetişime bırakmıştır. Bu yeni anlayış çerçevesinde hükümetler, yerel yönetimler, iş çevresi, işçiler ve işçi sendikaları, hükümet dışı kuruluşlar, bilim insanları, kadınlar, çocuklar, gençler ve yerli halk ortaklar olarak görülmeye başlanarak, sorunların çözümünde ve kararların alınmasında toplumun tüm kesimlerinin sorumluluk alması gerektiği vurgulanmıştır (DPT, 2007: 2). Arıkboğa'nın Brown and Ashman'dan aktardığına göre (2004: 94) farklı örgütler ya da sektörler (kamu, özel ve gönüllü sektörler) arasında işbirliğini doğuran şey, tek bir örgütün üstesinden gelemeyeceği kadar büyük ve karmaşık problemlerle baş edebilmenin yolunun bu tür ortaklıklardan, işbirliklerinden geçmeye başlamasıdır.

“Yaklaşımın en büyük destek ekonomi alanında ‘kurumcu iktisat yaklaşımı’yla gelirken, kamu yönetimi disiplininin gelen destek 1980’li yılların egemen bakış açısı olan ‘yeni kamu işletmeciliği’ akımı üzerinden sağlanmaktadır” (Güler, 2003: 95-96). Yeni Kamu Yönetimi, kamu yönetiminde önemli değişimlere neden olmaktadır. Bu yaklaşımda, genel vurgu siyasetten yönetime kaymıştır. İdari sistemlerin düzenlenmesinde piramit örgüt modeli yerine yatay örgütlere; süreçlere odaklı bir yönetim anlayışından sonuçlara odaklanan bir yönetime geçilmiştir, hizmetlerin esnek sunumu önem kazanmış, sarf etme yerine maliyet kesintisine, yani kaynak kullanımında disipline ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmıştır” (Güzelsarı, 2007: 4-5).

Deustscher ise yönetişimin, küreselleşme sürecinin siyasal yanını düzene sokmak ve biçimlendirmek amacıyla geliştirilen bir kavram olduğunu ileri sürmektedir (aktaran Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 45). Bununla birlikte yönetişim; hem küresel ve

yerel boyutları hem de ekonomik, yönetsel, siyasal ve kültürel boyutları olan bir kavramdır.

2.1.1. Yönetimden Yönetişime

Yönetişim -kavram ortaya çıkıncaya kadar hükümet etme anlamında kullanılan-yönetim kavramının yerini doldurmuştur denilebilir. Yönetim denildiğinde akla gelen hiyerarşik-bürokratik yapının yerini, yönetim olarak adlandırılan aktörler arası etkileşimi içeren, resmi olmayan kişi, grup ve kuruluşların yönetim sürecinde yer aldığı yeni bir yapılanma almıştır. Bu yeni yaklaşım ile alışılmış olan tek özneli, merkeziyetçi, hiyerarşik yapıdan; çok aktörlü adem-i merkeziyetçi, esnek, yapan değil yönlendiren bir yönetim şekline geçilmektedir. Kesim ve Petek'e göre (2005: 41) yönetim kavramı, devletin resmi kurumları ve sadece bu kurumların sahip olduğu meşru bir zorlayıcı güç olarak algılanmaktayken, diğer yandan, yönetim kavramı, yeni bir yönetim sürecine ya da toplumun nasıl yönetileceğine ilişkin yeni bir yöneme atıfta bulunarak "yönetim" in anlamındaki değişmeye işaret etmektedir.

Yönetişim uygulamalarına sıcak bakan yaklaşımların temelinde, klasik yönetim anlayışından, yönetim anlayışına doğru bir geçişin söz konusu olduğu yönünde bir iddia yatmaktadır. Stoker'a göre (1998: 17) özel sektör ile kamu sektörü arasında artık kesin sınırların çizilememesi yönetimden yönetişime geçişin ana sebebidir. Siyasal iradeye devletin yanısıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını öneren yönetim, bunun gerçekleşmesi için yeni bir yönetim tarzının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yönetim ve yönetim kavramları arasında genel bir karşılaştırma yapılacak olursa; Çizelge 1'de gösterildiği gibi "21. yüzyılın yönetim anlayışının; 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı, merkeziyetçilik yerine yerelliği, üniter yapı yerine federalizmi, katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, adeta "yönetsel bir devrimin altına imzasını" attığı" (Özer, 2006: 63) belirtilmektedir. Yönetişimin Antik Yunan'da kullanılan "dümen tutma" (steering of boats) kavramının izlerini taşıdığını belirten Jessop'ın tanımlamasına göre, kavram esas olarak yönetimle hem çakışan hem de ondan ayrılan bir tür yönlendirme, rehberlik etme ve yönetme tarzı ve eylemidir (Güzelsarı, 2004: 12).

Çizelge 1: Yönetimden Yönetişime

	Farklı dönemlerdeki düzenleme biçimleri	
	“Yönetim” Merkezi Otorite	“Yönetişim” Parçalı/Bölüşülmüş Otorite
Coğrafik Kapsam	Devlet	Farklı devlet altı birimler Ulusal Bölgesel Kentsel Devlet-üstü birimler Küresel
İşlevsel Kapsam	Çoklu konu alanları	Tekli konu alanları
Kaynakların Dağılımı	Merkezi	Yayılmış/yaygınlaştırılmış
Normlar	Emir, denetim ve yeniden dağıtım	Kendi kendini yönetim ve piyasa
Karar Verme Sistemi	Kademeli	Yatay Pazarlığa dayalı
Politika Uygulamaları	Merkezi Otorite egemen Bağlayıcı	Parçalı Kendini bağlayan Gönüllü

Kaynak: (Eraydın, 2009).

“Yönetim alanyazınına bakıldığında ise; 1980 sonrası alanyazınının kendisini bir biçimde ‘bürokrasi’ karşıtı olarak tanımladığı gözlenmektedir. ... Buna göre; bürokratik devlet örgütlenmesi hiyerarşik ve katıdır; bu nedenle hiyerarşi kademeleri azaltılmalı, daha esnek bir biçimde örgütlenmeli ve toplumsal ihtiyaçlardaki sürekli değişime ayak uydurabilmek için daha dinamik bir modelde tasarlanmalıdır. ... Bu düşüncelerin bürokrasinin örgüt tipi açısından somut görünümü katı, hiyerarşik ve aşırı merkezîyetçi olarak nitelendirilen yapının yerini yatay, esnek ve kâr odaklı işleyecek postbürokratik bir yapıya bırakması iddiasıyla karşımıza çıkmaktadır” (Övgün, 2010: 52–53).

Dünyanın içinde bulunduğu çok yönlü dönüşüm süreci, yönetimi meşru ve yapılabilir kılan koşulları aşındırmakta, bu aşındırma süreci ise yönetimi ortadan kaldırmasa da yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Devlet giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermekte zorlanmaktadır (Yüksel’den aktaran Tortop ve diğerleri, 2007: 545). Daniel Bell’in 1988 yılında yapmış olduğu saptamaya göre devlet küçük meseler için çok büyük, büyük meseleler içinse çok küçük kalmaktadır. Yani devlet küresel sorunlarla baş edecek kadar yeterli olamamakta, yerel sorunlara ise çok uzak kalmaktadır.

Devletin bu yetersizliği ise kamu yönetiminde yeni arayışları gndfeme getirmiştir. Devletin yetersiz kaldığı alanda hükümet dışı (yerel, ulusal, uluslararası ve uluslarüstü) aktörlerden yardım alma gerekliliği ortaya çıkmıştır. Yapılan bazı uygulamaların başarıya ulaşması ise yönetişim kavramını meydana çıkmıştır (Tekeli, 1999: 239). Arıkboğa'nın aktardığına göre alanyazınında söz sahibi olan Kooiman, yönetimin merkezi bir aktör olarak eski öneminin azaldığını ve mutlak otoritesinin artık kalmadığını savunmaktadır. Ayrıca toplumsal sorunların üzümünde yönetim kadar diğer toplumsal aktörlerin de sorumlu olduğuna; kamu, özel ve gönüllü sektör arasındaki katı sınırların kalmadığına işaret ederek, aktörler arası etkileşimin önemine dikkat çekmektedir (2004: 88).

İlhan Tekeli yönetişimin, siyasal ve ekonomik gücün toplumda daha yaygın dağılığını öngördüğüne işaret ettikten sonra bir kavramsal ereve çizmektedir: “nceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetişim anlayışına geçilmektedir” (1999: 248).

Yönetişim kavramının Dünya Bankası tarafından ilk kez kullanıldığı 1989 Raporu'nun ardından, 1991 yılında Deborah Brautigam (1991: preface) imzasıyla yayınlanan, Banka'nın “Working Papers” serisinden Yönetişim ve Ekonomi başlıklı raporunda Brautigam, yönetişimin, yönetimin eşanlamlısı olduğunu savunmaktadır. Brautigam'a göre, yönetişimin kendisi, otoritenin kullanımı anlamında nötr bir kavramdır. Yönetimin eşanlamlısı olarak yönetişimin, “siyasal yönlendirme ve denetimin; toplulukların, toplumların ve devletlerin; yeleri, yurttaşları veya sakinlerinin üzerinden yerine getirilmesi” biçiminde tanımlanabileceğini belirtmektedir. Rhodes ise yönetişimin yönetimin eşanlamlısı olmadığını yönetişimin yönetimin anlamındaki değişimi, yönetimin yeni yöntemini, kural koymanın değişen koşulunu, halkı yönetmede yeni bir metodu ifade etmekte olduğunu belirtmiştir (1996: 652-653).

Yönetim hiyerarşik bir düzeni ve bürokratik yapıları içerirken yönetişim resmi sıfat taşımayan, hükümet dışı, farklı aktör, örgüt, kişi ve grupların etkileşimini

içermektedir. Yönetişim kavramında yönetim kavramından farklı olarak heterarşik ilişki ön plandadır. Bu ilişki de karşılıklı ilişki ve bağımlılık içerisinde olan aktivitelerin eşgüdümü ve kendi kendilerine organize olma etkinlikleri vurgulanmaktadır (Yüksel, 2000: 146). Yönetişim kavramına ilişkin olarak yapılan tanımların ortak olarak en çok vurguladıkları husus, toplumdaki her kesimin ileri derecede katılımını mümkün kılan bir yönetim anlayışının egemen olmasıdır. Yönetim devlet merkezlidir fakat yönetişim, bir dizi aktörler, süreçler ve merkezi yönetimin birincil aktör olmaktan çıkıp diğer aktörlerle görece eşit olduğu katılımcı bir durumu tanımlamaktadır.

Teknolojinin gelişmesi ve beraberinde iletişimin kolaylaşması bilgi akışını arttırmıştır. Günümüzde her insan ve her devlet dünya üzerinde olan her şeyden haberdar olma imkânına sahiptir. Bu gelişmelere paralel olarak insan hakları ve düşünce özgürlüğünün daha bilinir olması insanların içinde buldukları konumu sorgulamalarına fırsat vermiştir. İnsanlar pasif yönetilenler olmaktan çıkıp aktif vatandaşlar olmaya başlamışlardır. Bu yüzden kendilerini daha iyi ifade edebilecekleri, kendilerinden fikir sorulan, katılımcı, kendilerini yönetmek üzere seçtikleri yöneticilerden hesap sorabildikleri, bilgi alabildikleri ve egemenliği aktif olarak paylaşabildikleri, şeffaf bir yönetim anlayışını gerçekleştirme ihtiyacı içindedirler. Yönetimden yönetişime geçişin koşullarını yurttaştan gelen talep belirlemiştir. Alttan siyasal sisteme yönelik olarak gelişen söz konusu politik talepkarlık, yurttaş katılımı vurgusu ekseninde gelişmiştir. Yani yönetişim, yurttaşların baskısı sonucu şekillenmiştir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 35). Siyasal sistemin tabandan gelen bir baskı sürecinde gelişmesinin doğal sonucu olarak da, yönetişim, yalnızca hak talep eden değil, ödev ve sorumlulukların yüklenmiş olduğu bir aktif vatandaşlık formatını beraberinde getirmiştir (Yüksel, 2000: 150).

Kökeni 16. yy. kadar giden yönetişim terim olarak ilk kez kuzey Avrupa'da, ardından da bütün dünyada kullanılmaya başlanmıştır. 17. yy. Fransa'sında sivil toplum ile hükümeti uzlaştırmaya yönelik bir yaklaşımın varlığı bilinmektedir (Gaudin'den aktaran Yüksel, 2000: 147). İngiltere'de ise klasik yönetim anlayışına karşı bir model olarak gelişmeye devam etmiştir (Stoker, 1998:21-22). Kavram yüzyıllar önce kullanılmaya başlansada Dünya Bankası'nın 1989 Afrika raporunda bölgedeki krizi yönetişim krizine bağlaması ile tekrar ortaya çıkmıştır. Dünya Bankası Afrika ülkeleri için kullandığı kavram ile bu ülkelerin kalkınmasını ve yönetimini devleti ya da kamu

yönetimini aşan bir fenomen olarak görmüştür (Şaylan, 2000: 20). Günümüzde ise neoliberal kuramcılar yönetim kavramı ve modeli üzerinde yoğunlaşmaktadırlar (Yüksel, 2000: 153).

Dünya ekonomisinde çok uluslu şirketlerin artan etkisi, üretim metotlarındaki değişim, uluslararası ticaretin gelişmesi, bilgi ve iletişim sistemlerindeki ilerleme, sermaye ve finans pazarlarının deregülasyonu gibi faktörlerin kavramın ortaya çıkıp gelişmesini sağladığı söylenebilir (Senarclens'ten aktaran Yüksel, 2000: 147). Çukurçayır ve Sipahi'nin Al'dan aktardığına göre (2003: 49) refah devleti uygulamalarının terk edilerek, kamunun küçültülmesiyle birlikte kamu tarafından boşaltılan alan, sadece özel sektör tarafından değil, üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır. Yine yazarların Yüksel'den aktardığına göre (2003: 49) bu noktada, piyasa ve devlet arasındaki üçüncü bir sektörün gerekliliğini vurgulayan yönetim anlayışı, aşırı merkezîyetçilik ve özel sektörün olası suistimali arasındaki dengenin ancak üçüncü sektöre yani sivil topluma yetki verilmesi yoluyla sağlanabileceği temeline dayanmaktadır.

Yönetimden yönetişime doğru dönüşüm emir komuta eksenli bir devlet şeklinden, yapabilir kılan bir devlet şekline geçişi ifade eder (Peters and Pierre, 2001: 131). Başaran'a göre (aktaran Bozkuş, 2009: 41) küreselleşme süreciyle devam eden çoğulculuk politikalarının gereği olarak yönetim anlayışı, yönetimlerin vatandaşlarını dikkate almadan tek yönlü politika ve hizmet üretmeleri yerine, yönetilenlerle birlikte karar alma, birlikte düzenleme, birlikte uygulama, birlikte yönetim, birlikte üretim, birlikte denetim ve yönetenler/yönetilenler birlikteliğini ifade etmektedir. Kösekahya (2003: 34) yönetişimin hızla yayılma sebebini şöyle açıklamaktadır: "Politikanın giderek karmaşıklaşması ve bağımlılıkların artmasından dolayı geniş bilgi ve perspektife duyulan ihtiyaç, bilgi toplumunun artan ihtiyaçlarını karşılamak ve daha iyi bir bilgi yönetimi sağlamak, vatandaş politikası oluşturma sürecine dâhil ederek görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak ve devlete kamunun güvenini sağlamak, daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik yönündeki talepleri karşılamak ve farklı çıkarlar arasında aracılık ederek geniş bir uzlaşmaya varmak için duyulan ihtiyaçlara cevap verebilmek."

Yönetişim pek çok ülke tarafından kabul edilip benimsenmiş bir yaklaşım olmakla birlikte bazı eleştiriler almaktadır. Bu eleştiriler genellikle hesap verebilirlik

üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kamusal politikaların kabul edilip uygulanması süreçlerine çok sayıda kurum ve aktörün katılması sonucunda politikaların sonuçlarından kimin hangi ölçüde sorumlu tutulacağı açık değildir. Yönetişimin merkezinde katılımcılık bulunmakla birlikte, ortaya çıkan kararların özel çıkarlara hizmet etmesi tehlikesi her zaman vardır; böyle bir durumda beklenen faydaların aksine ciddi sorunlar oluşabilecektir. Yönetişim ayrıca sürece katılan aktörler arasında eşgüdümün sağlanması zor ve zaman alıcı olduğundan karar almayı geciktirebilmekte ve bu yönüyle de eleştirilmektedir (DPT, 2007: 1-2).

Bunlarla birlikte yönetişimin -iktidara sermayeyi ortak ederek- küresel sermayeye hizmet ettiği, katılımcı olduğu fakat gerçek anlamda vatandaşın katılımına yer vermediği, bu yönüyle anti-demokratik olduğu, ulus-devletin ufalanmasına, hatta yok olmasına neden olduğu gibi pek çok eleştiri yapılmaktadır. Peters ve Pierre (1998: 223-226) ise ulus devletlerin güç kaybını şöyle açıklamaktadırlar; uluslararası sermaye piyasalarının ve AB gibi uluslarüstü kuruluşların baskıları, özel sektör-devlet ilişkilerinde yaşanan değişim, geleneksel kamu yönetimi anlayışında şüpheye düşülmesine neden olmuştur. Bu da devletlerin özel sektör lehine güç kaybetmesine neden olmuştur. Devletler tamamen devredışı kalmamakla birlikte direkt kontrol yetkilerini, etkileme yetkisi ile değiştirmektedirler.

2.1.2. Yönetişim Kavramının Tanımı

1990'lı yıllardan bu yana sosyal ve siyasal kuramın önemli tartışma konularından biri haline gelen yönetişimin kullanım alanının işletme yönetiminden başlayarak, iktisat, siyaset ve kamu yönetimi alanlarına uzanması ve “yerel”, “ulusal” ve “uluslararası” yönetişime kadar genişlemesi, kavramın tek bir anlamından söz edilmesini güçleştirmektedir (Güzelsarı, 2004: 12). Kersbergen ve Waarden'e göre (2004: 144) yönetişim çalışmaları gerçek bir “büyüyen endüstri” haline gelmiş olsa da, buna rağmen, hala teorik ve kavramsal bir kafa karışıklığı söz konusudur. Kimi yaklaşımlar kavramı ağ sistemlerine dayandırarak açıklarken kimi yaklaşımlar devlet, demokrasi ve işbirliği modellerini tercih etmiştir. Kavrama eleştirel bakanlar ise neoliberalizm ve kapitalizmi ön plana çıkararak kavrama açıklık getirmeye çalışmışlardır. Genel olarak ifade edilecek olursa yönetişim kuramı keskin hatlarla birbirinden ayrılmış toplumsal ağların karşılıklı iletişim ve etkileşim ortamları içinde

kamu siyasalarını oluşturma sürecini vurgulamaktadır (Üstüner, 2003: 49). Yönetişimin kurduğu ağ içinde devlet diğer aktörlere diğer aktörlerde devlete bağımlıdır (Peters and Pierre, 1998: 226).

Bu çalışma kapsamında yapılan alanyazını araştırmasında yönetişimin birçok farklı şekilde kullanıldığı görülmüştür. Ekonomik yönetişim, sosyal yönetişim, siyasal yönetişim, şirket yönetişimi, küresel yönetişim, ulusal yönetişim, yerel yönetişim bunlardan bir kısmıdır. Tüm bu kullanım biçimlerinde esas olan yönetişim kelimesinin birlikte kullanıldığı kelimeye kattığı yeni anlamdır. Yönetişim “herhangi bir iş, eylem, süreç, karar veya uygulamadan, doğrudan ya da dolaylı olarak bir şekilde etkilenen tarafların, bunların gerçekleşme sürecine mümkün olan en yüksek katılımıdır (Gündoğan, 2010: 14). Kavramın tanımlanmasında fikir birliği olmamakla birlikte çalışmada düzeni sağlamak adına tanımlamalar üç gruba ayrılmıştır. Uluslararası kurumların yaptığı tanımlamalar, uluslararası alanyazını ve ulusal kaynaklarda bulunan tanımlamalar.

Karakuş’un Bayramoğlu’ndan aktardığına göre (2010: 19) birbirinden farklı birçok disiplinde ekonomik, yönetsel, siyasal, ekolojik yönetişim olarak farklı alanlarda kullanılan yönetişim kavramı bugünkü anlamıyla ilk kez Dünya Bankası’nın 1989 tarihli “Aşağı Sahra Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyümeye” (“Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth”) adlı raporunda kullanılmıştır. Raporda, Afrika’nın kalkınma sorununun bir yönetişim krizi olduğu, yönetişimden kastedilenin de, siyasal iktidarın bir ülkenin işlerini yönetebilme kapasitesi olduğu ifade edilmiştir. Dünya Bankası’nın raporunda “good governance” olarak yer alan yönetişim üzerine açık bir tanım yapılmamış ancak, terim daha sonra OECD ve BM tarafından da kullanılarak, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir. Dünya Bankası yönetişimin ekonomik boyutu üzerinde dururken BM sürdürülebilir kalkınmadaki önemi üzerinde yoğunlaşmıştır.

“Yönetişim” (governance) ya da “iyi yönetişim” (good governance) kavramının ilk kez kullanıldığı uluslararası örgüt olan Dünya Bankası tarafından bir ülkenin kaynaklarının etkin bir şekilde kullanımı için hesap verebilirlik, saydamlık, sivil toplumun kamu politikalarına etkin katılımı, hukuk devleti, bağımsız yargı sistemi gibi ilkeler bağlamında yönetişim kavramının sınırları çizilmiştir. İyi yönetişim açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve

işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzen olarak tanımlanmıştır. Banka'nın 1992'de yayınlamış olduğu "Governance and Development" isimli raporda ise adından da anlaşılacağı üzere "Yönetişim ve Kalkınma" ekseninde bir yaklaşım geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu rapora göre, iyi yönetişim, sağlıklı kalkınma yönetimi ile eşanlamlıdır (World Bank, 1992).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), küresel meselelerden biri olarak üzerinde çalıştığı alanlardan birisinin de yönetişim olduğunu ifade etmekte ve bu meseleyi dört ana başlık altında değerlendirmektedir. Bunlar: şirket yönetişimi, yolsuzlukla mücadele, düzenleyici reformlar ve kamu yönetişimi'dir. OECD'nin Küresel Yönetişim Komisyonu 1995'te şu tanımları benimsemiştir: Yönetişim, gerek bireylerin gerekse kamusal ya da özel kuruluşların ortak konularının yönetimi için izledikleri yolların toplamını belirtir. Yönetişim, çatışan ya da farklı çıkarların uyumlaştırılması ve işbirliğine dayalı adımların atılmasını sağlayabilecek kesintisiz bir süreçtir. Yurttaşlardan itaat talebinde bulunma yetkisine sahip resmi kurum ve rejimlerin yanı sıra, halkın ve kurumların üzerinde anlaşmaya vardıkları ya da kendi çıkarına uygun gördükleri gayriresmi düzenlemeleri de içerir (Aközer ve Ortaç, 2002: 164).

Birleşmiş Milletler'in kavrama, Dünya Bankası ve OECD'nin yaklaşımına paralel bir biçimde yaklaştığını söylemek mümkündür. Ancak BM, terimi biraz daha siyasallaştırarak yerelleşme ve demokratikleşme temelinde yoğunlaşmıştır. BM yönetişimin inşa sürecinde "demokrasi, insan hakları, yoksulluğun ortadan kaldırılması" vb. gibi söylemleri de işin içine katarak farklı türden bir rol oynamaktadır. Bu yönüyle kavramın kamusal kabulünü sağlayıcı bir pozisyonundadır. Yönetişim kavramı BM tarafından "bir ülkenin her düzeyindeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı" şeklinde tanımlanmıştır (Özer, 2006: 62). Yönetişim hakkında BM tarafından dünya çapında yapılan "Development Administration" (BM, 1999: 1-3) isimli konferansta iyi yönetişimin özellikleri şöyle sıralanmıştır: Saydam, şeffaf, adil, eşitlikçi, demokratik, katılımcı ve halkın ihtiyaçlarına duyarlı. Bu konferansın ardından 8 Eylül 2000 tarihinde New York'ta kabul edilen BM Binyıl Bildirgesinin V. Bölümünde "İnsan Hakları, Demokrasi ve İyi Yönetişim" başlığı altında bildirgeyi kabul eden ülkelerde "bireylerin katılımını sağlayacak daha geniş kapsamlı siyasal

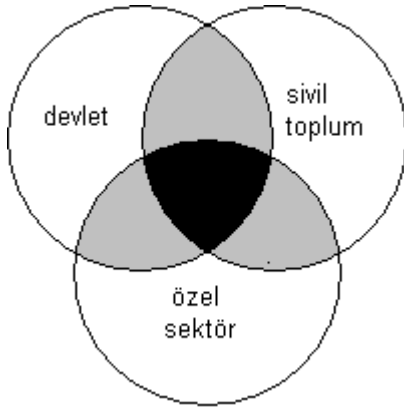
süreçler doğrultusunda ortak çaba harcanması” kararlaştırılarak, yönetişimin katılımcılık yönü ön plana çıkarılmıştır (BM, 2000).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) 1997 tarihli “Reconceptualizing Governance” başlıklı belgesinde ise yönetim kavramı; otoritenin toplum içinde dağılımı ile kamusal kaynakların yönlendirilmesinde ve ortak sorunların çözümünde etkili olan ve toplumu oluşturan birey ve grupların çıkarlarını dile getirdikleri, yasal haklarını kullandıkları, yükümlülüklerini yerine getirdikleri aralarındaki farklılıkları çözüme kavuşturdukları, süreçlerin, ilişkilerin ve kurumların toplamı olarak tanımlanmıştır (Aközer ve Ortaç, 2002: 164). Yine UNDP tarafından yayınlanan 1997 tarihli bir belgede yönetişimin halkın, ekonomik, sosyal ve politik kaynak ve kurumlarını sadece kalkınma için değil aynı zamanda kaynaşma, birleşme ve yine halkın iyiliği için idare ettiği sürece işaret ettiği belirtilmiştir (UNDP, 1997a: 4). 1997 tarihli “Sürdürülebilir Kalkınma için Yönetişim” (Governance for Sustainable Human Development) isimli belgenin anahtar kelime açıklamalarında yönetişimin devleti içerdiği fakat özel sektör ve sivil toplumu da alarak devleti aştığı vurgulanmıştır.

BM tarafından düzenlenen HABITAT II (2000: 1) Zirvesi’nde de yönetişimin devlet, özel sektör ve sivil toplum olmak üzere üç etkin aktörü bulunduğu bildirilmiştir. Çizelge 2’de gösterildiği gibi bu üç aktörün bir araya gelmesi ve kesişim kümesi oluşturması ile yönetişimden bahsedilebilmesi için gerekli ön şart sağlanmış olur. Devlet, siyasi ve yasal olanakları yaratır, özel sektör, iş ve gelir sağlar, sivil toplum ise grupları ekonomik, sosyal ve siyasi aktiviteler için harekete geçirerek siyasi ve sosyal katılımı sağlar. Burada sivil toplum olarak kastedilen halk tarafından gönüllü olarak oluşturulan ticaret birlikleri, devlet dışı örgütler; cinsiyet, dil, kültür ve din grupları; yardım kuruluşları, işveren kuruluşları, sosyal ve spor klupleri; kooperatifler, toplum kalkındırma örgütleri; çevreci gruplar; odalar, akademik ve politik gruplar ve medya ile diğerleridir. UNDP’nin iyi yönetişimi desteklemesinin temel amacı her bir aktörün zayıf ve güçlü taraflarının olması ve bu üçü arasında işbirliği olması gerekliliğidir (UNDP, 1997b). Yönetişimin üç bacağı vardır: Ekonomik, siyasal ve idari(yönetisel). Ekonomik yönetim bir ülkenin ekonomik aktivitelerini ve diğer ekonomilerle ilişkilerini etkileyen karar alma sürecini içerir. Siyasal yönetim politika üretimi için karar alma sürecidir. İdari (yönetisel) yönetim ise politikaları uygulama sistemidir. Üçünüde kapsayan iyi yönetim siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkileri yönlendiren süreç ve yapıları

tanımlar. UNDP'nin Yönetim Geliştirme ve Yönetişim Bölümü'nün 1998 tarihli "UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned" başlıklı belgesinde de devletin yanı sıra özel sektör ile sivil toplum örgütlerinin de yönetişimin tarafları arasında oldukları özellikle belirtilmiştir (Aközer ve Ortaç, 2002: 164).

Çizelge 2: Yönetişimin Aktörleri



Kaynak: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>

Belirtildiği gibi uluslararası kurumlar yönetim kavramını ortaya çıkarmış ve bu kadar yaygınlaşmasını sağlamışsa da uluslararası akademik çevreler de kavram ile yakından ilgilenmişlerdir. Uluslararası alanyazınında yönetim kavramının kullanımında belirsizlikler bulunmakla birlikte yönetişimin, tek taraflı hiyerarşik bir yapı olan yönetim kavramına alternatif olarak çok ortaklı, etkileşimli bir düzen ortaya koyduğu ortak bir kanıdır. Hem özel sektör hem de kamu sektörü için kullanılan yönetim kavramı kendi içinde dinamizm barındıran bir kavramdır. Zaman değiştikçe yönetimin bu değişime ayak uydurma şekli yönetişim ile tanımlanmaktadır. Kavramın tanımının belirsizlikler içermesi geniş kullanım alanına ulaşmasına neden olmuştur.

Uluslararası alanyazını taramasında görülmüştür ki yönetim kavramı yeni bir kavram olması ve bilim dünyasında son dönemlerde birçok çalışmaya konu olması nedeniyle birçok kaynakta değişik tanımları yapılmıştır. 1990'lı yıllardan bu yana tartışılmakta olan kavram hakkında herkesin üzerinde uzlaşma sağladığı bir tanım bulunmamaktadır. Uluslararası alanyazınında kavramsal vurgular farklı noktalara olsa da yönetişimin yönetimde birliktelik, işteşlik, iletişim, anlaşma gibi sıfatları taşıdığı ortak görüştür.

Roderick Rhodes'a göre (1996: 652) yönetim popüler ve aynı zamanda muğlak bir kavramdır; fakat yönetim kavramından daha kapsamlı olarak bir dizi aktörler, süreçler ve merkezi yönetimin birincil olmaktan çıkıp diğer aktörlerle görece eşit olduğu bir durumu tanımlamaktadır. Kavramı 14.yy'a dayandıran Anne Matte Kjaer'e göre (2004: 1-3) yönetim; kamu kesimini dışlamayan, farklı olarak sivil toplumu, bir kısım ağları, ortaklıkları ve piyasaları (özellikle uluslararası piyasaları) yönetim işlevinin merkezine yerleştiren bir yönetim yaklaşımıdır. Gaudin'e göre ise (aktaran Yüksel, 2000: 147) kavram XVII. yy da Fransa'da "gouvernance" karşılığı ile hükümeti sivil toplum ile yakınlaştırmaya yönelik bir yaklaşımı ifade etmek için kullanılmıştır ve bu sözcük İngilizceye "governance" olarak tercüme edilerek kullanılmıştır.

Kesim ve Petek'in Kooiman' dan aktardığına göre (2005: 41) yönetim; "tüm ilgili aktörlerin birbirleriyle etkileşen müdahale çabalarının 'ortak' bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır. Bu düzen, bir aktöre ya da tek bir aktörler grubuna indirgenemez. Kamusal ya da özel hiçbir aktör; karmaşık, dinamik ve çok çeşitli problemleri çözmek için gerekli olan tüm bilgilere, belli araçların etkin kullanımını sağlamak için gerekli olan yeterli düzeyde ön bilgiye ve belli bir yönetim modelini tek taraflı olarak hükmetmeye yetecek düzeyde eylem gücüne sahip değildir". Arıkboğanın Kooiman'dan aktardığına göre (2004: 90) yönetim kamusal ve kamusal olmayan aktörler arasındaki sürekli etkileşim süreci olarak görülmelidir. Gerek aralarındaki işbölümü, gerekse sorumlulukların paylaşımı bu sürecin parçalarıdır. Kesim ve Petek'in aktardığına göre (2005: 42) Bursens ve Helsen ise yönetimi, "farklı fakat iç içe girmiş politika düzlemlerinden oluşan ve karşılıklı etkileşim halindeki kamusal ve özel aktörlerin hiyerarşik olmayan ağları ile yönetilen bir siyasi sistem" olarak tanımlamaktadır.

Stoker'a göre (1998:17) yönetim ayrımı bulanıklaşmış olan kamu ve özel sektör sınırlarında gelişen yönetim şekillerine işaret etmektedir. Yönetim; kaynağını aktörleri yöneltmek için yeterli teknik yetkiye sahip idareden alan, özerk, sorunları çözmek için yeterli yetki ve kapasiteye sahip olduğu varsayılan kuruluş ve aktörler grubunun, gücünü ortaklaşa ve karşılıklı hareketten alarak kurduğu bir yönetim sistemidir. Yine yazara göre iyi yönetim için gerekli ve aynı zamanda açmaz yaratan özellikler (1998: 17-26); *meşruiyet* yani halkın hizmeti sunacak olan aktöre güveni, *hesap verebilirlik* yani aktörlerin verilen hizmet sebebi ile halka karşı sorumlu olmaları,

etkin yönetim yani kaynakların aktörlerce verimli kullanılması, *bilginin kullanılabilirliği* yani devlet sivil toplum ve halk arasında bilgi akışının etkinliği, *yönetim katmanları arasında uyum* yani aktörlerin verilen kararların ve uygulamaların birbiri ile uyumlu olmasıdır.

Stoker'ın yönetim üzerine kendi deyişi ile birbirini tamamlayan beş önermesi vardır (1998: 18);

* Yönetişim; yönetmekten kaynaklanan ancak aynı zamanda onun çok ötesinde yer alan bir dizi aktör ve kuruma işaret eder.

* Yönetişim; sosyal ve ekonomik sorunların çözümüne yönelik sınırların ve sorumlulukların bulanıklığını ortaya koyar.

* Yönetişim; kolektif faaliyetlere katılan kurumlar arasında oluşan ilişkideki güç bağımlılığına işaret eder.

* Yönetişim; aktörlerin kendi kendini yöneten, otonom ağları ile ilgilidir.

* Yönetişim; iktidarın yönlendirme gücü veya otorite kullanımı olmadan bir şeylerin yapılabilme kapasitesini ve iktidarın yol göstermek için yeni araçlar ve teknikler kullanabileceğini gösterir.

Çalışma kapsamında ağırlıklı olarak incelenen Türkçe alan yazınında da uluslararası alanyazınında olduğu gibi tanım konusunda farklılıklar olduğu ve yönetim yaklaşımını destekleyenlerle birlikte karşıt olanlarında var olduğu görülmüştür. Daha çok “sezgisel bir niteliğe” sahip olan kavramın tanımlanması yoluna pek gidilmemekle birlikte, buna rağmen yapılabilen tanımlar eklektik ve görece dağınık olup, kavramın kullanıldığı alana göre de değişmektedir (Coşkun, 2008: 68). Yönetişim sadece kamu yönetimi alanında geçerli olan bir anlayış olmadığı gibi kamu yönetimi alanında da farklı platformlarda kullanıldığında her seferinde farklı bir tanımla karşımıza çıkabilmektedir. Örneğin kamu sektörü ile özel sektör arasındaki yönetim uygulamalarında farklılıklar olduğu gibi, kamusal boyutta çeşitli platformlar arasında da farklılıklar arz etmekte, yerel uygulamada farklı ilkeler, ulusal ve uluslararası uygulamada farklı ilkeler ön plana çıkabilmektedir.

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi dalında Türkiye’de en önemli kurumlardan biri olan TODAİE tarafından yayınlanan, Bozkurt ve diğerleri (1998:274) tarafından yazılan sözlükteki tanıma göre İngilizcede *governance* olarak karşılık bulan yönetim: “Bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen

sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzendir”. Yine kurumun 2008 tarihli sözlüğünde benzer bir tanım yapılmıştır: “Bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da dışarıdan bir baskı olmadan her bir aktörün birbirini etkilediği düzendir” (Bozkurt ve Ergun, 2008: 274). Türk Dil Kurumu ise “yönetişim” kavramını; resmi ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımını olarak tanımlamaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı’nın tanımında; yeni bir kavram olmakla birlikte pek çok ülkede genel kabul gören yönetişimin merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanıldığı belirtilmiştir (DPT, 2007: 4). Bu tanımda geçen ve yönetişim modelinin bir aktörü olan sivil toplum kuruluşları şöyle tanımlanmaktadır; günümüzde toplum yararına çalışan, demokrasinin gelişimine katkıda bulunan, kar amacı gütmeyen, devletten ayrı hareket edebilen, bireylerin ortak amaç ve hedeflerine bakıldığında ise; siyasal iradeyi ve yönetimi, kamuoyu oluşturmak suretiyle, etkileyebilen bir örgütlenme türüdür (Dal, 2005: 2).

AB’ de geçerli olan anlayış ve uygulamaya göre sivil toplum kuruluşları olarak kabul edilecek kuruluşlar arasında şunlar sayılabilir (TOBB, 2004):

- * Sosyal ortaklar olarak da adlandırılan işçi ve işveren birlikleri ve sendikalar
- * Sosyal ortaklar dışındaki ekonomik ve sosyal aktörler, meslek kuruluşları sosyal ve ekonomik örgütler,
- * Çevre ve insan hakları örgütleri, tüketici dernekleri, hayırsever kuruluşlar, eğitimle ilgili sivil toplum kuruluşları,
- * Halka yakın ve üyelere yönelik faaliyet gösteren gençlik örgütleri, aile dernekleri, dinsel örgütler ve yerel yaşama katılımı sağlayan cemaat anlayışına dayalı kuruluşlar.

Eryılmaz’a göre verimlilik, sorumluluk katılım ve etkinlik artık kamu yönetimi yazınında yadsınamayacak ilkeler olmuştur. Bunların birbirleri ile uyum içinde yer alabileceği kavramsal çerçevenin ise “yönetişim” kavramıyla hayata geçirilebileceği düşünülmektedir. Yönetişim kavramı, kamu yönetimi özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan karmaşık bir sistem ve bunların kendi aralarındaki karşılıklı

etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Burada merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları dışında sivil toplum örgütlerinin de yönetim sistemine dâhil edilmesi söz konusudur (Eryılmaz, 2002: 28). Yönetişim çabalarının başlıca özelliği; değişimi hızlandırıcı, piyasa tabanlı, müşteri odaklı, çıktı ağırlıklı, toplumun sahiplendiği yerinden yönetim uygulamaları olmalarıdır (Palabıyık, 2004: 64). Bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümü ifade etmektedir (Toksöz, 2008: 7).

Nohutçu ve Balcı'ya göre (2003: 17) ise yönetimin işlem, eylem ve kararlarından etkilenecek olan tüm aktörlerin “birlikte”, “beraber”, “ortaklaşa”, “işbirliği” içerisinde ülkenin yönetiminde söz sahibi olması yönetişim olarak tanımlanabilir. Siyaset bilimciler tarafından yapılan tanımlamaya göre yönetişim: Kamusal alanın yönetilmesinde ve iktidar erkinin kullanılmasında yasal otoritenin kullanılma biçimidir (Acı, 2005: 210). Çukurçayır ve Sipahi'nin Gündoğan'dan aktardığına göre (2003: 48) tüm bu tanımların sonucu olarak, yönetişimi tek başına yeni bir model, yeni bir akım olarak değil, mevcut yönetim kavramının ifade ettiği anlam çerçevesinin bazı öğelerini öne çıkararak sorunlara yaklaşımda bazı farklılıklar ortaya koyma girişimi olarak ifade etmek mümkündür.

Türkçe alanyazınında yapılan tanımlar ve yönetişimin genel ilke ve özellikleri göz önüne alınarak şöyle bir genel tanım yapmak mümkündür: “Yönetişim demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hâkim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojideki gelişmelerle uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir”(DPT, 2007: 5).

Tanımlamalardan da anlaşılacağı gibi yönetişim kavramı, yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak ortaya konmaktadır. Yönetişim ile yönetilen temsilcilerin karar sürecinde yer alması hedeflenmektedir. Tanımlamalar yorumlandığında yönetişim kavramının, dışarıdan bir baskı olmadan, her birinin birbirini etkilediği aktörlerin yarattığı bir yapı ya da düzeni belirttiği görülmektedir. Yönetişimin amacı, hem toplumsal sorunlarla hem de çağdaş toplumların karmaşıklığını, dinamiklerini ve çeşitliliğini yaratan olgularla baş edebilmektir. Yönetişim toplumsal çıkarları dengeler

ve toplumsal aktörlerin kendilerine çekidüzen vermelerini sağlayacak biçimde olanakları ve sınırları ortaya çıkarır. Yönetişim; yurttaşların, grupların ve toplulukların; ortaklaşa karar alma ve uygulamalarında, çıkarlarını dile getirmelerinde, çatışma noktalarının çözümünde, kullandıkları mekanizmalarda “birlikte yönetim” anlamını içermektedir.

Avrupa Birliği resmi internet sitesinde ve yazarın makalesinde verilen tanıma göre sosyal bilimci Roderick Rhodes (1996: 1) popüler ve aynı zamanda muğlâk bir kavram olarak nitelendirdiği yönetim kavramının çağdaş sosyal bilimlerde en az altı şekilde kullanıldığını belirtmektedir. Minimal devlet, şirket yönetişi, yeni kamu yönetimi, iyi yönetim, sosyo-sibernetik sistemler ve kendini organize eden ağlar.

Minimal Düzeyde Hizmet Sunan Devlet Olarak Yönetişim: Rhodes’e göre (1996: 653-654) üstü kapalı bir terim olan bu kullanımda devlet müdahalesinin şekli ve kapsamı ile kamu hizmet sunumunda piyasa ve piyasa benzerlerinin kullanımı tekrar tanımlanmaktadır. Bilindiği gibi refah devleti uygulamalarının başarısız olmaya başlaması ile birlikte devletin birçok alanda müdahaleden kaçınması gerektiği ve artık hantal bir yapıya ulaşan devletin küçülmesi gerekliliği birçok kişi tarafından desteklenmiştir. Bununla birlikte 1980 sonrası kamu çalışanlarının sayısı azalmış, özelleştirme ile kamu girişimlerinin sayısı düşürülmüştür. Buna rağmen kamu harcamalarının arttığı bilinmektedir.

Şirket Yönetişimi Olarak Yönetişim: Bazı özel sektör yönetim şekillerinin kamu yönetimine girmesi gibi şirket yönetişi kavramı da son yıllarda bazı batı ülkelerinde kullanılmaya başlanmıştır. Kurumsal yönetim esas olarak iş dünyasında uygulanmaktadır (Coşkun, 2008: 70). Şirket Gözetim Kurulu’nun, Paydaşlar Genel Kurulu’nun ve Yönetim Kurulu’nun sorumlulukları, yeterli iç kontrol sistemlerinin mevcudiyeti, hesapverme sorumluluğu ve denetçinin rolü ve fonksiyonu ile ilgilenmektedir (HMB, 2004: 5).

Şirket yönetişiminin açıklık, bilgiye ulaşmada şeffaflık, bütünlük ve doğrudanlık, hesap verebilirlik ilkelerinin kamu kuruluşları içinde geçerli olduğu söylenmektedir (Rhodes, 1996: 654).

Yeni Kamu İşletmeciliği Olarak Yönetişim: Yeni Kamu İşletmeciliği özel sektörde kullanılan yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uygulanabileceği fikri üzerine doğmuştur. Kuramsal olarak iki görüşe dayanmaktadır: Biri rekabete dayalı, vatandaşın

müşteri olarak tercih özgürlüklerinin olduğu şeffaf ve inisiyatif sahibi bir bürokrasiyi amaçlayan “yeni kuramsal ekonomi”, diğeri ise profesyonel yöneticiler tarafından yönetilen kamu kurumlarını amaçlayan “profesyonel işletmecilik” tir. Rhodes bu kuramların uygulanması ile birlikte kamu sektörünün piyasalaştığını, güven kaybettiğini ve yönetişimin bunu engellemek için kullanıldığını iddia etmektedir (Rhodes, 1996: 655).

İyi Yönetişim Olarak Yönetişim: Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun Eylül 2000 tarihinde sunduğu Milenyum Deklarasyonu’nda iyi yönetişimin 21. yy’ın hedefleri arasında olduğu liderlerce açıklanmıştır. Yönetişim kavramı nötr bir kavram iken bazı ilkelerinin uygulanması iyi yönetişim kavramını doğurur. Daha önceki bölümlerde bahsedildiği gibi “iyi yönetişim” kavramı ilk olarak DB tarafından kullanılmıştır. Banka borç verdiği ülkelerin alınan parayı doğru değerlendirmeleri için “iyi yönetişim” ilkelerinin uygulanmasını tavsiye etmiştir. DB’ye göre bağımsız yargı sistemi, sözleşmelerin uygulanması için yasal bir çerçeve, hesap verebilir yönetim, hukuka ve insan haklarına saygı, karar alma sürecine katılım, uyumlu ve tutarlı politikalar üretme, etkin ve saydam bir yönetim iyi yönetişimin ilkeleridir (World Bank, 1992). Paquet, Roy ve Rudolf’a göre (2000) iyi yönetişimin birbirini tamamlayan başlıca sekiz unsuru bulunmaktadır: Katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, çabuk cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon. Bu ilkelerin yanına zaman zaman yerindenlik, yerellik, toplam kalite, toplumu güçlendirme gibi bir takım ilkelerin de eklendiği görülmektedir.

İyi yönetişimi yönetişimden ayıran temel unsur, az gelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu yönetsel, siyasal, ekonomik ve toplumsal içerikli sorunlardır. İyi yönetişim bu sorunların aşılmasına yönelik olarak yeni bir çerçeve sunmakta ve uluslararası fonların kullanımında da bu yeni çerçeve dikkate alınmaktadır. Diğer bir ifadeyle iyi yönetişimde, kamusal hizmetlerin sunumu ve problemlerin çözümü konusundaki tartışmalar aynı zamanda gelişmeyi sağlamaya da odaklanmakta ve devlet, toplum, piyasa üçlüsüne, uluslararası çevre de önemli bir aktör olarak katılmaktadır (Arıkboğa, 2004: 98). “İyi yönetişim“ kavramının içerisinde diyalog ve uzlaşma yer almaktadır. Halk, önce hür iradesi ile mutabakata (consensus) dayalı olarak temsilcilerini seçebilmeli (siyasal katılım ve temsil), onlara bu şekilde yönetme hakkını vermeli (temsili vekâlet), yöneticiler ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara

katılabilmeli (yönetime katılma) ve yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmamaları için onları kontrol (denetim) edebilmelidir (Canaktan, 2002).

Sosyo-Sibernetik Sistem Olarak Yönetişim: Sosyo-sibernetik sistem olarak yönetim, sibernetik sistem modelinin sosyo-ekonomik alt sisteme uygulanması olarak kabul edilebilir (Coşkun, 2008: 72). Coşkun'un Dunsire'dan aktardığına göre (2008: 72) bu modelde çekişmeler ve muhalefet sistemi ayakta tutar.

Kendini Organize Eden Ağlar Olarak Yönetişim: Aktörler arası bağımlılığın, ortak amacın ve kaynak paylaşımının, karşılıklı güvenin var olduğu, devletten bağımsız (devlete hesap vermeyen) kendiliğinden organize olan yönetim ağlarının oluşturduğu sistemdir. Bu sistemin aktörleri kamu, özel ve gönüllü kuruluşlardır (Rhodes, 1996: 658–659).

2.1.3. Yönetişimin Özellikleri

Yönetişim kavramı muğlak bir kavram olduğu gibi yönetişimin özellikleri de kaynaklara göre farklılık göstermektedir. Özer (2006: 79) bu özelliklerin şeffaflık, hesap verbilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve etkinlik olduğunu aktarmıştır. Bu çalışma da ise alanyazınında karşılaşılan yönetişimin özellikleri başlıkları derlenerek aşağıda verilecek kavramlara ulaşılmıştır.

2.1.3.1. Açıklık

Yönetimde açıklık ilkesi genelde saydamlık ilkesi ile aynı anlamda kullanılmakla birlikte, açıklık saydamlığı da içeren daha geniş kapsamlı bir ilkedir (DPT, 2007: 6). Açıklık kamu yetkililerinin karar alma süreçlerini ve kararlarını diğer paydaşlara açık ve paylaşılr olarak gerçekleştirmesidir (Toksöz, 2008: 18). Bilginin ulaşılabilir, somut ve anlaşılabilir olması; bilgilerin zamanında, doğru ve eksiksiz biçimde kamuya duyurulmasıdır. İyi yönetişimin ilkelerinin ortaya koyulduğu AB Komisyonu tarafından hazırlanan Beyaz Rapor'da AB kurumlarının ve üye ülkelerin halk tarafından anlaşılabilir bir dil kullanması gerektiği vurgulanmakta ve bunun kurumlara olan güveni arttıracığı belirtilmektedir (CEC, 2001: 10). Bu çerçevede açık yönetim, vatandaşların kamusal bilgi ve belgeleri talep ve elde edebildiği, hizmetlere ulaşabildiği ve karar alma sürecine katılabildiği bir yönetimi temsil etmektedir (DPT, 2007: 6). UNDP ise açıklığı şöyle tanımlamıştır: "Açıklık bilginin serbest akışı üzerine inşa edilmiştir. Süreçler, kurumlar ve bilgiler onlarla ilişkili olanlarca direk ulaşılabilir

olmalı ve onların anlaşılabilir ve görünür olması için yeterince bilgi sağlanmalıdır” (UNDP, 1997b).

Yönetimin açıklığı söz konusu olduğunda genellikle üç karakteristikten söz edilmektedir:

* Saydamlık: Kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olmasını ifade etmektedir.

* Ulaşılabilirlik: Hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların kolayca ulaşabilmelerini anlatmaktadır.

* Cevap verebilme: Yeni görüş, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma durumunu belirtmektedir.

Bilgi edinme kanunu, stratejik planlama, idari usul yasaları, bürokrasinin azaltılması, yerindenlik ilkesinin kabulü, düzenlemelerde yalın ve anlaşılır bir dil kullanılması, e-devlet uygulamaları, düzenleyici etki analizi uygulamaları, kamu denetçisi (ombudsman) uygulamaları açık ve saydam yönetimlerin uygulamalarıdır.

2.1.3.2. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirliği, kamu gücüne sahip olanların vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verme gerekliliği, bir kimsenin yerine getirdiği işlerden dolayı bir başka otoriteye açıklama yapması, performansın açıklanması, bir kimsenin üstlenmiş olduğu görev ve sorumlulukları ne şekilde yerine getirdiğini ortaya koyması ve ispat etmesi zorunluluğu gibi şekillerde tanımlamak mümkündür (DPT, 2007: 13–14).

UNDP tarafından yapılan tanıma göre hesap verebilirlik, bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık, yetersizlik ya da hilekârlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğidir (UNDP, 1997a). İyi işleyen bir devlette, hükümet hem dışarıdan vatandaşlar tarafından, hem de kendi içerisinde kamu kurumları yoluyla hesap verebilirliğe tabidir. Bu ayrım ise, dikey hesap verebilirlik ve yatay hesap verebilirlik olarak adlandırılır. Dikey hesap verebilirlik; seçim süreçleri veya dolaylı olarak sivil toplum kuruluşları ya da medya yoluyla vatandaşların aktif olmalarını kapsamaktadır. Yatay hesap verebilirlik ise; devletin kötüye kullanma ve verimsizliklerini kontrol etmek için oluşturulmuş kamu kuruluşlarını kapsamakta ve yargı, yasama, genel

denetçiler, yolsuzluk karşıtı birimler, seçimle ilgili kurullar ve insan hakları komisyonları, ombudsman, veya kamu şikayet komisyonları gibi kurumlar tarafından sağlanmaktadır (Schacter, 2001: 135).

Kurumsal paydaşlar olarak devlette karar verenler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları halka karşı sorumludur. Bu sorumluluk kuruma göre ve verilen kararın kurum içi veya kurum dışı olmasına göre değişir (UNDP, 1997b). Bilindiği gibi yönetim uygulamalarında tek sorumlu devlet değildir. Özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ve bazı uygulamalarda bireyler bile yönetim sorumluluğunu paylaşmaktadır. Yönetişim uygulamalarında hesap verebilirlik kavramı ile ilgili sorun böyle çok aktörlü bir ortamda sorumluluğun kime ait olduğunun bilinmemesidir.

Hesap verilebilirlik ilkesi siyasi, idari ve hukuki hesap verebilirlik olarak üçe ayrılabilir:

Siyasi Hesap Verme: Hesap verebilirlik denildiğinde akla ilk gelen ve ilk uygulama şekli olan siyasi hesap verebilirlik siyasilerin seçimler yoluyla halka hesap vermelerini ayrıca bazı bakanların parlamento önünde kendi bakanlıklarının yaptıkları işlerden dolayı hesap vermelerini anlatmaktadır (DPT, 2007: 14). Tanımdan anlaşılacağı üzere siyasi hesap verebilirliğin gerekleri; seçimler, seçimlerle ilgili reformlar, geçerli bir siyasi irade, denetlenebilirlik için resmi belgelere erişim kolaylığı, etkili seçimler için güçlü bir sivil toplum, seçilenlerin halka yakın olması ve eylemlerinin daha fark edilir olması için adem-i merkezîyetçilik ilkesinin kabulü ve yerel düzeyde katılımın artmasıdır.

İdari Hesap Verme: Yönetişel [idari] hesap verebilirlik bürokratların siyasi üstleri tarafından kontrol edilmesi ve sonuçta tüm sistemin seçimler yoluyla halka dolaylı olarak hesap vermesi şeklinde tezahür etmektedir. Yönetişel hesap verebilirlik ayrıca her bir kamu kurum ve kuruluşunun hiyerarşik üstlerine hesap vermesini de kapsamaktadır. Bu türlü bir hesap sorma teftiş kurulları veya dış denetim kuruluşları eliyle yürütülmektedir (DPT, 2007: 14). İdari hesap verme kısaca; hükümet kuruluşlarının kuruluş içi ve kuruluşlar arası dikey ve yatay hesap verebilirliği olarak tanımlanabilir.

Hukuki Hesap Verme: Hukuki hesap verebilirlik yönetişimin unsurlarından birisi olan hukukun üstünlüğünün sağlanması için gerekli bir hesap verme türüdür. Bu yolla kamu kurum ve kuruluşları eylem ve işlemlerinde hukuka bağlılık konusunda

hesap vermektedir ve bu türlü bir hesap sorma yargı organları eliyle sağlanmaktadır (DPT, 2007: 14).

2.1.3.3. Cevap Verebilirlik

Hükümetler, vatandaş talep ve ihtiyaçlarına cevap verme yönünde her geçen gün daha da artan baskılarla karşılaşmaktadır. Yönetimin toplumsal değişime hızla yanıt verecek kapasite ve esnekliğe sahip olması, genel kamu yararını tanımlarken sivil toplumun beklentilerini de dikkate alması, yönetimin rolünü eleştirel bir sorguya tabi tutmaya istekli olması bu noktada cevap verebilirliği anlatmaktadır (Güler, 2003: 105).

UNDP tarafından yapılan tanıma göre (1997b) cevap verebilirlik; paydaşlara hizmette bulunmaya çalışan kurum ve süreçlerin bütünüdür. İyi yönetişimin temel unsurlarından biri olarak kabul edilen cevap verebilirlik ilkesi; vatandaşların, kamu ya da özel sektörde yer alan yetkililer tarafından, karşılaştıkları sorunların çözümünde, gerekli desteği almaları anlamına gelir.

2.1.3.4. Katılımcılık

Temsili demokrasilerin katılımı tam anlamı ile sağlayamaması sebebi ile katılımcı demokrasi kavramı ortaya çıkmıştır. Batılı demokrasilerde oy verme oranının düşmesi, partilerin üye sayılarının azalması ve devlet kurumlarına güvenin azalması devlet vatandaş ilişkisinin geliştirilmesi gereğini doğurmuştur (Kösekahya, 2003). Yasal bir hak haline gelmesi ilk olarak 18'inci yüzyılda İsveç'te gerçekleşen katılımcılığın genel olarak üç aşamasından söz edilmektedir; bilgilendirme, danışma ve aktif katılım. Bilgilendirme insanlara neyin yapılmasının planlandığının anlatılmasıdır; bir geri besleme (*feedback*) içermemektedir. Tam olarak katılımcılık sayılmamakla birlikte bilgilendirme katılımcılık için bir ön şarttır. Danışma, halka toplantılar, açık oturumlar, anketler vs. yoluyla bir konu hakkındaki görüşlerinin sorulmasıdır ve geri besleme yoluyla halkın görüş ve önerileri dinlenmektedir. Aktif katılım ise halkın politika oluşturma sürecine bizzat katılmasını ifade etmektedir (DPT, 2007: 14).

Katılım yalnızca karar almayı etkilemeyi değil karar alma sürecinin her evresinde, kararların içeriklerinin biçimlenmesinde, uygulama ve denetlenmesinde yaygın ve yoğun katılımı anlatır. DPT'nin tanımından yola çıkılacak olursa katılımcılığın sağlanabilmesi için birbiri ile bağlantılı üç unsur gerekmektedir; karar verme sürecine vatandaş da dâhil eden açık ve şeffaf bir devlet, devletle vatandaş

arasında karşılıklı olarak tutarlı ve sürekli bir bilgi akımı, vatandaşları katılım mekanizması konusunda bilgilendirecek etkin yolların varlığı.

UNDP (1997b) ise katılımı şöyle tanımlamaktadır: Tüm kadın ve erkekler kendi menfaatlerini temsili için karar almada direk olarak veya yasal arabulucu kurumlar vasıtasıyla söz sahibi olmalıdır. Bu geniş katılım yasal olarak katılım kapasitesi olduğu gibi birlik kurma ve konuşma özgürlüğünde olabilir. Katılımcılık vatandaşların siyasi karar alma ve siyasi yönetim süreçlerine temsil yolu ya da doğrudan dâhil olmaları anlamına gelmektedir. Katılım ilkesi, ekonomik ya da sosyal bir karar alınırken bireylerin alınan kararlarda katkılarının bulunması nedeni ile yöneten ve yönetilen arasındaki ilişkinin geliştirilmesine önemli katkılarda bulunmaktadır (Kösekahya, 2003: 35). Katılımcılık ilkesi yerel yönetimlerde daha iyi işleyecektir. Avrupa Birliği'nin yönetim anlayışını ortaya koyan Beyaz Rapor'da (CEC, 2001) belirtildiği gibi tüm sivil toplum kuruluşlarının içinde bulunduğu topluluk çapında bir katılımcı demokrasi, uygulamada sıkıntılara sebep olacaktır. Bununla birlikte yerel yönetimlerde katılımcılık ilkesini hayata geçirmek daha kolaydır ve örnekleri mevcuttur.

Türkiye gibi merkezi yönetimin güçlü olduğu ve halkın merkezi yönetimin gücüne alıştığı toplumlarda karar alma sürecine katılımı sağlamak zordur. Bu gibi toplumlarda çoğulcu kurumsal yapılar kurulmalı, yerel yönetimler güçlendirilmeli, halk katılımına teşvik edilmelidir. Katılımın sağlıklı sağlanabilmesi için ise halk sürekli ve doğru bilgilendirilmelidir. Halkın sunulan hizmeti sadece iyi-kötü olarak değerlendirmesi katılımı sağlamaz. Böyle toplumlarda demokratik katılımın sağlanabilmesi için üniversitelerden, sanayi odalarından, odalardan, gönüllü kuruluşlardan vb. kurumlardan yardım alınabilir.

2.1.3.5. Etkinlik

Etkililik (*effectiveness*) kavramı her ne kadar etkinlik (*efficiency*) kavramı ile karıştırılıyor ve bazen bu iki kavram birbirlerinin yerine kullanılıyor olsa da iki ayrı olguyu ifade etmektedir. Etkililik amaçlara (hem çıktı hem de etki açısından) ulaşmayı ifade ederken, etkinlik amaçlara ulaşırken optimal (en uygun) kaynak kullanımını, gereksiz kaynak ve zaman tüketiminden kaçınmayı anlatmaktadır. Bu çerçevede, kamu yönetimindeki süreçler ve kurumlar kaynakları en iyi şekilde kullanarak istenen sonuçlara ulaşmalıdır (DPT, 2007: 15).

Etkinlik, sonuca ulaşmada gösterilen başarı olarak ifade edilmekte olup; uzun dönem vizyon koruma, kaynakların etkin kullanımı, bunun için teknik donanım, insanların bir takım kaygılarına karşı duyarlı olma, bu kaygıların ifade edilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçülmektedir. Yönetişimde etkinlik ilkesi devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetimde birlikte rol almalarını n gören bir perspektifi temsil etmektedir. Böylece yönetişim kavramının etkinliği, sadece devlet kurumlarının performansına bağlı değil aynı zamanda özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların hem bireysel olarak hem de birlikte alışma Şekillerine ve çözüm üretmedeki hareket etme hızlarına bağlıdır. O halde etkinlik ilkesi yönetişim kavramı içerisindeki bütün aktörlerin işbirliği çerçevesinde hareket etmesini n gören önemli bir kavramdır (Soylu, 2003: 78–80).

2.1.4. Yönetişim Anlayışının Gelişimi

Yönetişim anlayışının en belirgin özelliği kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen ve belirleyici g olmaktan çıkararak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dâhil edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulması, devletin iktidarını başka glerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerinde rollerinin artmasıdır (DPT, 2007: 5).

Toplumsal değişiklikler (ekonomik, toplumsal ve siyasal alandaki değişiklikler) ve bunların yönetim yapıları üzerindeki dönüştürücü etkilerine bakılarak yönetişimin hızlı gelişmesinin nedeni anlaşılabilir. Teknolojide, haberleşmede, yaşam tarzında vs.de yaşanan hızlı ve sürekli değişim, toplumu değiştirmekte ve artan biçimde çeşitlendirmektedir. Artan uluslararası baskı, devletlerin yönetme eksiklikleri, demokrasinin gereklerinin yerine getirilememesi yeni bir arayış getirmektedir. Yaşamın sürekli değişmesi ile birlikte yönetişim kavramı da hergün kendine yeni bir anlam bulmaktadır. Örneğin; 1990 larda Richard Falk ve Mahbub ul Hag tarafından, insani yönetişim (human governance) kavramı, iyi yönetişimin karşıtı olarak daha fazla toplum, insan hakları ve küresel güvenlik odaklılık anlamında kullanılmıştır (Palabıyık, 2004: 69). UNDP'nin 2002 yılında yayınladığı İnsani Gelişim Raporunda (Human Development Report) ise insani gelişimin sağlanmasında demokratik yönetişim (democratic governance) kavramı kullanılmaktadır. Kavramda demokratik yönetişim gibi siyasal özgürlükler, insan hakları ve ayrımcılığın önlenmesi temel amaçlar olarak

belirtilmektedir.

Yönetişim kavramının kendine her alanda yer bulması ve ardından uluslararası kurumlar, ulus devletler ve akademik çevrelerce benimsenmesi sonucu bu konuda birçok araştırma yapılmıştır. Palabıyık'ın aktardığına göre (2004: 73) Huther ve Shah tarafından yapılan ve ülkelerin yönetim kalitesini inceleyen araştırmaya göre Avrupalı ülkeler iyi yönetişime, Afrika ve Güney Asya ülkeleri yetersiz yönetişime, Latin Amerika ve Doğu Asya ülkeleri ise orta düzeyde yönetişime sahiptir. Palabıyık'ın Kaufmann ve Kray'dan aktardığı bir başka araştırma sonucuna göre (2004: 73) gelir düzeyi, iyi yönetişimden, pozitif etkilenmektedir.

Yönetişimin tanımı başlığında adı geçen uluslararası kurumların hepsi yönetişim yaklaşımını desteklemiştir. Kavram, ortaya çıktığı günden bu güne kadar yapılan zirvelerin, toplantıların hemen hepsinde kendine yer bulmuştur. Ayrıca kurumlar kavramın gereklerini yerine getiren projeleri maddi olarak desteklemektedirler. Örneğin; UNDP fon desteğinin yüzde 30'u yönetişimi geliştirici projelere gitmektedir (1997a, XII). Dolayısıyla yönetişim kavramı desteklenen ve gelişen bir kavramdır.

2.1.5. Kamu Yönetiminde Yönetişim

Çalışmanın ön sözünde belirtildiği gibi yönetişim kavramı birçok alanda kullanılmakla birlikte bu çalışmada ağırlıklı olarak ele alınan devlet hayatını ilgilendiren siyasi, idari ve yerel yönetişimdir. Buna paralel olarak çalışmanın bu bölümüne kadar yapılan yönetişim tanım ve bilgilendirmeleri ağırlıklı olarak “kamu yönetiminde yönetişim” üzerinedir; fakat hem yerel yönetişim konusuna geçiş oluşturması hem de bazı noktaların vurgulanması amacıyla kamu yönetiminde yönetişim ayrıca bu başlıkta incelenmiştir.

Ulus devletin 20 yy'da ekonomiyi geliştirme, düzenleme ve refah devletini sağlama konularında başarılı sayılamaması; bununla birlikte yeni kamu yönetimi gibi devleti özel sektöre yakınlaştıran akımlar; özelleştirme ve yerelleşme hareketleri kamu, özel sektör ve halk arasında ki keskin çizgiyi silmeye başlamıştır. İçinde bulunduğumuz zamanın kamu yönetimi anlayışını anlatmak için “işletmecilik”, “yeni kamu yönetimi”, “piyasa temelli kamu yönetimi” ya da “girişimci idare” gibi kavramlar kullanıldığı görülmüştür. Yeni Kamu Yönetimi anlayışında yer alan ve son yıllarda kamu yönetimi ile ilgili sıkça kullanılan kavramlardan birisi de “yönetişim” kavramıdır. Yönetişime

kamu yönetimi disiplininin gelen destek 1980’li yılların egemen bakış açısı olan ‘yeni kamu işletmeciliği’ akımı üzerinden sağlanmaktadır. Yönetişim, geleneksel kamu yönetimlerinde görülmesi zor olan işbirliği modellerini teşvik etmektedir (DPT, 2007: 1).

Gündoğan’ın aktardığına göre (2010: 20) Smouts yönetişimi klasik kamu yönetimi anlayışından ayıran dört özellik sıralamaktadır. İlk olarak yönetişim bir kural sistemi ya da eylem değil bir süreçtir. İkinci olarak yönetişim hâkimiyet üzerine değil uzlaşma üzerine kurulur. Yönetişim kamu ve özel sektör aktörlerini aynı anda içerir ve son olarak yönetişim resmi bir kurum değil sürekli etkileşime bağlı bir süreçtir.

Arıkboğa’nın aktardığına göre (2004: 92) Rhodes kamusal hizmetlerin yürütülme biçiminden hareketle yönetişimi incelemeye çalışır. Devletin büyümesine ve etkinliği yakalayamamasına yönelik yoğun eleştiriler sonrasında, kamu yönetimi-piyasa dengesi, piyasa lehine değişmekte; merkezi ya da yerel yönetimler oldukça değişik alanlarda ve değişik biçimlerde birçok hizmetin yerine getirilmesinde özel sektöre başvurmaya başlamakta, yine özel sektör yöntemlerini kendi içinde uygulamakta, kimi hizmetlerin yürütümü ise gönüllü kuruluşlara bırakılmaktadır. Diğer taraftan ulus devletin kimi yetkileri de ulusüstü kuruluşlara (Avrupa Birliği gibi) devredilmekte ve özellikle merkezi yönetimler bir fonksiyon kaybına uğramaktadır. Rhodes bu gelişmeleri, devletin içinin boşalması (*hollowing out of the state*) olarak nitelendirir.

Kamuda yönetişim modeline karşı çıkanlar da mevcuttur. Yönetişim karşıtı sesler; kamu yönetiminde yönetişim yaklaşımını ulus devleti yıkmak amacıyla yeni küresel güçler tarafından ortaya atılan bir tuzak olarak görmektedirler. Yönetişim anlayışı ile bütün egemenlik yollarının sermayeye açılacağını, bu durumda da çok uluslu şirketlerin ve uluslarüstü yapılanmaların yönetsel süreçlerin tamamını ele geçireceğini belirtmektedirler.

Yönetişim kamu, özel ve sivil toplum işbirliğinde yönetime katılmak anlamında ideolojik temelleri aynı; ancak katılımın mekânsal boyutlarına göre yerel, ulusal ve küresel alanda gerçekleşmektedir (Karaman’dan aktaran Palabıyık, 2004: 64). Ulus devlet kamusal alanda ki iktidarını uluslarüstü, yerel ve bölgesel güçlerle paylaşmak durumundadır. Örneğin; Avrupa Birliği’nde yönetişimin bahsi geçen üç boyutunu da görmekteyiz; birlik yönetişimi, ulus devletlerin kendi içinde uyguladıkları yönetişim ve yerel yönetişim. Yerel yönetimler için iyi yönetişim, o bölgede yaşayanlarla birlikte,

ortaklaşa olarak yer alacakları süreçte karar alma, uygulama ve denetleme fonksiyonlarını birlikte yürütmeleriyle mümkün olabilir. Ulusal iyi yönetim hükümetlerin alacağı kararların vatandaşların, sivil toplum kuruluşları ve siyasal kadroların geniş katılımı ve tartışması ile ortaklaşa alındığı ve uygulamaların uygun sosyal, siyasal, ekonomik desteklerle sürdürülebildiği, izlendiği ve denetlendiği ortamda gerçekleşebilir. Uluslararası iyi yönetim ise ulus devletler, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgüt ve kuruluşların ortaklaşa karar alıp uyguladıkları, uygulamaları izleyip denetledikleri bir çerçevede gelişebilir.

Küresel alanda özellikle çevresel konularda ön plana çıkan yönetim modeli, ulusal alanda değişik fonksiyonları ile kamu yönetiminde değişim meydana getirmektedir. Yerel yönetimlerde ise “katılımcı” bir sistemle yola çıkar ve sürdürülebilir kalkınmayı hedeflediği görülmektedir. Kamuda yönetimin bu üç mekânsal boyutunda incelemekte yarar vardır.

2.1.5.1. Yönetimin Uluslararası Boyutu

Yönetimin uluslararası boyutu “küresel yönetim” kavramı ile eşleşmektedir. Kamuda yönetimin uluslararası boyutu ulus devletin uluslararası aktörlerle yetki paylaşımı olarak açıklanabilir. Küreselleşme ile birlikte sadece bilgi, teknoloji ve ekonomi değil terör gibi birçok sorun da dünya çapında yaygınlaşmıştır. Küresel ısınma, çevre kirliliği, kalkınma, yoksulluk gibi birçok sorun ise büyümüştür. Dünya çapında artış gösteren ve hemen her ülkenin baş etmek durumunda kaldığı bu sorunlar ulus devletlerin yetersizliği sebebi ile daha da artmıştır. Küresel yönetim aracılığı ile bu sorunlarla küresel düzeyde baş edilebilmesi hedeflenmektedir. Bozkuş’un Topçu’dan aktardığına göre (2009: 63) 1990’lı yıllarla beraber yetkinliğini iyice arttıran yönetim kavramıyla, ekonomiden çevreye, insan haklarından kültürel kimlik taleplerine kadar temel toplumsal sorunların, ulusal ya da yerel düzeyde yaşanmış olsa bile, özünde küresel sorunlar olduğu görülüp, yaşanan küresel sorunlara karşı küresel çözümler üretilmesi gerektiği kavranmış ve yönetim kavramı da zorunlu olarak küreselleşmeye başlamıştır. Daniel Bell (1988) küresel yönetimin ortaya çıkış sebebi ile ilgili şunları söylemiştir: “Benim inandığım temel problem ise ulus devletin yaşamın büyük sorunları karşısında çok küçük kaldığıdır. Ulus devlet hayatın küçük sorunları için de çok büyüktür. Büyük sorunlar için çok küçüktür çünkü sermaye akışlarıyla, mülkiyet

dengesizlikleriyle, iflaslarla, gelecek yirmi yılda hızla artacak demografik med-cezir dalgalarıyla uğraşacak etkin uluslararası mekanizmalara sahip değildir. Küçük sorunlar için de çok büyüktür çünkü ulusal siyasal merkeze yönelik güç akışları, merkezin artan oranda yerel ihtiyaçların çeşitliliğine ve farklılığına duyarsız kalmasına yol açmaktadır.”

Küresel yönetim ulus devlet otoritesinin uluslararası kuruluşlarca yeniden şekillendirilmesidir. Bir veya birkaç devlet tarafından çözülmeyi gerektiren çevre sorunları, yoksulluk, kalkınma gibi küresel problemleri çözmede toplu hareket etmeyi işaret etmek için kullanılan bir kavramdır (Löffler’den aktaran Korkmaz, 2006: 8). 1993–99 yılları arasında UNDP’ye başkanlık yapan James Gustave Speth’e göre küresel yönetim bir zamanlar esas olarak hükümetler arası ilişkilere yönelik olarak düşünülürken, şimdi yalnız hükümetleri ve hükümetler arası kuruluşları değil, gönüllü kuruluşları, halk hareketlerini, çok uluslu şirketleri, akademik çevreleri ve kitle iletişimini de kapsar hale gelmiştir (Bozkuş, 2009: 52). Küresel yönetim küresel sorunlar için politik ya da demokratik düzenleme aracı olarak kabul edilerek, bu araçla insanların, insan hakları, çevre, barınma, işsizlik gibi konularda “ortak sahiplenme” yaklaşımını benimseyerek, evrensel insanlık beklentilerinin gerçekleşmesine katkıda bulunabilmesi beklenmektedir (Çukurçayır, 2003: 263).

Gümüş, Akbey ve Saraç’tan şöyle aktarmaktadır (2009: 35): “Küreselleşme sürecinde birçok siyasi, iktisadi ve sosyal etkinlik, kapsam bakımından küresel ölçüde yayılmakta, devlet ve toplumlar içinde ve arasındaki etkileşim sayesinde karşılıklı bağıllık ve bağımlılık artmaktadır. Diğer yandan, ülke sınırlarının tayin edilmişliği esasına dayanan ulus devletlerin üstesinden gelmesi gereken sorunlar çoğalmakta ve ulusal sınırları aşan bir “dünya toplumu” oluşturma isteği ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla küreselleşme öncesi dönemin temel aktörü konumundaki ulus devletler, günümüz küresel toplumunu ilgilendiren konularda karar alma gücüne sahip yegâne aktörler konumundan çıkmakta, sahip oldukları bu güç yukarıda bahsedilen yeni aktörlerle paylaşmak durumunda kalmaktadır. İktidar ilişkilerinde dönüşümü kaçınılmaz kılan bu süreçte, ulusal ekonomi önceliklerinin yerini küresel öncelikler almakta ve sistemin karar alma mekanizmasına katılım, yönetimin küresel düzlemde dışavurumu olmaktadır.”

1992 Rio de Jenario Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Yeryüzü Zirvesi, 1993 Viyana 2. Dünya İnsan Hakları Konferansı, 1994 Kahire 3. Dünya Nüfus ve

Kalkınma Konferansı, 1995 Kopenhag Dünya Sosyal Kalkınma Zirvesi ve daha birçok küresel toplantı küresel yönetime örnek gösterilebilir (Çukurçayır, 2003: 264). Küresel yönetim ile ilgili en önemli toplantı 1998 yılının Mayıs ayında İngiltere'nin Birmingham kentinde yapılmıştır. Toplantıda gelişmiş ülkeler önemli görülen küresel sorunların çözümü için bir araya gelmişlerdir. Bu toplantıda işsizlik, yoksulluk, nükleer silahlanma gibi konularda küresel işbirliğinin gerekliliği ortaya koyulmuştur (Tortop vd., 2007: 560). Bu kavramın kullanımında dikkat edilmesi gereken nokta küresel işbirliğinin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin aleyhine işlememesidir. Küreselleşmeden kuvvet alan bazı küresel güçlerin (özellikle sermaye sahiplerinin) yönetim kavramını kendi çıkarları doğrultusunda kullanabilmesi söz konusudur. Küresel yönetim kavramı özünde işbirliğini barındırmakla birlikte yönetimin bacaklarını oluşturan sınıflardan bazılarının güçlü olması güçsüz olanların geri planda kalmasına ve hatta sömürülmesine sebep olabilir.

2.1.5.2. Yönetişimin Ulusal Boyutu

Ulusal alanda yönetim uygulamalarına yapılan vurguyla kamu yönetiminin içine düşmüş olduğu krizden çıkması için yeniden şekillenmesi ve düzeltilmesi planlanmaktadır. Lebessis ve Paterson tarafından yapılan bir çalışmaya göre hükümet etkinliklerinin giderek artan oranda zorluklarla karşılaşması, sosyal karmaşıklığın çağdaş çözümler gerektirmesi, klasik demokratik temsil anlayışının meşruiyet krizlerine neden olması ve bütün bunların sonucunda da devlet anlayışının değişmesi ve yeni paradigmalara ihtiyaç duyulması ulus devletin yönetime geçişine neden olmuştur (aktaran Çukurçayır, 2003: 265). Küreselleşme ve yönetim yaşamın her alanında kendini hissettirse de asıl olarak kamu yönetimlerinde köklü değişikliklere sebep olmuştur. Küreselleşme ile birlikte “devletin yeniden düzenlenmesi”, “girişimci devlet”, “piyasa-dostu devlet”, “yönetişim”, “kamu yönetimi” gibi kavramlar altında devlet tartışmalarının yönü değişmiştir (Güzelsarı, 2004: 5).

Ulusal yönetim uygulamaları için öncelikle devletin sosyal uzlaşmaya dayalı bir kurum olması gerekir. Bununla birlikte hukuk devleti ve kuvvetler artılığı yönetimin gereklerindedir. Demokratik devlet niteliği de yönetim uygulamaları için gereklidir. Gümüş'ün Akbey ve Saraçtan aktardığına göre (2009: 48) yönetim ulusal boyutta uygulamaya konulurken, devlete getirdiği yeni anlamlar birçok farklı uygulamayla ortaya çıkmaktadır. Ulusal düzey ele alındığında, mekânsal ulus devlet

önderliğinde devlet, piyasa ve toplum arasında, iletişim ağları yoluyla bir yönetim ilişkisi kurulmakta ve politik-idari düzlemin yeniden yönetimi de bu yolla mümkün olmaktadır.

Ulusal düzeyde yönetim kamusal yönetim olarak da adlandırılabilir. Kamusal yönetim; politika hedeflerinin etkin ve verimli bir biçimde hayata geçirilmesini ve ayrıca bunların açık biçimde duyurulmasını ve paydaşların yararı için bunlarla ilgili hesabın verilmesini hedeflemiş olan kamu organizasyonları tarafından ve kamu idarelerince tesis edilmiş organlar eliyle yönetim, kontrol ve gözetim arasındaki etkileşimli ilişkinin güvence altına alınması olarak tanımlanır. Dolayısıyla kamu yönetimi, aslında yönetim – kontrol – gözetim ve hesap verme sorumluluğunu kapsar (HMB, 2004: 8–9).

2.1.5.3. Yönetişimin Yerel Boyutu

Yönetişim anlayışının önemli uygulama alanlarından biri de yerel yönetimlerdir (Çukurçayır, 2003: 268). Yerel yönetim, yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir yönetim biçimidir. Yönetişim modelinin getirdiği yeni formüller ile ulus devlet otoritesinin yerele aktarılması ve otoritenin yerel yönetimler tarafından paylaşılması söz konusu olmaktadır. Yerel yönetimlerde yönetişimin yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve katılımcılığın geliştirilmesini hedeflediği bilinmektedir.

Yerel boyutta yönetişimin uygulanmasında anahtar kavram yöre halkının katılımının sağlanmasında merkezi hükümetlerce ortam hazırlanmasıdır. Bu da adem-i merkeziyetçilikle (desentralizasyon) sağlanabilir. Desantralizasyon diğer bir ifade ile yerindenlik, Çukurçayır ve Sipahi'nin Şengül'den aktardığına göre (2003: 56-57) yönetişimin bir unsuru olarak, yetki ve kaynakların merkezi idareden yerel yönetime transferi anlamına gelmekte ve yönetişimin merkezle yerel arasında bir hiyerarşi öngörmemesi açısından yerel düzeyde de benzer bir yönetim modeline ve çoklu aktör modeline kayılmasını sağlamaktadır. Modern anlamda desentralizasyon, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme (decision making), kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi bir takım idari yetkilerin, taşra (çevre) kuruluşlarına, yerel yönetimler ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (vakıf, dernek gibi) aktarılmasıdır. “Yetki genişliği” “yetki devri”, “hizmette yerellik” (subsidiarite) ve “özelleştirme” de

adem-i merkeziyetçilik kavramı içinde değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2002: 225). Bu kavramın varlığında önemli bir yere sahip 1985 tarihli Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4. maddesi “kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen vatandaşlara en yakın yönetimlerce yerine getirilmelidir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri dikkate alınmalıdır” demektir (Gündoğan, 2008: 42). Maddeden anlaşılacağı üzere kamu politikalarının karar ve uygulama sürecinde yerel yönetimler öncelikli sıradadır.

Yönetişim ise sadece yetkinin yerel yönetimlere aktarılmasını değil yerelde özel sektör ve sivil toplum ile paylaşılmasını içermektedir. Bu sayede yönetişimin daha önceki bölümlerde sayılan ilkelerinin yerine geleceği düşünülmektedir. Yönetişimin yerel boyutunda esas olan; karar alma ve uygulama sürecinin vatandaşa en yakın otoritelerce ve vatandaşın aktif katılımı ile gerçekleşmesidir. Yönetişimin en önemli bileşeni olan (Gündoğan, 2008: 35) “katılım” yerel boyutta katılımcı demokrasi ile kendini göstermektedir. Katılımcı demokrasi oy verenlerin kamusal işler konusunda konuşma, irade oluşturma ve karar verme haklarının mevcut olduğunu ileri sürmektedir (Barber’den aktaran Gündoğan, 2008: 37).

Fakat etnik yapısı çeşitlilik gösteren ülkelerde özerklik ve yönetişim uygulamaları ulus devletin aşınması gibi sonuçlara ulaşabilir. Bununla birlikte sivil toplum kuruluşlarının tam olarak gelişmediği ve demokratik katılım kültürünün zayıf olduğu yerel toplumlarda yönetişimin “halk bacağı” eksikliği ve dolayısıyla sermayenin egemenliği söz konusu olabilir. Yönetişimin yerel boyutunu karşılayan “yerel yönetişim” kavramı bu çalışmanın temel ilgi alanı olup çalışmanın devamında olumlu ve olumsuz yönleriyle ayrıntılı olarak işlenecektir.

2.2. Yerel Yönetişim Kavramının Tanımı ve Ortaya Çıkışı

Kent giderek toplum hayatında daha önemli bir yer haline gelmektedir. Kent sorunlarının çözülme sürecinde merkezi yönetimlerden kaynaklanan gecikmelerle, etkin olamayan hizmetlerle ve giderek karmaşıklaşan kentsel sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu durum kent yönetiminin kente yakın kurumlar tarafından ve kent halkının da katılımıyla gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Günümüzde merkezi hükümetin yönlendiriciliği veya direktifi olmadan da yerel aktörler bir araya gelip kendi yörelerine ilişkin ortak bir plan oluşturmakta ve eylem birliği yapmaktadırlar. Bu

şekilde; merkezi otoriteden yerel yönetim kademelerine doğru yaklaştıkça, kişilerin yönetim sürecine girme ve yönetime katılma fırsatı artmaktadır.

Küreselleşme olgusu paradoksal biçimde yerel politika ve aktörler ile bölgeleri ön plana çıkartmaktadır. Bu sadece coğrafi bir yer değiştirme değil siyasi ve sosyal etkileri açısından olağanüstü ve derin bir dönüşüme işaret etmektedir. Ulus devlet yetkilerinden önemli bir kısmını daha alt birimlere devretmek zorunda kalmaktadır. Bütün ülkeler bir şekilde kendi özgün kurumlarının elverdiği ölçü ve biçimde bu düzenlemeleri yapmaktadır (Dedeoğlu, 2009: 4). Yerelleşme olarak adlandırılan bu düzenlemeler Dünya Bankası'nca dört farklı kategoride değerlendirilmiştir (Kaiser, 2006: 317):

* Yetki Genişliği: Merkez idarenin taşrada kurmuş olduğu birimlerine iş yükünü devretmesi olarak ifade edilmektedir. Yönetimsel sorumlulukların merkezi yönetimden taşra yönetimlerine devrini ifade eden kavram, yerelleşmenin uygulama açısından en zayıf örneği olarak gösterilmektedir.

* Yetki Devri: Anayasa ya da diğer kanuni düzenlemeler yoluyla yetkinin yerel yönetimlere aktarılmasıdır. Mali ya da kanuni açılardan karar alma süreçlerinde yarı özerk olarak adlandırılan kurumlara yetki devrinin gerçekleştirilmesidir. Bu düzenleme ile amaçlanan, özerklik sahibi ulus-altı yönetim birimlerinin oluşturulmasıdır.

* Yerinden Yönetim: Merkezi yönetim tarafından yetkilerin özerk kurumlara devredilmesidir.

* Özelleştirme: Yetkilerin özel sektöre devrini içermektedir.

Bu kategoriler içinde yetki genişliği; merkezi idarelerin taşra teşkilatlarını tarif etmektedir. Anayasamıza göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Karar alıcı merkezi kurum, uygulayıcılar ise taşra teşkilatlarıdır. Dolayısıyla bu oluşumu yerelleşme değil de teşkilatlanma olarak adlandırmak daha doğru olacaktır. Bununla birlikte; ülkemizde yerinden yönetim ilkesine göre yönetilen mahalli idareler bulunmaktadır. Merkezden ve yerinden yönetim kuruluşları arasında ise idari vesayete dayanan bir denetim sistemi kurulmuştur. Yetki devri merkezi yönetimin kendisine ait olan yetkiyi çeşitli sebeplerle yerel yönetimlere aktarmasıdır. Ülkemizin idari sisteminde örneği bulunmaktadır. Özelleştirme dünya bankasınca bir yerelleşme modeli olarak görülse de aslında yerelleşmeden ziyade devletin yetkilerinden vazgeçmesi olarak adlandırılabilir. Bilindiği gibi ülkemizde yargı sistemi idari ve adli olarak

ayrılmaktadır. Merkezi ve yerel yönetimler idari yargıya tabidir fakat özel şirketler adli yargıya tabidir. Bu durumda hukuki açıdan bakıldığında özel sektörü yerel idare arasında saymak mümkün değildir. Özelleştirme, yerelleşmeden ziyade özelleşme kavramı ile açıklanabilir. Özelleşen hizmetler artık devlet hizmeti olmaktan çıkmaktadır. Özelleştirme sadece yerel düzeyde değil ulusal düzeyde de gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bu kategori devletin çekilmesi ve vazgeçmesi olarak sınıflanabilir. Güler'e göre bu kategorileşme alışlagelmiş tanımlamadan çok farklıdır. Neoliberal güçlerin ortaya koyduğu bu kategorileşme, klasik yerelleşme değilde yetkinin özele (sermayeye) aktarılması gibidir (2003:20).

“Yerel yönetim” (local governance) kavramı ise yönetim sürecinin özellikle yerel idarelerle karşılıklı etkileşim içinde gerçekleştirilmesini anlatmaktadır (Palabıyık, 2004: 73). Bu cümleden hareketle kavram, hizmet süreçlerine yerel aktörlerin dâhil edilmesi olarak tanımlanabilir. Çukurçayır ve Sipahi (2003: 57) hizmet süreçlerine yurttaşların ve yerel aktörlerin dâhil edilmesi ile birlikte, yerel yönetim uygulamalarının kalite geliştirmede önemli katkılar sağladığını söylemektedir.

Yönetişim, topluluklarda, köylerde ve kasabalarda başlamakta ve yerel yönetim, yönetim kavramına ve yapısına temel sağlamaktadır (UNDP, 1997a: 5). 2002 yılında Johannesburg'da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi'nde yayımlanan yerel yönetimler bildirgesinde, yerel yöneticilerin sürdürülebilir kalkınmada iyi yönetim ilkesini benimsedikleri açıklanmaktadır (Johannesburg, 2002). Bununla birlikte; yerel ölçekte yönetim, her ülkenin yerel önceliklerine uyumlu olarak hayata geçirilmektedir.

2.2.1. Yerel Yönetişim Kavramının Tanımı

Merkezi yönetimin yetkilerinin azaltılması ile birlikte yerel alanda, toplumun değişik kesimleri arasında işbirliğini geliştirici önlemler de gündeme gelmiştir. Bu tercihin yeni kamu yönetimine yansması kamu yönetimi için uygun bir model olarak önerilen ve kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum işbirliğinde yönetim olarak ifade edilen yönetişimdir (Karaman, 2000: 37-53). Bu yeni modelin üyeleri yerel devlet, yerel ya da yerel düzeyde etkinlik gösteren sermaye ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Yerel yönetim sürecinden kastedilen de, birçok aktörün rol aldığı ve birbirilerinin arasında hiyerarşi yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim sürecidir.

Devletin bu süreç içerisindeki işlevi büyük ölçüde düzenleyicilik ve çoklu aktörlerin *birbirlerini bastırmadan* iletişimde olabilmelerinin şartlarını hazırlamaktır (Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 49). Bu kapsamda, yerel yönetim; demokratik yerel yönetim, yerinden yönetimleştirme ve demokrasi kavramlarını da kapsayıcı nitelikte önemli yetkilerin; siyasal özgürlüklerini ve diğer yasal haklarını eksiksiz kullanma yeteneğindeki yurttaşların erişimine uygun, hesap verebilir özellikteki yerel idarelere göçürüldüğü sistemi anlatmaktadır (Palabıyık, 2004: 73-74). Yerel yönetimler halka yakın olmaları ve ulusal kurumlara göre daha esnek ve küçük olmaları sebebi ile yönetim uygulamalarını daha rahat gerçekleştirebilirler. UNDP 'ye göre (1997a: XI) yerel yönetimi geliştirmek için sivil toplum ve özel sektörün devlet ile ortak olmasını sağlamak gerekir.

Yerel yönetimlerin iki önemli özelliği bulunmaktadır. Birincisi demokratik ve katılımcı nitelikleri ile seçim, temsil, katılım ve denetim gibi özellikleri etkin biçimde yerine getirmek; diğeri ise yerel kamusal hizmetlerin etkin ve verimli biçimde sunabilecek kamusal idare olmalarıdır (Çukurçayır, 2000: 225). Palabıyık'ın Bardouille'den aktardığına göre bu iki özelliğe bağlı olarak yerel yönetim kavramı iki boyutu ile tartışılmaktadır. Birincisi katılımcılık, iyi demokrasi; diğeri iyi yönetimdir. Yönetim ve yeni kamu işletmeciliği sebebi ile ikinci boyutun ön plana çıktığı tartışılmaktadır. Yapılan çalışmalarda yerel yönetimin üç özelliği dikkati çekmektedir (Palabıyık, 2004: 74):

* Farklı ölçeklerde gerçekleşen bir faaliyettir. Yerel yönetimler, en alttan mahalle ölçeğinden başlayan yerel yönetim olanakları ile anakent, bölgesel, ulusal hatta uluslararası işbirliği arayışlarına girmektedir.

* Kavram, kararların alınması ve uygulanmasında özel ve kamusal çıkarların kaynaştırılarak koordine edildiği siyasal ve yönetsel süreç özelliğindedir. Kaynak kullanımı ve hizmetlerin sunumunda etkililik ve verimlilik yerel idarelerin başlıca amacı olma özelliğini korumaktadır. Söz konusu amacın yerine getirilmesinde ve sosyal sektörlerin demokratik katılımının sağlanmasında kentsel yönetim değerlendirilmesi gereken bir süreçtir.

* Son özellik, kentsel yönetim ve uygulamalarında geline noktanın kaynakların kullanımı ve etkinliğin başarılmasında yeni ve daha yaratıcı yolların araştırılmasıdır.

Yerel yönetim uluslararası çevrelerde Akdeniz ve Avrupa Modeli olarak iki kategoride incelenirken (Corbino ve Pennella, 2005: 9-12), Akdeniz (İtalyan-İspanyol) modelinde, kalkınma programlarında gerçekleştirilen her adımın resmi kaynaklara dayandırılması eğilimi görülmektedir. Kurum ve kuruluş sayısı fazladır, anlaşmalar resmileştirilmiştir, planlama ve uygulama farklı aşamalara ayrılmıştır. Bu aşamalar projenin durumunu (ayarlamaların, teknik yardımın, hukuki süreçlerin ve projenin onaylanmasının çeşitli biçimlerini), daha sonra da hesap verme ve denetleme biçimlerini göz önüne sermektedir. Avrupa (Almanya, Büyük Britanya, Fransa ve Belçika) modelinde ise, resmiyet daha az olup bürokrasi daha ılımlıdır. Somut yönetim uygulamaları daha belirgindir. Prosedüre daha az önem verilir fakat danışma daha fazla önem sahibidir. İşlevi yerine getiren asıl kurumlar yerel yönetimlerdir.

Yerel yönetim, yerel yönetimlerin ve toplumda yer alan tüm kurumların etkileşim içerisinde yer aldığı bir yönetim yapılanmasını ifade etmektedir. Demokratik zemini güçlü olan model, sorumluluk, katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkinliğin sağlandığı bir anlayış çerçevesinde hareketi gerekli kılmaktadır. İyi yerel yönetim sadece belirli bir düzeyde yerel hizmet sunumundan ibaret değildir. Hemşerilere özgür yaşam sağlama, demokratik katılım için alan yaratma, çevresel sürdürülebilir kalkınma ve uygun piyasa koşullarını sağlayarak hemşerilere kaliteli bir yaşama ulaştırma da hedefler arasındadır (Shah ve Shah, 2011: 2).

Yönetim kavramının yerel yönetimle kesiştiği bir başka konu, kentsel hizmetlerin alternatif sunulma biçimleri ile ilişkilidir. Ayrıca yerel yönetim, yerel yönetimlerin hizmetleri tek başına değil, yönetim aktörleri ile birlikte yerine getirmesini öngörmektedir. Yerel düzey halka en yakın düzey olması dolayısıyla katılımın en yüksek oranda gerçekleşmesi beklenir (Varol, 2010: 30). Bu süreçte amaçlanan sosyal, siyasi ve ekonomik hayatın dışına itilmişleri de yönetime dâhil etmektir. Bu kesimin kentsel zenginliklerden faydalanmasını sağlamak ve yönetim kararlarının oluşturduğu olumsuzlukların kendi üzerlerine yıkılması sürecini tersine çevirmek konusunda onları müdahil hâle getirmek gerekmektedir.

Bununla birlikte; bu modele olumsuz yaklaşımlara göre yönetim kâğıt üzerinde kalırsa neoliberal politikaların eşitsizliğini meşrulaştırma işlevinin ötesine geçemez (Kesgin, 2007: 4). Özellikle yerel yönetimlerin yönetimin bazı olumsuz etkileriyle karşı karşıya olduğu ileri sürülmektedir. Uluslararası sermayenin bu yeni yönetim

felsefesini kullanarak, yerel otoritelerle işbirliğine gitmesi ve bu paralelde ulus-devletin aşınması söz konusudur (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 57). Güler (2003: 7) yönetim mekanizmasının katılımcı olmakla birlikte sadece sermaye ve elit kesimin katılımını güçlendirdiğini ve hatta iktidarı bu kesimlere devrettiğini ileri sürmektedir. Yönetişimin bir bacağı olan özel sektör toplumu yansıtmamakta, diğer bacağı olan sivil toplum kuruluşları ise elit kesimlerin hâkimiyetindedir.

2.2.2. Yerel Yönetişim Kavramının Ortaya Çıkışı

Yönetim şekillerinin tarihsel süreci içerisinde Alman sosyolog Luhmann'ın farklılaşma evrelerinden ilki *yatay farklılaşma* dönemidir. Bu evrede antik çağlarda tüm yetki ve sorumlulukların tek elde toplandığı, ayrılmamış bir yapı mevcuttur. Bu aşamada toplum merkezsizdir, her an herkes herhangi bir fonksiyon üstlenebilir. *Hiyerarşik farklılaşma* evresinde, toplumsal sistem büyümekte ve karmaşıklaşmaktadır. Toplum eşit olmayan alt-sistemlerin oluşumuyla farklılaşmaktadır. Merkezin siyaset sistemi etkilidir, eylemler merkez odaklıdır. Toplumsal rollerde hiyerarşik yapılanma başlamaktadır. Toplumsal evrimin son evresi ise *işlevsel farklılaşmadır*. Bir önceki aşamaya göre bu sistemler özgür ve otonomdurlar. Hiyerarşik evrede oluşan merkez artık işlevsel evrede tek değildir. İşlevsel sistemlerde zirve ve merkezin varlığı söz konusu değildir, toplum alt-sistemler tarafından yönetilmektedir. Bu noktada ise yönetim ortaya çıkmaktadır. Toplumda farklılaşmanın son evresinde yönetim olgusu toplumların gündemine gelmiştir (Yüceyılmaz, 2010: 458–460). Bu evrelendirmeye bakıldığında toplumda yaşanan değişim ve dönüşüme paralel olarak geleneksel yönetim anlayışının unsurları olan tek özneli, merkezi, hiyerarşik, katı bürokrasinin hâkim olduğu yönetim sistemi yerine halka yakın, esnek, dinamik yerel ve bölgesel yönetimlerin etkili olduğu görülmektedir.

Luhmann'ın hiyerarşik farklılaşma evresi ışığında bakıldığında, 1976 yılında Kanada'nın Vancouver kentinde gerçekleştirilen I. Habitat Zirvesi'nde devlet merkezli çözüm önerileri geliştirildiği görülmektedir. Sürdürülebilir kalkınmanın merkezi yönetimin dışındaki bir aktörün desteği olmadan hayata geçirilmesi olanaksız görünmüştür. 1983 yılında BM Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu Başkanı Gro Harlem Brundtland'ın hazırladığı raporda ise, sürdürülebilir gelişmenin sağlanmasında yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarına vurgu yapılmış; ancak ayrıntılı olarak

toplumda üstlenmeleri gereken rolleri ifade edilmemiştir (Emrealp, 2005: 14). Buradan da anlaşılacağı gibi yerel yönetimlerin 1980 sonrası yapısal değişimler ve dönüşümler geçirdikleri gerçektir.

Bu değişimlerin en başında kentteki tüm grupları, güçleri ve aktörleri iktidar ortağı etmeyi vaat eden *yerel yönetim* kavramı gelmektedir. Bu kavram, kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında karşılıklı ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimi ifade etmekte kullanılmaktadır. Yönetişimle aktörlerin birinin diğerinin önüne ve üzerine geçmediği durum belirtilir. Benzer şekilde yerel aktörler arasında iletişim ve iş birliği ile karşılıklı anlayışı ve yönetimde ortaklığı, katılımı ifade eden yerel yönetim (local governance ya da urban governance) kavramları üretilmiştir (Kesgin, 2007: 2-3). 1992 Rio zirvesinde çalışmaya başlayan UNDP Kentsel Çevre İçin Yerel Girişim Yardım Kuruluşu (LIFE) 1992-1997 döneminde 12 pilot ülkede 60'dan fazla kentte katılımcı yerel yönetim uygulamaları gerçekleştirmiştir. UNDP projelerinin toplamının %70'i ise yerinden yönetim ve yerel yönetim uygulamaları ile ilgilidir (UNDP, 1997a). Yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının toplumun talep ve beklentilerine daha kolay ve doğru çözümler sunabilme avantajı, yönetişimin yönetimden en temel farklılığı olarak ifade edilmektedir.

Yerelleşme; yönetim modeline bir geçiş (Ceritli ve Güneş, 2010: 529) olmakla birlikte geleneksel yerel yönetim anlayışına, yerel yönetimlerin kendilerine verilen hizmetleri yapmaları ve yerel toplulukların bunları kabul etmeleri hâkimdir. Böyle bir anlayış içinde, yerel halk kendisine sunulan hizmetin edilgen alıcısı olmaktan öteye geçememektedir. Ancak, yönetilenlerin kendilerine sağlanan hizmetlerin kalitesi konusunda bilinçlenmeleriyle yerel hizmetlerin tasarımında, yönetiminde ve denetimde etkin roller almaya ve yönetime katılma talepleri yoğunlaşmaya başlamıştır. Ulusal düzeyden bölgelere, ilçelere, köylere, belediyelere, kırsal kesime, yerleşmelere, topluluklara doğru gerçekleşen adem-i merkeziyetçilik daha önce karar alma süreci dışında bırakılan halkın, yetkilendirilmesini ve yönetim sürecine doğrudan katılmasını sağlamaktadır. Bu yolla ülke, tüm halkına eşit fırsatlar yaratabilir (UNDP, 1997a).

1992 yılında gerçekleştirilen Rio Zirvesi ile birlikte geliştirilen sürdürülebilir kalkınma ve bu kalkınmada yerel yönetimlere verilen öncelik ve Avrupa Birliği'nde yerel yönetimi geliştirmeye yönelik hazırlanan Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Beyaz Rapor sayesinde -dünyada- yerel yönetim kavramı gelişmiştir.

2.2.2.1. Sürdürülebilir Kalkınma ve Yerel Gündem 21

“Sürdürülebilir kalkınma” kavramı, ilk uluslararası ifadesini, Haziran 1972’de İsveç’in Stockholm kentinde yapılan “Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı” sırasında bulmuştur. Birleşmiş Milletler insan ırkının doğal kaynakları korkunç bir şekilde tüketime yöneldiğini ve bu şekilde devam edilmesi halinde gelecek nesiller için yaşam alanı kalmayacağını vurgulamış ve sürdürülebilir kalkınma kavramını ortaya çıkarmıştır (Jackson, 2007). 1983 yılında BM Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu oluşturulmuştur. Bu Komisyon tarafından yürütülen çalışmalar sonucunda, 1987 yılında “*Ortak Geleceğimiz*” başlıklı bir rapor yayımlanmıştır. Brundtland (ortak geleceğimiz) Raporu’nda getirilen “sürdürülebilirlik” tanımı, bugün için de geçerliliğini büyük ölçüde korumaktadır: Sürdürülebilir kalkınma; bugünün gereksinim ve beklentilerini - gelecek kuşakların gereksinimlerini ve beklentilerini karşılama olanaklarını tehlikeye atmaksızın- karşılamaktır.

Merkezi hükümetler ve ulus devletlerden gelecek tepkilerden çekinen Birleşmiş Milletler yapmış olduğu tanımın içine yerel otoriteleri ve sivil toplum kuruluşlarını dahil etmeyi tercih etmemiştir. 1992 yılında yapılan Rio Konferansı’na kadar da sivil toplumun aktif katılımı gerçekleşmemiştir (Korkmaz, 2006: 15). Raporda, artan kentsel sorunlara çözümler üretilmesi ve kentlerin iyileştirilmesi için getirilen bir dizi öneri arasına sıkıştırılan “yerel yönetimleri güçlendirmek” başlığı altında yerel yönetimlere biçilen rol, merkezi yönetim politikalarının mahallinde daha etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamak ile sınırlı kalmaktadır. Önemli bir yenilik olarak rapora yerleştirilen “vatandaş katılımı” ise, “yerel yönetimin hizmet açığını kapamaya” yönelik olarak, “yoksulların kendi semt derneklerinde yerel öz yönetimlerini sağlaması” şeklinde ifadesini bulmaktadır. Henüz bir “ortak” olarak pek ciddiye alınmayan sivil toplum kuruluşlarından ise, yalnızca, çeşitli önlemlerle artacağı varsayılan yerel kaynakların bir kısmının “halk gruplarına” aktarılmasına “aracılık” etmeleri beklenmektedir (Emrealp, 2005: 13–14).

1996 yılında İstanbul’da gerçekleştirilen Habitat-II Zirvesi’nde “sürdürülebilir insan yerleşimlerinin desteklenmesi” konusu, çalışmaların temel noktası olarak öngörülmüştür. Sonuçları karşılaştırıldığında Rio Zirvesi ile paralellik gösteren Habitat II Zirvesi, cinsiyet ayrımcılığına maruz kalan kadınların karar alma mekanizmalarında

yetki sahibi olabilmesini, ekonomik, sosyal ve siyasal hayatta tam ve eşit katılımının sağlanmasını sürdürülebilir yaşam standartları için vazgeçilmez olarak görmektedir. Rio Konferansı'ndan sonra yaşanan bir diğer önemli gelişme ise 6–8 Eylül 2000 tarihleri arasında Birleşmiş Milletler Genel Merkezi'nde 189 ülkenin devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla gerçekleştirilen liderler zirvesidir. Zirve ile BM Binyıl Bildirgesi imzalanarak, küresel ölçekte kalkınmanın sağlanmasına yönelik hedefler belirlenmiştir. Bildirgede “Kalkınma ve Yoksulluğun Azaltılması, Ortak Çevrenin Korunması, İnsan Hakları, Demokrasi ve İyi Yönetişim başlıkları ile küresel ölçekte ortaya konulan hedefler, Yerel Gündem 21 anlayışının gelişimi ile doğrudan ilişkilidir (BM, 2000).

Habitat II Zirvesinin ardından 2001 yılında Birleşmiş Milletler Genel Merkezi'nde BM Genel Kurulu +5 Özel Oturumu gerçekleştirilmiştir. Oturuma, BM üye ülke ve üye olmayan ülke temsilcileri, BM organizasyonları, yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleri, uluslararası sivil toplum kuruluşları ve özel sektör temsilcileri katılmıştır. Toplantıda İstanbul'da 1996 yılında gerçekleştirilen Habitat II Konferansı'nın sonuçları değerlendirilmiştir. Beş yıllık süre içinde yaşanan zorluklar ve sağlanan ilerlemeler incelenmiştir. Oturumda yerel yönetimlerin rollerinin güçlendirilmesi vurgulanmış, kadınların uygulamalarda aktif rol almasının önemine dikkat çekilerek, sivil toplum kuruluşlarının da insan yerleşimlerinde daha aktif rol oynamaları talep edilmiştir (BM İstanbul+5, 2001).

2002 yılında ise Rio Konferansı sonuçlarının incelendiği ve geçen süre içerisindeki uygulamaların değerlendirildiği bir zirve gerçekleştirilmiştir. 26 Ağustos–4 Eylül 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nde (Rio+10), sürdürülebilir kalkınma önünde engel teşkil eden sorunlar tanımlanmıştır. Zirvede yoksulluğu ortadan kaldırmanın, ekonomik ve sosyal kalkınmanın temeli olan doğal kaynakları korumanın ve etkin bir şekilde yönetimini sağlamanın, gıda sağlığı ve üretimi konularında önlemler alınmasının, sağlık hizmetlerinin ihtiyaçları karşılar niteliklere sahip olabilmesi için çalışmanın gerekliliği ifade edilmiştir. Ayrıca küresel istikrar ve güvenlik için tehdit oluşturan, insanlığın zengin ve fakir olarak derin bir uçurumla ayrılması ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki farkın giderek büyümesi sorunları ile çevresel sorunlar ele alınmıştır. Küreselleşmenin ekonomik etkilerinin orantısız biçimde dağıldığı kabul edilmiş; bu

küresel adaletsizliğin giderilmesi gereği vurgulanmıştır (RIO+10, 2002).

Sürdürülebilir kalkınmayı temel alan Gündem 21 düşüncesi ise, 1992 yılında Rio de Janeiro’da gerçekleştirilen ve “Yeryüzü Zirvesi” olarak da bilinen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı ile ortaya çıkarılmıştır. Konferans’ta kabul edilen beş temel belgeden birisi olan Gündem 21, sürdürülebilir gelişmenin hayata geçirilebilmesi için bir eylem planı niteliği taşımaktadır. Gündem 21, 1976 yılında gerçekleştirilen Vancouver Zirvesi’nde belirtilen devlet merkezli görüşlerin aksine, toplum merkezli hareketi amaçlamaktadır. Toplumdaki farklı aktörlerin karar alma süreçlerinde etkin olarak katılımını gerekli görmektedir (Ergün, 2006: 73). 1992 Rio Konferansının en temel belgesi olan Gündem 21 “küresel ortaklık” kavramını gündeme getirmiş, bu kavramla birlikte geleneksel yönetim anlayışı, yerini çok aktörlü yönetim olarak yönetişime bırakmıştır. Bu yeni anlayış çerçevesinde hükümetler, yerel yönetimler, iş çevresi, işçiler ve işçi sendikaları, hükümet dışı kuruluşlar, bilim insanları, kadınlar, çocuklar, gençler ve yerli halk ortaklar olarak görülmeye başlanarak, sorunların çözümünde ve kararların alınmasında toplumun tüm kesimlerinin sorumluluk alması gerektiği vurgulanmıştır (DPT, 2007: 2). Uluslararası topluluk, çözümü, yerel yönetimlere ve hükümet dışı kuruluşlara yönelmekte bulmuştur. Bu yeni açılım, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının uluslararası düzeyde vazgeçilmez *ortaklar* olarak kabul görmeye başlanmasının kapısını aralamıştır (Emrealp, 2005: 14).

Ergün’ün Özer’den aktardığına göre (2006: 74) Gündem 21, üç temel kısımdan oluşmaktadır. Bununla beraber üç ana kısmın uygulanmasına yardımcı olan dördüncü bir tamamlayıcı bölüme sahiptir. Katılımcı yaklaşımın, bu öncelikli konuların tamamına yansımış olduğu görülmektedir. Belgenin birinci kısmı olan sosyal ve ekonomik boyutlar başlığında; yoksullukla mücadele, sürdürülebilir gelişmenin hızlandırılması için uluslararası işbirliği, tüketim alışkanlıklarının değiştirilmesi, insan sağlığının korunması ve kollanması gibi konular ele alınmaktadır. Kalkınma için kaynakların korunması ve yönetimi başlığında ise; atmosferin korunması, toprak kaynaklarının plânlanması ve yönetimi, ormansızlaşma ile mücadele, çölleşme, sürdürülebilir tarım ve kırsal kalkınmanın desteklenmesi gibi konular değerlendirilmektedir. Temel grupların rollerinin geliştirilmesi isimli üçüncü ana başlık altında; sürdürülebilir kalkınma yönünde kadınlar için küresel eylem, hükümet dışı kuruluşların rollerinin güçlendirilmesi, iş çevrelerinin, sanayinin, işçilerin, sendikaların ve çiftçilerin rollerinin

güçlendirilmesi konularına değinilirken, son başlık olan uygulama araçları kapsamında; uluslararası kurumsal düzenlemeler, hukuki araçlar, mali kaynaklar ve sağlıklı teknolojilerin transferi gibi konular incelenmektedir (Agenda 21, www.un.org, 2011). Gündem 21 başlıklı eylem planının yerel yönetimlere ait kısmı Yerel Gündem 21 olarak adlandırılmaktadır. Yerel Gündem 21 Programı yerel düzeyde çeşitli aktörlerin katılmış olduğu ve kent konseyleri gibi yapılarla gerçekleşen bir yönetim uygulaması olarak görülmektedir.

Gündem 21'in 28. Bölümü, "Gündem 21'in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri" başlığını taşımaktadır. "Yerel Gündem 21" kavramının getirildiği bu bölümde, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve tüm diğer ilgililerin, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için 21. yüzyılın yerel gündemini oluşturmaları karara bağlanmaktadır. Bu bölümde her ülkedeki yerel yönetimlerden, kendi belde halkları ile katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için bir Yerel Gündem 21 oluşturmaları konusunda görüş birliği sağlanmaları beklenmektedir (Local Agenda 21, www.un.org, 2011). Bu öncelikli hedefe ulaşılmasına yönelik faaliyetler kapsamında da, her yerel yönetimin, hemşehrilerle, yerel kuruluşlar ve özel sektör kuruluşlarıyla diyalog içerisinde, kendi Yerel Gündem 21'lerini geliştirmeleri gerektiği belirtilmektedir (Emrealp, 2005: 19). Yerel Gündem 21 sürecinin öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması üzerindeki vurgusu, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı "yönetişim" (*governance*) anlayışının yaşama geçirilmesini gerekli kılmaktadır (Emrealp, 2005: 20). Dünyanın farklı yerlerinde ve Türkiye'de uygulanan Yerel Gündem 21 programlarının özellikleri yerel yönetim anlayışını yansıtmaktadır.

2.2.2.2. AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi, yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik bir takım çalışmalara 1980'li yılların ilk yarısında başlamıştır. Konu, 20–21 Eylül 1984'de Roma'da toplanan 6. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda, birinci gündem maddesi olarak ele alınıp, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerinin güçlenmesi ve "Birleşik Avrupa" fikrinin kısa zamanda hayata geçirilebilmesi için bir "Özerklik Şartı" hazırlanmış, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından Şart'ın imzaya açılmasına

karar verilmiştir (Akın, 1997: 119). 1985 yılında üye ülkelerin imzasına açılan Şart'ın 15. maddesine göre, yürürlüğe girmesi için en az dört üye ülke tarafından onaylanması yeterli görülmüş ve yeterli sayıda ülkenin onaylaması üzerine şart 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir (İnaç ve Ünal: 2). Türkiye de -bazı maddelere çekince koymakla birlikte- onaylayan ülkelerin arasında yer almaktadır.

Şart, 21 Kasım 1988 tarihinde, sözleşme olarak Türkiye'nin Avrupa Konseyi nezdindeki daimi temsilcisi tarafından Türkiye adına imzalanmıştır (Pıtırılı, 1989: 61). Türkiye 1988'de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın onaylanmasını 37/23 Sayılı ve 8.5.1991 tarihli yasayla uygun bulmuştur.

Şart incelendiğinde (AYYÖŞ, www.belgenet.com, 2011) üç bölümden oluştuğu anlaşılmaktadır. Şart'ın birinci bölümünde; yerel yönetim kurumunun anayasal ve yasal zemininden ve merkezi yönetim ile ilişkisinden, ikinci bölümünde; onaylayan ülkelerin yükümlülüklerinden, şartın kapsayacağı makamlardan ve üye ülkelerce yapılacak değişikliklerin bildirilmesinin zorunlu olduğundan, üçüncü bölümde ise şartın yürürlük ve uygulama kurallarından bahsedilmektedir.

Başlıklar incelendiğinde; Şart'ın ana konularını oluşturan birinci bölümünde, özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı (madde 2), özerk yerel yönetim kavramı (madde 3 / 1, 2), özerk yerel yönetimin kapsamı (madde 4 / 1, 2, 3, 4, 5, 6), yerel yönetim sınırlarının korunması (madde 5), yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar (madde 6 / 1, 2), yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları (madde 7 / 1, 2, 3), yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi (madde 8 / 1, 2, 3), yerel makamların mali kaynakları (madde 9 / 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8), yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı (madde 10 / 1, 2, 3), özerk yerel yönetimlerin yasal korunmasının (madde 11) düzenlendiği görülmektedir. Şartın 12. maddesine göre bunların içinde kabul edilmesi zorunlu maddeler olmakla birlikte üye devletlerin tutumuna bırakılan maddeler de bulunmaktadır.

Şart'ın 3/1. maddesinin yapmış olduğu “özerk yerel yönetim” tanımına göre kavram; yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşımaktadır. Şartın 3/2. maddesinde de bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan ve kendilerine karşı

sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacağı öngörülmektedir. Şart'ın 3. maddesinde yapılan özerklik tanımının ardından yerel yönetimlerin yönetme yetkisinin seçilmiş kişilerce gerçekleştirileceği belirtilmiş fakat bu durumun halkın doğrudan veya araçlar vasıtası ile katılımının engellenmeyeceği açıkça belirtilmiştir.

Şart'ın 4. maddesi ise, özerk yerel yönetimlerin kapsamına işaret etmektedir. İkinci fıkrada, yerel yönetimlerin, kendi yetki alanlarına dâhil olan ve bir başka kurumun yetkisinde bulunmayan tüm konularda tam takdir hakkına sahip olduğu ifade edilmektedir. Maddenin üçüncü fıkrasında ise, yetkinin vatandaşa en yakın birimler tarafından kullanılması gerektiği belirtilerek, aslında yerel özerkliğin tanımlaması da yapılmış olmaktadır. Bu Şart'ın 4. maddesinin 3. fıkrası şöyledir: “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” Yetki, hizmet sunulacak alana yakın olduğu sürece etkinliğini ve gücünü sürdürebilecektir. Görevlerin kapsam ve niteliği, yetkinin birimler arasında paylaşımında esas alınmış, yetkinlik ve ekonomiklik kıstaslarıyla da merkezi ve yerel idare arasında yetki paylaşımında belirleyiciliğin sağlanmasına çalışılmıştır. Savunulan bu ilkenin Türk yerel yönetim mevzuatında da artık kendisine yer bulduğu görülmektedir (Karakılçık ve Özcan, 2005). Dördüncü fıkrada ise yerel yönetimlerin tam ve münhasır yetkiler ile donatıldığı ve bu yetkilerin kanunda belirtilen haller dışında sınırlanamayacağı belirtilmektedir. Beşinci fıkrada; merkezi idarenin yetki devri ile yerel yönetimlerin takdir hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Şart'ın maddelerinden de anlaşılacağı gibi Avrupa Birliği için uyulması zorunlu bir ilke kararı olan “subsidiarity” ilkesinin yaşama geçirilmesi için pek çok Avrupa ülkesinde çalışmalar yapılmaktadır. Bu ilke ile yerel yönetimlerin daha güçlü ve özerk bir konuma getirilmeleri yöntemiyle, özeysel hükümet üzerindeki iş yükünün azaltılması ve kamu yönetiminde karar almanın daha hızlı, etkili ve verimli kılınması güvence altına alınmak istenmektedir (Yaşamış, 1997: 12–13).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda merkezi yönetimin aşırı görev ve yetkilerinin sınırlandırılması ve yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından güçlendirilmesi önem kazanmaktadır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişindeki yetki merkeziyetçiliğinin ve kırtasiyeciliğin azaltılması, yolsuzluklarla

mücadele edilebilmesi için gerekli hukuki ve yönetsel önlemlerin artırılması, yönetim-vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesi için yönetsel usullerin yeniden düzenlenmesi, yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması, e-devlet projeleri çerçevesinde iletişim ve enformasyon teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılması düzenlenmesi gereken konular içindedir.

2.2.2.3. Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Rapor

Amsterdam Antlaşmasınının 251. maddesi ile tesis edilen yeni karar alma süreci ile Avrupa Birliği Konseyi ve Paramentosu birbirine yakınlaşmış, bu da karar alma sürecinde Avrupa Birliği Komisyonu'nu geri plana itmiştir (Kohler-Koch, 2001: 177). Avrupa Yönetişimi üzerine Beyaz Rapor, Komisyon'un, Amsterdam Antlaşması ile kaybettiklerini geri almaya yönelik bir eylemdir. Komisyon kendi yönetim kavramını oluşturmuş ve Avrupa Yönetişimi üzerine Beyaz Rapor (*White Paper on European Governance*) olarak adlandırılan belgede ayrıntılı yer vermiştir.

2001 yılında Komisyon tarafından hazırlanan Beyaz Rapor yönetişimi yetkilerin AB düzeyinde yürütülme biçimini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak tanımlamakta ve yönetişimin açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık üzere beş ilkedden oluştuğunu ifade etmektedir (DPT, 2007: 2-3). Palabıyık'ın aktardığına göre (2004: 71) raporda üye ve aday ülkelerde; hükümetleri, kurumları, bölgeleri, kentleri ve sivil toplumu ilgilendiren ilgili reformların gerçekleştirilmesi gereği vurgulanmıştır. Rapor, daha fazla açıklık ve katılım ile etkinliğin sağlanmasında sosyal diyaloglar, yapısal desteklemeler ve eylem programları gibi alternatif politikaların üretilmesinde AB Komisyonu'nun temel işlevinin, yönetim çerçevesinde yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Komisyonun önerilen bu yenilenmiş misyonunun politika yapımında etkinlik ve kaliteyle birlikte Avrupa'nın geleceğini şekillendireceği ileri sürülmüştür.

Bu raporda özellikle iyi yönetişimin beş ilkesine vurgu yapılmaktadır. Bunlar: açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılıktır (CEC, 2001: 10). Raporun ortaya koyduğu ölçütlere göre ortaya çıkan yönetim modelinde her bir aktör yetenekleri ve bilgisi doğrultusunda AB politika ve uygulamalarına katkı sağlayarak çok düzlemli yönetim modeli oluşturacaktır (Kösecik, 2010: 153). Beyaz Rapor'da yönetişimin tanımı şöyle yapılmaktadır: Avrupa çapında siyasal yetkilerin kullanıldığı, özellikle, açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık gibi beş temel iyi yönetim

ilkesinin yerellik (subsidiarity) ve orantılılık ilkeleriyle bütünleştiği bir yönetim tarzı (Keleş, 2010: 64). Beyaz Rapor'un üç temel amacı vardır: (1) Avrupa Komisyonu lehine olacak şekilde AB kurumları arası dengeyi sağlamak, (2) Politika üretiminde ve uygulamasında verimliliği sağlamak için kural ve süreçleri yeniden düzenlemek, (3) Açıklık, saydamlık ve katılıma geçmişe kıyasla daha önem vermek (Kohler-Koch, 2001, 177). Beyaz Rapor, birliğin yönetişime ne şekilde baktığını gösteren önemli bir metindir.

Beyaz Raporun ışığında Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinden sorumlu bakanlarının 2007 yılında yaptıkları bir toplantıda ortaya konan belgede (Yerel Düzeyde Yenilikçilik ve İyi Yönetişim) iyi yönetişimin gerekleri oniki madde halinde sıralanmıştır; (1) seçimlerin temsil ve katılım işlerinin adil bir biçimde yürütülmesi, (2) yurttaşların gereksinme ve beklentilerine açık olma, (3) etkinlik ve etkililik, (4) açıklık ve saydamlık, (5) hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılık, (6) ahlaka uygun davranış ve kamu yararının üstünlüğü, (7) yetkili ve yetenekli kurumlar olabilme, 8) yenilikçilik ve değişmeye açık olma, (9) sürdürülebilirlik ve uzun erimli bakış açısına sahip olma gereği, (10) mali kaynak yönetiminin sağlamlığı, (11) insan haklarına, kültürel çeşitliliğe ve toplumsal uyuma saygı, (12) hesap verebilirlik (Keleş, 2010: 63).

2.2.3. Yerel Yönetişim Kavramının Gelişimi ve Küreselleşme

Küreselleşme, sadece bir alanda değil birçok alanda kendisine yer bulabilen ve tanımlanabilen bir kavramdır. Diğer bir ifade ile ekonomik, politik ve kültürel boyutta yaşanan ve bütün toplumları etkisi altına alan bir olgudur. Ekonomik alanda, mal ve hizmetlerin üretim, dağıtım ve tüketimini içermektedir. Politika alanında gücün yoğunlaşması, savunma ile ilgili örgütlenmeler ve bunların kurumsal biçimde otorite ve diplomasiye yansımaları yer almaktadır. Kültürel boyutta ise, olaylar, etkiler, anlamlar, inançlar ve değerleri temsil eden sembollerin üretimini kapsamaktadır (Özel 2003: 209).

Özkaynak ve Göymen'in (2010: 273) tespitine göre; "günümüzde ulus-devlet, siyasi ve ekonomik yaşamın küreselleşmesinden kaynaklanan bir zorlukla karşı karşıyadır; bu zorluk, teknolojik ve ekolojik gelişmelerin her an, her yerde yaşanması ve halkın, çözümsüz kalmış siyasi, ekonomik ve sosyal sorunların, bazen ırk, etnik köken, din, ideoloji ve bölge farklılıklarına göre değişen, ısrarlı taleplere yol açtığının, giderek

daha fazla bilincinde olmasıdır. Spahn, bu eğilimlere yönelik başlıca iki ve görünürde karşıt tepki olduğunu öne sürer. Bir yandan, bölgesel entegrasyon (ör. Avrupa Birliği veya Mercosur), yani uluslararası koordinasyonla işleyen yeni organların oluşumu veya mevcut olanların (Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü, Dünya Ticaret Örgütü, Uluslararası Para Fonu) yeniden tanımlanması ve güçlendirilmesi söz konusudur ki her durumda bu yoğunlaşmanın ve merkezileşmenin artması demektir. Öte yandan da, bölgesel ve yerel yönetimlerin oluşması veya güçlenmesi, devlet varlıklarının özelleştirilmesi ve toplu hizmetlerin sağlanmasında özel sektöre (sivil toplum örgütleri dâhil) daha büyük bir rol verilmesi söz konusudur ve bu da yerinden yönetimin yaygınlaşması demektir.”

Akın'ın Uzun ve Kurt'tan aktardığına göre (2008: 71) küreselleşen sorunlar ve uluslararası ilişkiler sisteminde yerel yönetimlerin rolü giderek artmaktadır. Küreselleşme sürecinde yerel yönetimlerin öneminin artmasında yerel yönetimlerin, demokratik yapının etkili bir faktörü ve halka doğrudan hizmet götürebilen ve de halk katılımına imkân veren birimler olarak görülmesinin etkisi büyüktür. Küreselleşmenin yönetimler üzerinde etkileri, özellikle ulus-devletin işlevlerindeki değişimle birlikte, egemenliğinin bir yandan ulus-üstü, diğer yandan bölgesel- yerel yönetimler gibi ulus-altı birimlerle paylaşması sonucunu ortaya çıkarmaktadır (Varol, 2010: 48). Kamu hizmetlerinin görülebilmesi için devletin örgütlenmesinde, birbirinin karşıtı gibi görünen iki eğilim vardır. Bunlardan birincisi, merkezi yönetim; ikincisi ise, yerinden yönetimdir. Dünyada genel eğilim yerel yönetimlerin mümkün mertebeye sorumluluk alması, yerel sorunlara çözümler üretebilme yeteneklerinin artırılması ve bu yolla toplumsal sorunların merkezileşerek ağırlaşmasının da önüne geçilmesi yönündedir. Yerel yönetimlerin klasik işlevleri ile yöneticilerin aktif olduğu, toplumsal katılımın az ve yetersiz olduğu yönetim anlayışından paydaşların ortak katılımı ve iş birliğini ifade eden yerel yönetişime geçişle birlikte sinerji ve verimliliğin, iyi yönetimin sağlanacağı ifade edilmektedir.

Birçok şekilde küreselleşme, merkezi yönetim ve kontrolü olmaksızın yeni bir yönetişim sisteminin doğumunu başlatmıştır (Kettle, 2004: 146). Akın'ın Köse'den aktardığına göre (2008: 71) dünyayı bir köy haline getiren küreselleşmenin karşısında, mikro ölçekteki sosyal ve ekonomik gelişmelerin teşvik edildiği ve benimsendiği günümüzde; bölgeler ve/veya alt bölgeler ile kentler adeta yeniden keşfedilmeye ve

onlara yeni önemli anlamlar yüklenmeye başlanmıştır. Aynı yazarın Göktürk ve Kavili'den aktardığına göre (2008: 71) 1970'lerden sonra yerel yönetimlere yüklenen bu yeni anlamlar, 1992'de Rio'da yapılan "BM Çevre ve Kalkınma Konferansı"nda karara bağlanan Gündem 21 ile yerel işlerin halkın katılımıyla yürütülmesi ilkesi çerçevesinde uluslararası anlamda tanımlanan ulusal düzeyde bir hedef haline dönüştürülmüştür.

Yerelleşme bir yandan küreselleşmenin zıddı olarak ortaya çıkarken, diğer yandan küreselleşmenin yayılmasına yardımcı olmaktadır. Küreselleşme ve yerelleşme, bu anlamda hem zıt kavramlar olarak belirtilirken hem de bu iki kavram sebep sonuç ilişkisi şeklinde sunulmaktadır. Kentlerin rekabetini içeren bir anlayışla, yerel yönetimlerde yetki genişliği oluşturma çabasında olan küreselleşme süreci, kentlerin kalkınmaları, piyasa koşullarında rekabet etmeleri ve kaynakların etkin kullanımı için küresel sermaye çekmesini talep etmektedir (Göymen, 2004: 51). Küreselleşme ile birlikte yaygınlaşan yerelleşme sonucunda yönetim düzeylerinde ortaya çıkan yönetim yaklaşımı yerel ve bölgesel yönetimlerde uygulanması, söz konusu yönetim düzeylerinin doğaları gereği daha olanaklıdır. Bu iki eğilim yani küreselleşme ve yetki devri, 21. yüzyılın başlarında yönetişimin gündemini belirlemiştir. Bunlar yönetimleri, mevcut ve doğacak meydan okumalara karşı yeni planlar yapmaya zorlamıştır. Yönetimler küreselleşmiş dünyada etkin kamusal programlar için yeni strateji araçları geliştirmenin yanında bunu gerçekleştirecek kapasite artırımlarını sağlamak zorunda kalmışlardır (Kettle, 2004: 152).

Gümüş'ün aktardığına göre (2009: 51) küreselleşme ile birlikte kentlerin rekabetini Coşkun şu şekilde açıklamaktadır: "Dünyada ve ülkelerde belli kaynaklar (örneğin sermaye) kıt ise, kurumlar bu kaynakları elde etmek adına (örneğin yatırım çekmek, istihdam imkânı sağlamak) yarışacaklar, rekabet içerisine gireceklerdir. Günümüzde de hem ülkeler uluslararası yatırımlardan aldığı payı artırmaya çalışmakta hem de kentler bu yatırımların kendilerine yönelmesi için çaba sarf etmektedirler. Uluslararası sermaye hem ülke seçiminde hem de yatırım yapacağı kentin seçiminde çok geniş bir tercih alanına sahip olduğu için kendisine "çekici bir yatırım iklimi" sağlanması konusunda sürekli talepkar olmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimlerin tanınması, uygun bir yatırım iklimi oluşması (altyapı ve üstyapının ihtiyaçlara cevap verir düzeye getirilmesi) konularında komşularıyla yoğun bir rekabet içindedirler."

Küreselleşmenin tetikleyicisi olan iletişim teknolojilerinin gelişimi, özellikle

internet adı verilen küresel iletişim ağı, yönetim sürecini geliştirerek, kamu idaresini etkili ve verimli kılarak, katılımcı ve etkin demokrasiye yeni imkânlar sunacak bir modelin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Akın, 2008: 96). Bununla birlikte; özellikle gelişmiş ülkelerde demokratik katılımı ve siyasal yönelimleri belirlemede sivil toplum örgütlerinin önemi sürekli olarak ifade edilmekte, özellikle yerel yönetim ve sivil toplum ilişkisi kentsel yaşam alanlarında yerel yönetimlerin demokratikliğini test etmede kullanılmaktadır (Kesgin, 2007: 1). Blair'e göre (aktaran Palabıyık, 2004: 76–77) halkın bilgilendirilmesini ve katılımını esas alan demokratik yerel yönetişime direnç, kalkınma karşıtı mevcut yapı, kayırmacı siyasetçiler ve yiyici (rüşvet alan) bürokratlardan gelmektedir.

2.3. Yönetişim, Yerel Yönetişim ve Yerel Yönetim Kavramlarının İlişkileri

Son yirmi yıldır ortaya çıkan yeni yönetim yaklaşımları, birbirlerinden farklı görünmelerine rağmen birçok konuda birbirleriyle kesişebilmekte ve birçok ortak noktalara sahip olabilmektedirler. Bunun en önemli sebebi, yeni yönetim yaklaşımlarının neredeyse hepsinin işletme mantığıyla ortaya çıkmasıdır. Bugün dünyada gerek tüketici odaklılık, gerekse yönetişim ve kamu-özel sektör işbirliği anlayışı, yurttaşın yönetimle daha iç içe ve yönetimi şekillendirici bir rol üstlenmesi gereği üzerinde yoğunlaşmaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 109). Akın'ın Köse'den aktardığına göre (2008: 71) yeni yönetim felsefesini niteleyen 'yönetişim' yaklaşımı, yerinden yönetimi öne çıkaran; bu yolla halk katılımını pratikte mümkün ve somut sonuçlara ulaşmaya elverişli kılan bir anlam içermektedir. Halkı yönetimde aktif ve etkin hale getirmeyi amaçlayan yönetişim yaklaşımında, yerel düzeyde yönetim yetkilerinin yerel unsurların katılımıyla kullanılması öngörülmektedir.

İçinde yaşadığımız yerel topluluktaki bireylerin birlikte yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçlarını karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, seçilmiş organlarca idare edilen kurumlar olarak tanımlanan yerel yönetimler, halka yakın olmaları sebebi ile demokratik yapılanmanın temel kuruluşlarıdır. Yönetişimin demokratik yapılanma için birçok yenilik getirmiş olması sebebi ile bu yaklaşımın yerel yönetimlerde uygulanması önemli kazanımlar sağlayabilir. Ulus devlette demokrasinin başladığı yer olarak kabul edebileceğimiz yerel yönetimlerde yönetişim modelinin getirdiği yeniliklerle, yeni toplumsal işbölümü çerçevesinde tek öznenin hâkimiyetini aramak yerine yerel, ulusal, uluslararası ölçekte yeni aktörlerin devreye sokulması önem kazanmaktadır. Yeni

ilişkiler sistemi içinde, demokratiklik, açıklık, hesap verebilirlik, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi öne çıkmaktadır. Bütün bu vurgular, devletin halka en yakın kademesi olan yerel yönetimlerin, etkin birer aktör olabilmeleri için kendilerinin değişmeleri gerekliliğine işaret etmektedir (Göymen, 2010: 90).

Yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar, bu idarelerin merkezi yönetim ile ilişkileri ekseninde inşa edilmiştir. Küreselleşme, ulus devletlerin yetki ve egemenlik alanını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlamaktadır ve bu şekilde yerel ekonomilerin önemi artarak, yerel aktörlerin dünya ile doğrudan etkileşim içerisine girmesi sağlanmıştır. Yönetişim kavramının çok aktörlü bir yönetim yapısı içermesi yerel yönetimlerde uygulanabilirliğini arttırmaktadır. Yerel yönetim, özel sektör, sivil toplum ve bireyler arasındaki güç birliği, o yerin sorun ve problemlerinin ne olduğuna ve bunların nasıl üstesinden gelinebileceğine karar verir. Küreselleşme yerel yönetimleri sadece kendi içinde değil dış dünya ile de güç birliğine itmektir.

Yerel yönetişimin araçları olan ve halkın yönetime doğrudan katılımını sağlayan halk meclisi ve farklı isimde benzeri yapılanmalar yerel yönetimlerde yönetişim yaklaşımının uygulamaya geçmesini sağlamaktadır. Bununla birlikte, Reid'in çıkarımına göre toplumun sahiplenmediği bu tür yapılanmalar bazı kesimlerin çıkarları için bir araç haline dönüşmektedir (Gündoğan, 2010: 46).

3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİŞİM İLİŞKİSİ

Bu bölümde Türkiye'nin yerel yönetim yapılanması ve bu yapılanmanın yerel yönetişime dönüşüm süreci anlatılmaktadır. Yerel yönetişimin en önemli yapılanma çeşitlerinden biri olan ve merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bir oluşum olan BKA'lar bölüm içinde ayrı bir başlıkta aktarılmıştır.

3.1. Türkiye'de Yerel Yönetimler

Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, yönetim biliminde "adem-i merkeziyet" (decentralization) olarak bilinen kavramdır. Yerinden yönetim, yerel nitelik taşıyan kamusal mal ve hizmetlerin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilmesi için, bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmesidir (Yeğin, 2002: 48).

Tarihsel sürece bakıldığında, Osmanlı'da modern merkeziyetçiliğin güçlendiği ölçüde, modern anlamda yerel yönetimin çekirdeğinin de oluştuğu görülmektedir. İlber Ortaylı bunu merkeziyetçilik çağında yerel yönetimin gelişmesi gibi paradoksal bir içerikle ifade etmektedir. Ortaylı'ya göre, "Türkiye'de yerel yönetim geleneği modern merkeziyetçilikle yaşıttır" (aktaran Bozkuş, 2009: 71).

Tanzimat'la başlayan sınırlı uygulamalar bir yana bırakılırsa yerinden yönetim ilkesiyle ilgili ilk uygulamalar 1876 tarihli Kanuni Esasi ile gerçekleşmiştir. Aradan geçen süre içerisinde özellikle Cumhuriyet döneminde ve çok partili siyasal yaşama geçişten itibaren mahalli idarelerin parlamenter demokrasi ile yönetilen ülkelerde olduğu gibi güçlü hizmet birimi haline gelmeleri için çaba gösterilmiştir. Parlamenter demokrasinin temel felsefesi halkın yönetime katılmasıdır. Mahalli idarelerde bunun en güzel örneğidir.

Anayasamızın 123. maddesine göre Türkiye'de idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Yerinden yönetimin en önemli özelliği özerklidir. Bu kuruluşlar yönetim ve parasal alanda serbest hareket etme özelliğine sahiptir. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendi tüzel kişilikleri ve bütçeleri vardır. Denetimleri ise vesayet denetimi ile gerçekleşir. Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetim yetkisine vesayet denilmektedir. Ülkemizde hem küreselleşmenin bir sonucu olarak, hem de AB adaylığının getirdiği yükümlülükler nedeniyle saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir kamu yönetiminin gerekliliği ve merkezi yönetimin küçültülerek yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk devri ön plana çıkmaya başlamıştır (DPT, 2007: 16).

"Yerinden yönetim bir coğrafi alanı esas alan yönetim biçimini anlatmakla beraber, esasında *hizmeti* veya belirli bir *faaliyet türünü* esas alan uygulamaları da kapsamaktadır. Bu iki tür uygulamayı ayırmak için *yer yönünden yerinden yönetim* ve *hizmet yönünden yerinden yönetim* deyimleri kullanılmaktadır" (Gözübüyük, 2008: 96). Her ikisinde ortak özellik ayrı tüzelkişilik sahibi olmalarıdır. Bu çalışmanın konusu olan yerel yönetimler yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları: Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları yerel yönetimler veya mahalli idareler olarak da adlandırılırlar. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda (m.3) özerk yerel yönetim kavramı, yerel

makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı olarak tanımlanmıştır. Anayasamızın 127. maddesinde verilen tanıma 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.”

Bu maddeye göre mahalli idarelerin genel özellikleri şunlardır:

* Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulur.

* Kuruluş esasları kanunla belirtilir.

* Karar organları, kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur.

* Bunlar birer kamu tüzel kişiliğidir.

* Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

* Mahalli idarelerin seçimleri, Anayasanın 67 nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır.

* Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

* Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, 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 görevden uzaklaştırabilir.

* Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

* Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.

* Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır (Can, www.yerelnet.org).

Ülkemizde üç tür mahalli idare birimi bulunmaktadır. Bunlar il özel idaresi, belediye ve köydür. Türkiye’de 81 il özel idaresi, 2951 belediye, 34.402 köy bulunmaktadır (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2008: 8). Mahalli idareler; İl özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak ayrılmıştır.

3.1.1. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri görevleri bakımından merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasındaki ara seviye niteliğine sahip idari birimler durumunda yer almaktadır. Anayasamızın 127.maddesine göre il yerel yönetimi (il özel idareleri) il halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasa ile belirtilen ve karar organları yine yasada gösterilen seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak bahsedilen il aynı zamanda bir yerel yönetim organıdır. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre il özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir.

Ülkemizde il sayısı kadar il özel idaresi bulunmaktadır. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresi; vali, il genel meclisi ve il encümeni organlarından oluşur. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre il özel idaresinin yetkileri ve imtiyazları şunlardır:

* Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek,

* Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,

* Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek,

* Borç almak ve bağış kabul etmek,

* Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeşmilyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,

* Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak,

* Belediye sınırları dışındaki gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

Ayrıca:

* İl özel idaresi, hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

* İl özel idaresinin mallarına karşı suç işleyenler devlet malına karşı suç işlemiş sayılır.

* İl özel idaresinin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde edilen gelirleri, vergi, resim ve harçları, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez.

* Hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.

3.1.2. Belediyeler

Belediye, Arapça “beled” sözcüğünden türemiştir. Memleket, kasaba, şehir anlamına gelmektedir (Toprak, 2006: 87). Yerel yönetim sistemimizin temel taşı olan belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Tanımlamanın mecburiyeti ile verilen bu tanım belediyelerin kamu yönetimi yapılanmasında sahip olduğu önemi ve hizmet alanlarla iç içe olmasının yarattığı ayrıcalığı tam olarak yansıtamamaktadır. Belediyeler yönetim uygulamalarının hayata geçirilebileceği en uygun kuruluşlardır.

Ülkemizde -Fransız örneğinden etkilenen- ilk belediye idaresi Osmanlı taşra yönetiminin merkezî yapısına uygun olarak İstanbul’da 1854 yılında kurulmuştur. Geçen zaman içerisinde belediyelerle ilgili çok sayıda düzenleme çalışmaları yapılmışsa da en kapsamlı düzenleme Cumhuriyet’in kuruluşundan sonra 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına dair 1984 yılında çıkarılan ve yeni bir tür belediye öngören 3030 sayılı Kanun dikkate alınmazsa, 1580 sayılı kanun 5393 sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar belediyelerin kuruluş ve görevlerini düzenleyen temel kanun olmaya devam etmiştir. 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile yasal mevzuatta değişiklik yapılmıştır.

Belediyelerin teşkilat ve görevlerine ilişkin temel yasa, 03.07.2005 tarihli ve

5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu Kanun, 13.7.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu kanunla beraber belediye yönetimleri idari ve mali özerkliğe sahip birer kamu tüzel kişiliğine dönüşmüştür (MİGM, 2010). 5393 Sayılı Belediye Kanunu genel yaklaşım itibarıyla, yönetişimin özelliklerine uygun olarak, vesayet denetimini azaltan ve belediye idaresine daha fazla hareket imkânı tanıyan bir niteliğe sahiptir.

Şöyle ki; 5393 sayılı Kanununun 15. maddesi belediyelere aşağıda sayılan yetkileri ve imtiyazları tanımıştır:

* 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, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,

* Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,

* Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,

* Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek,

* Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek,

* 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, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek.

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

* Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri hacedilemez.

Büyükşehir Belediyeleri: Büyükşehir belediyesi 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve

sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmış ve Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için asgari 750.000'den fazla nüfus olması öngörülmüştür. Böylece, büyükşehir belediyesi de idari ve mali özerklik sahibi olarak tanımlanmış ve bu belediyelerin kurulması da zorlaştırılmıştır.

Kanunla büyükşehir belediyelerine verilen yetki, imtiyaz ve görevler şöyledir:

* Büyükşehir dâhilindeki her türlü taşımacılık ve toplu ulaşımda büyükşehir belediyesi yetkilendirilmiş ve il trafik komisyonlarının yetkilerinin büyükşehir tarafından kullanılması benimsenmiştir. Bu alanda Karayolları Trafik Kanunu hükümleri geçerli olmayacaktır.

* Büyükşehir belediye meclisi de diğer belediyelerde olduğu gibi, her ay toplanmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi kararları üzerindeki vali onayı prosedürü de kaldırılmıştır. Kararların, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmesi benimsenmiştir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmeyecektir. Valinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya müracaat hakkı da bulunmaktadır.

* Büyükşehir belediyelerine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir.

* Büyükşehir belediye encümenine belediye meclisinden seçilecek üyelerin de katılması öngörülerek sadece atanmış üyelere son verilmiştir.

* Büyükşehir belediye başkanlarına nüfusa göre 5 ila 10 arasında danışman görevlendirme imkânı getirilmiştir.

* Büyükşehir belediyesinin sermaye çoğunluğuna sahip olduğu şirketlere, büyükşehir belediyesinin kendisine ait büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletmesini ihale mevzuatına tabi olmadan devretme imkânı sağlanmıştır.

* Büyükşehir dâhilindeki belediyeler arasında ihtilaf çıkması durumunda büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici karar alınmasına imkân tanınmıştır.

* Büyükşehirlerde nüfusa göre belli bir kilometre çapında bulunan ilçe ve beldeler büyükşehre dâhil edilmiş bu yarıçap dâhilinde kalan orman köyleri dışındaki köyler mahalleye dönüştürülerek ilgili belediyelere bağlanmıştır. 5390 sayılı ayrı bir

kanunla mücavir alana dâhil olan orman köylerinde yaşayan nüfusa tekabül eden genel bütçe vergi gelirleri paylarının büyükşehirler aktarılmasına imkân verilmiştir.

3.1.3. Köy Yönetimleri

Gözübüyük'ün (2008: 214) verdiği bilgilere göre köyler geleneksel yerel yönetim kuruluşlarıdır ve 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenen köyler 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile tüzel kişilik kazanmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu'na göre nüfusu 2.000 den az olan, cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler. 60. hükümet programında köylerin idari ve mali kapasitelerinin güçlendirilmesi amacıyla yeni bir köy kanunu çıkarılması öngörülmüştür. Çıkarılacak kanun taslağına göre ise köy; sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, kamu tüzel kişiliğine sahip, ibadethane, okul, otlak, yaylak, mera, baltalık gibi orta malları bulunan, bağ ve bahçeleriyle birlikte insanların toplu ve dağınık evlerde oturdukları yerleşimdir. Taslağına göre köy nüfusu en az 250 kişi olmalıdır (MİGM, 2009: 2). Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından çalışmalarına devam edilen Köy Kanunu Tasarısı Taslağı çalışmanın 8. bölümünde ayrıntılı olarak incelenmiştir. Köyün yönetimi muhtar, köy derneği ve ihtiyar meclisi tarafından gerçekleştirilir. Köy yönetimine seçimle gelenler herhangi bir siyasal partiden aday gösterilmezler.

3.2. Türkiye'de Bölge Kalkınma Ajansları

Bölge kalkınma ajansları merkezi hükümet ve yerel yönetim ana yapısının dışında, çoğunlukla 'yumuşak' politika araçlarını entegre biçimde kullanarak yerel iktisadi kalkınmayı destekleyen, bölgesel bazda yerleşik, kamu tarafından finanse edilen kurumlardır (Halkier, 2006: 17). Bu nedenle, bölge kalkınma ajansları, Türkiye'nin mevcut kanunlarında yerinden yönetim birimi olarak belirtilmese de idari yapılanmada kendine yeni yeni yer bulan bu kuruluşların amacı yerel hizmetlerdir. Kalkınma ajanslarının koordinasyonundan sorumlu Devlet Planlama Teşkilatının yaptığı tanıma göre kalkınma ajansları; ulusal düzeyde DPT koordinasyonunda, kendine özgü teknik ve finansman (bütçe) mekanizmasına sahip, kâr amacı gütmeyen, çabuk karar alıp uygulayabilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında, kamu, özel sektör ve STK'ları bir

araya getiren, tüzel kişiliği haiz, 5449 sayılı Kanunla düzenlenmemiş işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, belirli bölgeler esas alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan teknik kapasitesi yüksek, uygulamacı olmayan, fakat destekleyici, koordinatör ve katalizör olarak faaliyet gösteren kalkınma birimleridir (DPT, 2011b).

Ulusal kalkınmanın, çeşitli toplum kesimleri ve bölgeler arasında dengeli bir işbölümü ile gerçekleştirilmesi ve buna paralel olarak kalkınmanın getirilerinin de kesimler ve bölgeler arasında dengeli dağılımı hükümet programları ve kalkınma planlarının en öncelikli konuları arasında yer almaktadır. Ülkemizde de bölgeler arası gelişmişlik farklarının dengeli bir yapıya kavuşturulması, bölgesel ve yerel kalkınmanın hızlandırılması ve sürdürülebilir dengeli bir gelişmenin sağlanması için çeşitli politikalar ve araçlar uygulanmıştır. Bunların başlıcaları; Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı'dır. Ancak, çoğu zaman kalkınmada öncelikli yöreleri hedef alan destek uygulamaları, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında ve hedeflenen gelişme düzeyini ve ortamını oluşturmada beklenen etkiyi doğuramamıştır. Özellikle Ankara'nın doğusunda yer alan illerin sosyo ekonomik gelişmişlik düzeylerinin, genel olarak ülke ortalamasının altında kaldığı gözlenmektedir (DPT, 2011a).

Bölgeler arası farklılıkların azaltılması ve AB'ye uyum sürecinin bir gereği olarak, yerleşme merkezlerinin kademelenmesini, iller arasındaki fonksiyonel ilişkileri, coğrafi koşulları, istatistik toplama ve plan yapma amacına uygunluğu da dikkate alarak, AB istatistikî sınıflandırmasına (NUTS) paralel bir şekilde, üç düzey halinde İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) yapılmıştır. AB yetkilileri tarafından da onaylandıktan sonra, 28 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan bu sınıflandırmanın, yine aynı karar kapsamında bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesinde esas alınması kararlaştırılmıştır (DPT, 2011a).

Yapılan bu sınıflandırmaya paralel olarak oluşturulan bölgelerde ajansların kuruluşu 58. Hükümet tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulan ve 59. Hükümet tarafından da aynen benimsenen Acil Eylem Planının (AEP) gerçekleştirmeyi öngördüğü en önemli hukuki, kurumsal ve yapısal düzenlemeler arasında yer

almaktadır. Uygulamaya 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile resmi olarak giren ajansların kuruluş amacı araştırmanın konusu olan yerel yönetim kavramı ile birebir örtüşmektedir. Kanunda belirtildiği gibi bu kuruluşların amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır.

İlgili kanunun gerekçesinde verilen bilgilere göre ajansların kuruluş amaçları arasında yönetişimin yansımaları olan yerel düzeyde planlama, programlama, proje üretme ve uygulama kapasitesini arttırmak, yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturmak, bütün kaynakları harekete geçirmek ve yerel/bölgesel kalkınma çabalarının etkisini arttırmak, bölgelerde ve yerelde kaynakların yerinde ve etkin kullanılmasına yardımcı olmak bulunmaktadır. Bölgesel kalkınma ajansları kavramının ortaya çıkmasıyla gerek politika girişimlerinin doğası ve gerek ulusaltı iktisadi kalkınma faaliyetlerini kapsayan yönetim yapıları açısından, Türkiye’de bölgesel kalkınmayı, hâkim olan Avrupa yaklaşımlarına doğru yaklaştıracak kurumsal bir çerçeve yaratılmıştır (Halkier, 2006: 17). Kalkınma ajanslarının kuruluşu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 58. ve 59. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin Acil Eylem Planının hedefleri ve AB Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan taahhütler çerçevesinde gerekli görülmüştür.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 25.01.2006 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülerek kabul edilmiş, 08/02/2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ajansların kuruluşu ve kaldırılması Bakanlar Kurulu’nun kararına bağlıdır. Özel hukuk hükümlerine tabii olan ajanslar bu özellikleri ile alışılmış devlet kurumlarından ayrılmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı (Kalkınma Bakanlığı) tarafından koordine edilen ajansların performans denetimi yine bu kurum tarafından yapılmaktadır. Ajanslar açıklık ve hesap verebilirlik ilkeleri gereği finansal kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasında kamuoyunu bilgilendirmekle yükümlüdür. Ajansların denetimi kurumda görevli bir iç denetçi ve ayrıca bağımsız denetim kuruluşlarınca

yapılır. Ajanslar, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Bu konularda kalkınma ajanslarına özel çıkarılmış yönetmelikler geçerlidir.

3.3. Yerel Yönetimlerin Dönüşüm Süreci ve Yerel Yönetişime Geçiş

Palabıyık ve Yavaş'ın Soysal'dan aktardığına göre (2006: 2) 1800' lü yılların ortalarına kadar mahalle, lonca ve vakıflar yardımı ile yerel hizmetlere katkıda bulunmayı deneyen Osmanlı Devleti, 1854 yılında Fransız modelini örnek alarak İstanbul'da ilk belediyeyi kurmuştur. Yaklaşık on yıl kadar sonra ise devlet illere, ilçelere ve köylere bölünmüştür. Özel mülkiyetin olmaması sebebi ile padişah tarafından kullanım hakkı verilen toprak sahiplerinin birleşmeleri ile kurulan vakıflar 19. yy in ortalarına kadar yerel kalkınmayı sağlamışlardır. 19. yy'ın ortalarında özel mülkiyetin tanınması ve idari yapının oluşturulması ile sultan tarafından atanan “özerk” valiler yerel kalkınmayı gerçekleştirmişlerdir. Bu valilerin başarılı olanları buldukları bölgelerde ziraat, sanat, tarım konularında gelişmeyi sağlamış ve 1913 yılında il özel idarelerinin kurulmasına örnek olmuşlardır.

Türkiye, 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyet'in ilan edilmesi ile birlikte resmen kurulmuş olan bir ulus devlettir. Seksen sekiz yıllık deneyim bir devletin hayatında yetersiz görünmekle birlikte; atalarımızın bulduğumuz topraklarda ve dünyanın farklı bölgelerinde daha önce kurmuş oldukları devletler, idari yapının geçmiş tecrübelerini göstermektedir. Elbette ki; Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi anlayışı Türkiye'nin idari yapılanmasına yansımıştır. Osmanlı'nın sert merkeziyetçi yapısı yeni kurulan Cumhuriyet'te yumuşatılmış olarak karşımıza çıkmaktadır. “Cumhuriyet döneminde devlet anlayışındaki değişim, etkisini kamu yönetiminin teşkilatlanması üzerinde de göstermiş ve yapıda bazı değişikliklere neden olmuştur” (Gözübüyük, 2008: 8).

Kamu yönetimi esas olarak yürütmenin içinde yer alır. Türk kamu yönetimi sistemi, Fransız yönetim sisteminden esinlenerek “idari rejim” adı altında, kendine özgü ayrı bir hukuk ve ayrı bir yargı düzeni ile uygulamaya geçirilmiştir. Bu sistemde kamu yönetimi, siyasal bir organ olan yürütmenin içinde bulunmakla birlikte ayrı ve kendi kendine davranabilme, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilme ve aldığı kararları kendi ilkeleri doğrultusunda uygulayabilme niteliğine sahip “teknik yapılı bir varlıktır” (Tutum, 1994: 33). Anayasanın 123. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti'nde idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve

görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte güçlü bir merkezi yapıya bağlı yerel yönetimler oluşturulmuştur. Çalışmanın önceki başlıklarında belirtildiği gibi ülkemizde üç ana yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlardan ilki ve en eskisi köylerdir. Köy yönetimlerinin varlığı yerel sistemin kurulmasından önceye dayanır. Yerel yönetimlerin en önemlisi ise belediyelerdir. Ülkemizde nüfus yoğunluğuna göre kurulan il ve ilçe belediyeleri bulunmaktadır. 1984 yılından bu yana ise daha yoğun nüfuslu bölgelerde büyükşehir belediyeleri kurulmaktadır. İl özel idareleri ise il bazında kurulan üçüncü yerel yönetim şeklidir. Merkezin uzantıları olarak görülen yerel yönetimlerle ilgili ilk kanun 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu'dur. Bu Kanun 2005 yılının ortalarında yeni kanun çıkarılma kadar kullanılmıştır. Yerel çalışmalar uzun bir zaman devlet tekelinde yürütülmüş olup, 1960 yılında kalkınma modelinin karma ekonomiye geçişi ve DPT nin kurulması ile birlikte yerel ortaklıklar (kamu-özel kesim) kalkınma sahnesine çıkmışlardır (Toksöz, 2004: 139-141).

Bilindiği gibi Türkiye kuruluş tarihinden bu yana üniter yapıyı benimsemiştir. Yönetim kademeleri merkezi ve yerel yönetimlerden meydana gelmektedir. Ancak merkezi yönetimin karar alma, politikaların uygulanma ve denetlenme aşamalarında tek hâkim olduğu bilinmektedir. Yerel yönetimler çoğunlukla hizmet sunma görevini üstlenmektedirler. Bunun dışında karar alma veya finansal açıdan özerk bir yapıya sahip değillerdir. Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimine yetki genişliği denilebilir. Anayasa'nın 126. maddesinde yer alan "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" ilkesinde anlamını bulan bu kavram kamu yönetimimizin en önemli özelliklerinden biridir. "Genel yönetimin, yerel ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi, oldukça ağırdır" (Gözübüyük, 2008: 8).

Yerel yönetimlerin merkezle yaşadığı çatışmalar, gider yetersizliği, verimsiz yapılar her zaman hükümetlerin önemli sorunlarından biri olmuştur. Özellikle 2. Dünya Savaşı'nın ardından değişen parti sistemi ile birlikte yerel yönetimlerin sorunları ön plana çıkmıştır. Yerel yönetimler gelişim tarihi boyunca MEHTAP raporu gibi birçok rapora konu olmuşlar, hatta 1978 yılında bir Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur (Keleş, 2000: 410). Bununla birlikte bilinmektedir ki merkezi hükümetlerin başarısız ve verimsiz yönetimleri sebebi ile gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimler ön plana çıkmış, 1980'ler ve 90'ların başında tüm dünyada bir değişim süreci

yaşanmıştır. Yaşanan bu değişim ülkemizi de etkilemiştir. Ülkemizde de yerel yönetimler bu değişimlerin etkisinde oluşturulan yeni kanunlar ile işlemeye devam ederken reformlar ile ilgili tartışmalar devam etmektedir.

Yerel yönetimler devletin güçlendirilmesinin öncelikli amaç olması sebebi ile bir süre etkisiz kurumlar olarak kalmışlardır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin uzantısı olarak tek yönlü karar almaları vatandaşın memnuniyetsizliğine ve alınan kararların desteklenmemesine sebep olmuştur. Özellikle belediye yönetimlerinde, yaşanan çevrenin değişimi ile ilgili kararlara katılmayan halk bu durumdan hep şikâyet etmiş ve yönetimleri eleştirmiştir. İşte bu memnuniyetsizlik ve çıkan tartışmalar ile dünyada yaşanan değişim yeni yapıların çıkmasına zemin hazırlamıştır. Merkezi yönetimin vesayet ilişkisine ilk tepkiler 1970’li yıllarda CHP’li belediyelerden gelmiştir. Bu tepkiler sonucu ortaya çıkan “sosyal demokrat yerel yönetim modeli” yönetişim uygulamalarının ilk kıvılcımlarıydı denilebilir (Haktankaçmaz, 2004: 54). Kent parlamentosu, kent meclisi, kent danışma kurulu gibi yapıların hepsi katılımcı yönetimi sağlamak amacı ile kurulmuşlardır. 1990’lı yıllarda Dikmen Vadisi Projesi ile gündeme gelen “proje demokrasisi” kavramı ise ülkemizdeki yerel yönetişim uygulamalarına iyi bir örnektir. Proje demokrasisi kentlinin kent dönüşüm projelerinde söz sahibi olmasını ifade etmektedir. Her ne kadar bu yapılar katılımı arttırmak için düzenlenmiş olsa da bu meclislere sadece elit kesimin katıldığı ve vatandaşın etkisiz kalmaya devam ettiği yapılan eleştiriler arasındadır (Haktankaçmaz, 2004: 54).

Günümüzde, aşırı merkeziyetçi yönetim sisteminin Türkiye’nin karşı karşıya olduğu sorun ve zorluklarla baş edemediği ve ülkenin artık sadece Ankara’dan yönetilemeyeceği giderek daha iyi anlaşılmaktadır. Bu durum kısmen, olgunlaşan bir demokraside yerel politikaların ve yerel politikacıların daha fazla önem kazanıp, farklı düzeylerde karar alma süreçlerinde daha büyük bir rol talep etmelerinin sonucudur (Göymen, 1999). Bir yandan da hızla büyüyen özel sektörün (hem ulusal, hem yerel düzeyde) gösterdiği dinamizmle ve sınırlı ama sesini duyuran bir sivil toplumun belirmesiyle de ilgilidir; her iki grup da ülkenin yönetiminde söz sahibi olmayı arzu etmektedir (Özkaynak ve Göymen, 2010: 278-279). Bu talepler sadece genel anlamda yerel yönetişimin dinamiklerini pekiştirmekle kalmayıp, ayrıca merkezi yönetimin himayesinden kurtulmak isteyen (ve politikadaki tüm renkleri temsil eden) yerel devlet kurumlarına destek sağlamıştır. DPT tarafından yayınlanan Dokuzuncu Yedi Yıllık

Kalkınma Planı, kalkınma bağlamında da bölgesel bakış açılarına verilen önemin giderek arttığını göstermektedir (DPT, 2007).

Yönetişim yolunda ilerlemeye neden olan dış etkilere bakıldığında ise 1992 Rio Konferansı'nın etkileri ile başlayan değişim sürecinin 1996 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen Habitat II Konferansı ile yoğunlaştığı görülmektedir. Uluslararası alanda yapılan önemli çalışmalar sonucunda ortaya çıkan yönetim kavramının Türkiye için milat noktası esas olarak 1996 yılında yapılan Habitat II Konferansıdır. Birgül Ayman Güler, yönetim kavramının Türkçe literatüre, 1996'da İstanbul'da toplanan Habitat II Konferansıyla girmiş olduğunu ifade etmektedir (2005: 110). Habitat II Konferansı'na sunulan Türkiye Ulusal Raporu'nda ve Eylem Planı'nda amaçsal nitelikli ilkeler olarak; sürdürülebilirlik, yaşanabilirlik, eşitlik, kentli bilinci, yapabilir kılma ve yönetim sunulmuştur.

Yerel yönetimleri yerel yönetime iten diğer bir dış etken ise 1990'lardan bu tarafa Türkiye'de yönetim uygulamalarının temel itici unsuru olan Avrupa Birliği'ne üyelik hedefi olmuştur. AB ile uyum süreci yönetim bağlamında hem araç hem de neden olarak değerlendirilebilecek bir unsurdur. Kavram olarak 1996 yılında literatüre giren yönetim, formül olarak Türkiye gündemine ise 2000 yılında TÜSİAD, OECD, DB ve AB ortaklığıyla yapılan "AB Yolunda İyi Yönetişim" adlı bir toplantıyla girmiştir. Formül, ilk olarak Kemal Derviş'in "Güçlü Ekonomiye Geçiş" programında yer almıştır. Ardından da AKP 58. Hükümeti'nin Acil Eylem Planı'nda devlet reformunun adı olarak belirlemiştir (Çukurçayır ve Sipahi, 2004: 44). Bununla birlikte Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi uluslararası organizasyonlara üyeliği de reform çabalarına ivme kazandırmıştır. Özellikle Avrupa Birliği'ne üyelik süreci gelişmeleri hızlandırmış ve zorunlu hale getirmiştir.

Dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de kök salmaya başlayan "yönetişim" yaklaşımı, yerel düzeydeki ilişkilerin niteliğini değiştirmekte ve "birlikte yönetim" anlayışının yerleşmesini gerektirmektedir. Bu süreç, yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel ortaklar arasında yatay ve demokratik bir biçimde örgütlenmiş, yeni bir ilişkiler sistemi kurulmasını zorunlu kılmaktadır.

Bununla birlikte Güler konu hakkında şunları yazmıştır (2003: 21); "BM ve Dünya Bankası önerileri, yerel yönetim reformunu özelleştirmeye bağlamakta, AB ise aynı reformu federal örgütlenmeye açmaktadır. Burada, küresel odaklardan gelen

önerilerin geleneksel "merkezi - yerel yönetim dengesi" sorunu üzerinde değil, özelleştirme ve federalizm sorunu üzerinde toplandığını görmek son derece önemlidir. Aksi halde, yerel yönetim reformu üzerine konuşmak, taraflar arasında ve kamuoyunda bir sağırlar diyalogu belirsizliği içine gömülmektedir". Yerel yönetişim uygulamalarında örgütlü emek yerine sermayenin ve birbiri ile ilişkisiz STK ların konması güç dengesinde sermaye lehine değişiklik yaratmaktadır (Şengül, 1999: 13).

4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİŞİM UYGULAMALARI

Osmanlı İmparatorluğu'nda özerk belediye geleneği olmadığı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında yarı-federalist bir modeli temel alan yerinden yönetim biçiminin oluşturulmasına yönelik önerilerin toprak bütünlüğünün korunması gerektiğinden kabul görmediği bilinen olgulardır. Bu mirasla, çağdaş Türkiye'de de yetki yine merkezde yoğunlaşmış, ulusal siyasi liderler ve bürokratlar siyasi sistemde baskın olmuşlardır. Cumhuriyet, II. Dünya Savaşı'nın ardından çok partili rejime, devlet destekli sanayileşme hareketlerine ve tarımın kısmi olarak makineleşmesine şahit olmuştur. Bu sayede 1950 ile 80 yılları arasında köyden kurtulma ve kente göç artmış, göç alan kentlerin nüfusları kısa sürede ikiye, üçe katlanmıştır. Bu durum mevcut nüfusuna yetecek altyapı ve hizmete sahip olmayan yetersiz yerel yönetimler için ağır bir yük olmuştur (Özkaynak ve Göymen, 2010: 278). Ülkemizde geleneksel olarak merkeziyetçi yönetim anlayışı hâkim olduğundan yerel düzeyde yaşanan sorunlara bile halk, merkezi hükümetlerden çözüm beklemektedir. Çözümün sadece merkezden beklenmesi katılımın önünde büyük bir engeldir. Bununla birlikte, seçimler hariç, halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmalarda gelişmiş değildir (Polatoğlu, 2000: 11).

Türkiye'de yönetişimle ilgili tartışmaların ve çeşitli uygulamaların, 1990'lı yıllarda ve ilk olarak yerel düzeyde başladığı söylenebilir. 90'lardan beri iktidara gelen her hükümetin öngördüğü reformlar içerisinde her zaman "Mahalli İdareler Yasası" değişikliği olmuştur. Bu yasa tasarısı hayata geçirilememiş olmasına rağmen toplumsal dinamiklerin desteği sayesinde, belediyeler ile STK'lar arasında işbirliği veya ortaklık eğilimleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu gelişmeler yerel düzeyde yönetişim sürecinin başlamasına sebep olmuş, 90'lı yıllarda Ankara'da başlatılan "Dikmen Vadisi Projesi" ve İstanbul'da düzenlenen Habitat II Konferansı sonrası oluşturulan "Yerel Gündem 21" girişimleri bu konuda Türkiye'de yaşanan başarılı yerel yönetişim süreçleri olmuştur.

Türkiye'nin AB yasalarına, standartlarına ve kurumlarına uyum sağlamak için hazırladığı “Ulusal Programlar” iyi yönetim prensiplerini vurgulamakta, devletin verimli işlemesi gerektiğinin altını çizmekte ve reform yapılması gereken birkaç alan ve kuruma işaret etmektedir. Bu öncelik alanlarından biri, genel anlamda kamu yönetimi, özellikle de yerel yönetimdir. (NPAA, 2001). Ülke genelinde yapılan düzenlemeler ile hayata geçirilmeye çalışılan yönetim anlayışı yerel yönetimlerin çalışmalarında da teşvik edilmiştir. Bununla ilgili Türkiye’de Yerel Gündem 21 sürecinde gelişen ve ardından 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesinde yer bulan bir yönetim modeli olan kent konseyleri; kentin stratejik yöneliminin belirlenmesi, vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarının sürece ilgisinin sürdürülmesi ve süreç içinde alınan yatırım ve hizmet kararlarının izlenmesi için ideal bir yapı olarak görünmektedir.

Yerel yönetimlerin siyasal rekabete açılmasının ardından, 1961’den itibaren doğrudan seçimle gelen belediye başkanları Türkiye’de yönetim açısından birikim meydana getirmişlerdir (Öztürk, 2002: 67). Bu birikim 1970’li yıllarla birlikte yerel yönetimlerde daha fazla halkla bütünleşme ve birlikte yönetme anlayışı ile güçlü bir eğilim olarak kendini göstermiştir. “Demokratik Yerel Yönetim Hareketi” ile kentlerin farklılaştığı ve farklı toplumsal sınıfların ortaya çıktığı bir dönem olmuştur. Bu akımla birlikte yerel alanda halk daha fazla kent yönetimini tanıma olanağı bulmuştur. Dolayısıyla halkın neredeyse daha fazla yönettiği bir dönem yaşanmış ve bu dönemde belediyecilikte sosyal adalet, halk katmanlarının karar alma süreçlerine dâhil edilmesi ve vesayet sorununu aşmak için “yerel yönetim değil, yerel hükümet ilkesi” temel referanslar olarak benimsemiştir (Keleş, 2000: 422). Modelin en ünlü örneği Fatsa Belediyesi’dir. Burada, her çalışmanın ve kararın ilçede yaşayanlarla birlikte gerçekleştirileceği biçiminde katılımcı bir model kısa bir dönem için bile olsa uygulanmıştır (Bozkuş, 2009: 72).

Sosyal demokrat bazı belediye başkanlarının ‘kent parlamentosu’ ya da ‘kent konseyi’ adıyla çeşitli girişimlerinin olduğu görülmüştür. Örneğin; Aliğa Belediyesi’nin öncülüğünde, 1994 yılında Aliğa Kent Parlamentosu kurulmuştur. Belediye Başkanı, Almanya’nın Atingen kentiyle kardeş şehir ilişkisine girmeleri ve bu ilişkiyi AB çatısı altındaki diğer kentlerle daha da genişletme çabaları sırasında, kent parlamentosunun gündeme geldiğini belirtmektedir. Bu konuda diğer bir örnek yine belediye öncülüğünde kurulan Çanakkale Kent Konseyidir. Belediye Başkanı, Demirel

Hükümetinin CHP-DYP Koalisyonu döneminde illerde kurduğu danışma kurullarından etkilenmiştir. Kent Konseyinde muhtarlar, sendikalar, siyasi partiler, meslek odaları ve çeşitli dernekler temsil edilmiştir (Arıkboğa, 2004: 113–114).

Bu süreçler içerisinde özellikle belediyelerde halkın yönetime katılma şekilleri çeşitlidir. Seçimler dışında dilekçe, imza ile yönetici düşürme, bilgi edinme hakkını kullanma, kamuoyun yoklamaları, proje demokrasisi, yerel meclisler ve sivil toplum kuruluşları yolu ile katılım da söz konusu olabilmektedir.

Belediyeler, büyükşehir yönetimleri ve il özel idarelerine ilişkin yeni kanunlar günümüzde yürürlüğe konmuş ve uygulanmaktadır. AB müktesebatıyla uyumlu bu yeni yasalar, yerel düzeyde daha saydam, katılımcı ve insan haklarına temellenen bir kamu yönetimi yapısını teşvik ederken, Türkiye’de yerel yönetişim adına yeni ufuklar açmaktadır (COM, 2006). Fakat yerel yönetişim uygulamalarının en önemli sorunu yerel örgütlerin de, üst düzey politikacı ve yöneticilerin de, ortaklıkları, ilişkileri ve ağlarıyla klasik yerel yönetimden çok daha karmaşık olan, böyle bir kalkınma tipine ilişkin deneyiminin olmamasıdır (Özkaynak ve Göymen, 2010: 295). Yerel yönetişimin günlük hayatta daha etkin bir şekilde uygulanabilirliği yerel düzeyde katılımcılığı teşvik edecek mekanizmaların kurulmasıyla, yerel gündem 21 çerçevesinde gerçekleştirilen projelerle ve proje demokrasisi kavramına bağlılıkla gerçekleşebilir (Göymen, 1999: 75). Yönetişim uygulamaları içerisinde önemli görülenler araştırmanın devamında incelenmiştir.

4.1. Bölge Kalkınma Ajansları

Bölge kalkınma ajansları (BKA) yerel ortaklığı ve birlikte iş yapabilme kapasitesini arttırması sebebi ile yerel yönetişim modelinin uygulama örnekleridir (Karakılçık, 2006: 227). Türkiye’nin yarım yüzyıllık bir bölge planlama deneyimi vardır. Bu süre içerisinde çeşitli nitelikte ve farklı amaçlara yönelik bölge planları yapılmıştır. 1980’lerden önce yapılan planlar daha çok kaynak geliştirmeye ve/veya sağlıklı bir fizikî çevre oluşturmaya yönelik iken, son yirmi yıldır yapılan planlar, esas itibariyle görece geri kalmış bölgelerin geliştirilmesine yönelik olmuştur. Kısmen uygulanan GAP hariç, bu planların hepsi rafa kaldırılmıştır (Mutlu, 2009: 229). Bölgesel eşitsizlik ülkemizin en temel meselelerinden biridir. Bu eşitsizliği önlemeye yönelik çalışmaların ve yönetişim anlayışının ülkemizdeki bir yansıması da bölge

kalkınma ajanslarıdır. Kalkınma ajanslarının kurulmasının öncesinde, araçlar daha çok Avrupa Birliği hibe yardımlarının kullanılması için tanımlanmış araçlardır. Ajansların temel mantığı ise kurulduğu bölgedeki bütün yerel ve merkezi birimlerin koordinasyon içerisinde çalışıp bölgedeki her alanda maksimum verimin alınmasıdır.

Bölge kalkınma ajanslarının resmi olarak ülke gündemine alınması, 1999 Helsinki Zirvesi ile adaylık sürecinin başlaması ve hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile gerçekleşmiştir (Karakılıçık, 2006: 228). Kalkınma Ajanslarının kuruluşu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 58. ve 59. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin Acil Eylem Planının hedefleri ve AB Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan taahhütler çerçevesinde gerekli görülmüş ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 08/02/2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak kurulmuştur. Kanunda verilen tanıma göre kalkınma ajansları; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulan kurumlardır. Ajanslar; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofislerinden oluşur. Kanunun yayınlanmasının ardından yirmi altı adet bölge kalkınma ajansı kurulmuştur:

* İzmir Kalkınma Ajansı; İzmir ilinden sorumlu Kalkınma Ajansı olarak görev yapmaktadır.

* Çukurova Kalkınma Ajansı; Adana ve Mersin illerinde faaliyet göstermektedir.

* İstanbul Kalkınma Ajansı; İstanbul ilinde faaliyetlerde bulunan kalkınma ajansıdır.

* Mevlana Kalkınma Ajansı; Konya ilinden başka Karaman'da da ekonomik katkılar vermektedir.

* Samsun'da bulunan Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı; Amasya, Çorum ve Tokat illerinde çalışmaktadır.

* Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı; Erzurum başta olmak üzere, Bayburt ve Erzincan illerine bakmaktadır.

Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı; Van ilinde yürüttüğü faaliyetlerle Bitlis, Hakkari ve Muş illerine de hizmet götürmektedir.

* İpekyolu Kalkınma Ajansı; Adıyaman, Gaziantep ve Kilis'de faaliyet göstermektedir.

* Diyarbakır Şanlıurfa Kalkınma Ajansı; Diyarbakır ve Şanlıurfa'da çalışmaktadır.

* Dicle Kalkınma Ajansı; Batman, Şırnak ve Siirt illerine bakmaktadır.

* Ege Kalkınma Ajansı; Kütahya merkezli olarak Afyonkarahisar, Manisa ve Uşak bölgesi ile ilgilenmektedir.

* Ahiler Kalkınma Ajansı; Nevşehir başta olmak üzere Kırşehir, Aksaray, Kırıkkale ve Niğde bölgesinde çalışmaktadır.

* Doğu Marmara Kalkınma Ajansı; Kocaeli başta olmak üzere Bolu, Düzce, Sakarya ve Yalova'ya hizmet sunmakta.

* Ankara Kalkınma Ajansı; başkent Ankara'ya hizmet sunmaktadır.

* Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı; Isparta merkezli olarak Antalya ve Burdur'da çalışmaktadır.

* Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı; Hatay başta olmak üzere Kahramanmaraş ve Osmaniye'de faaliyet göstermekte.

* Orta Anadolu Kalkınma Ajansı; Kayseri ili merkezli olarak Sivas ve Yozgat illeri için çalışmakta.

* Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı; Zonguldak merkezli olarak Bartın ve Karabük'e hizmet etmektedir.

* Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı; Kastamonu merkezli olarak Çankırı ve Sinop'a hizmet etmektedir.

* Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı; Trabzon merkezli olarak Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu ve Rize illeri için çalışmaktadır.

* Serhat Kalkınma Ajansı; Kars merkezli olarak Ağrı, Ardahan ve Iğdır'da hizmet sunmaktadır.

* Fırat Kalkınma Ajansı; Malatya merkezli olarak Bingöl, Elazığ ve Tunceli illerinde çalışmaktadır.

* Güney Marmara Kalkınma Ajansı; Balıkesir merkezli olarak Çanakkale ilinde hizmet etmektedir.

* Güney Ege Kalkınma Ajansı; Denizli merkezli olarak Aydın ve Muğla’da çalışmaktadır.

* Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı; Bursa merkezli olarak isminde geçen iller için çalışmakta.

* Trakya Kalkınma Ajansı; Tekirdağ ili başta olmak üzere Edirne ve Kırklareli de çalışmakta.

BKA modeli liberal ülkelerin yaymak istediği bir model olması ve ulus devleti zayıflatması sebebi ile eleştirilmektedir. Ayrıca yönetişimin bir bacağı olan STK’ ların BKA modelinde yeterince yer almadığı ve yönetimin özel sektöre bırakıldığı eleştiriside yapılmaktadır (Karakılçık, 2006: 229-230).

4.2. Yerel Gündem 21 ve Türkiye

Yerel Gündem 21 süreci, katılımcı yöntemlerle, kentin sürdürülebilir geleceğine yönelik bir vizyon geliştirilmesini, ardından da bunun yaşama geçirilmesini sağlayacak uzun dönemli yerel eylem planları hazırlanmasını (ve sonrasında uygulanmasını) kapsar. Yerel Gündem 21 (YG-21) uygulamaları, dünyada 1992 BM Rio “Yeryüzü Zirvesi”nin ivmesiyle başlamakla birlikte, Türkiye’de biraz gecikmeli olarak, 1996 BM İstanbul Habitat II Konferansı’nın ivmesiyle, 1997 yılı sonunda başlamıştır. Habitat II Konferansı kamu, STK ve özel sektör ortaklığını teşvik etmenin yanı sıra, Türkiye’ye, bir etkileşim ortamı içinde birlikte iş yapma deneyimini göstermesi açısından da kayda değerdir. Örneğin; Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı, belli bir kurum tarafından değil, çeşitli bakanlık, kamu kurumu, yüksek öğretim kurumu, yerel yönetim örgütü, meslek kuruluşları, sendika, kooperatif, dernek, vakıf gibi iki yüz kırk dört kurum ve kuruluşun katkısı ve katılımıyla hazırlanmıştır (Emrealp, 2005).

Türkiye’deki YG-21 uygulamaları, başlangıcından bu yana UNDP – Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın desteğiyle, IULA-EMME – Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı’nın koordinasyonunda sürmektedir (Emrealp, 2005: 7). Yerel Gündem 21 Projesi Ulusal Koordinatörü Sadun Emrealp, Türkiye’nin bu yolculuğa başlamasını, kendisiyle yapılan bir röportajda şöyle anlatmaktadır: “Uluslararası IULA’nın kardeş kuruluşu durumundaki ICLEI’nın (Uluslararası Yerel Çevre Girişimleri Konseyi) Avrupa Bölge Teşkilatı, 1995 yılında Roma’da Yerel Gündem 21 konulu bir toplantı düzenledi. Bu toplantıya, IULA’nın

Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı olan ve Türkiye’de kurulmuş bulunan IULA-EMME’yle birlikte, Türkiye’den çeşitli belediye başkanları da katıldı. Toplantıya katılan başkanlardan biri de Bursa Büyükşehir Belediye Başkanıydı ve Türkiye’ye dönüldüğünde Bursa’da Yerel Gündem 21 hareketi pilot proje olarak başlatıldı, bu kapsamda Kent Danışma ve Dayanışma Konseyi kuruldu” (www.youthforhab.org.tr).

Avrupa’da, YG-21 uygulamalarına bakıldığında, birtakım ortak ve belirgin özellikler göze çarpmaktadır. Bunların başında, katılımcı yapıların “Belediye” ağırlıklı olarak oluşturulması, sürecin ise “çevre” ağırlıklı olarak yürütülmesi gelmektedir (Emrealp, 2005: 45-46). Türkiye Yerel Gündem 21 Programı, 2001 yılında UNDP tarafından, dünyadaki “en başarılı” uygulamalardan biri olarak ilan edilmiş ve bu bağlamda, 2002 BM Johannesburg Zirvesi’nde “en iyi uygulama” örneklerinden biri olarak sunulmuştur (Emrealp, 2005: 7).

YG-21 uygulamaları ile ilgili, birbirini takip eden aşamalar şeklinde üç ayrı proje söz konusudur. İlk proje *Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi* adlı projedir. Başlangıçta 9 kenti kapsayan bu projede, birinci yılın sonunda kent sayısı 23’e çıkarılmış ve proje yaklaşık 2.5 yıl sürmüştür. Bakanlar Kurulu’nun kararıyla başlatılan proje, Yerel Gündem 21’in tanıtılması ve yaygınlaştırılması ile proje ortağı kentlerde yapılacak çalışmalara ağırlık vermiştir. Aralık 1999 tarihinde tamamlanan birinci aşamanın ardından ikinci aşamaya geçilmiştir.

İkinci proje *Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması* başlığını taşımaktadır. Projede hedef 50’nin üzerinde kentte YG-21 uygulamalarını başlatmaktır. Ağustos 2003 itibarıyla 10 Büyükşehir Belediyesi, 17 il merkez ilçe belediyesi, 21 ilçe/belde belediyesi ve 3 il özel idaresi proje kapsamındadır. Diğer taraftan birinci projede yer alan biri büyükşehir olmak üzere toplam 8 belediyenin, ikinci projede yer almadığı görülmektedir. Başarısız olan ya da pek istekli olmayan belediyeler yerine, yeni talepte bulunan kentler değerlendirmeye alınmıştır. Bununla birlikte; ilk yerel uygulamalar olarak yukarıda söz edilen Aliğa ve Çanakkale’nin de bu projelere dâhil oldukları ve belediyelerin, önceki çalışmalarını YG-21’le birleştirdikleri görülmektedir (www.la21turkey.net). İkinci aşamada, kentlerde yaşayan bireylerin kentli olma bilincini kazanmaları için çalışılmıştır. Proje ortağı durumundaki kentler ile ortak çalışmaların hayata geçirilmesi, YG-21’in uzun vadede sürdürülebilmesini sağlamak ve halkın bilgilendirilmesini sağlayarak uluslararası tanıtıma yönelik kampanyalar

gerçekleştirmek, güdülen hedefler arasında yer almıştır.

Türkiye Yerel Gündem 21 programının üçüncü aşaması birden fazla projeyi içermektedir. Projelerden birisi olan *Türkiye’de Yerel Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması* ile mevcut web sitesi yenilenerek etkileşimli bir yapıya dönüşümü sağlanmış ve ülke ölçeğinde “Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı”nın oluşturulması sağlanmıştır. Bir diğer proje ise Hollanda hükümetinin MATRA programınca desteklenen *Şeffaflık İçin Yerel Ortaklıklar ve İşbirliği Ağı Oluşturmada Kadınların ve Gençlerin Rolünün Desteklenmesi* isimli projedir. Bu proje kapsamında kadınların ve gençlerin yerel düzeydeki karar alma süreçlerinde katılımlarının artırılması hedeflenmektedir (Emrealp, 2005: 30). Üçüncü aşamada yer alan temel proje ise *Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı yoluyla Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı’nın Yerelleştirilmesi* adını taşımaktadır. Projenin hedefleri iki temel başlık altında ifade edilmektedir: Projenin birinci hedefi, kampanyalar ve diğer kapsamlı girişimlerinden yararlanarak, yerel ve ulusal düzeylerde YG–21 süreçlerinin ve mekanizmalarının kurumsallaştırılmasını sağlamaktır. Bunu sağlayabilmek için bazı uygulama yolları ifade edilmiştir: TBMM’nin ve Hükümet’in desteğini arttırmak ve YG-21’i “sahiplenmesini” sağlamak amacıyla, özel ve konuya odaklanmış bir kampanya başlatılması, yerel seçimler öncesinde, YG–21 konusundaki duyarlılığının artırılması ve daha iyi tanıtılması amacıyla, özel ve konuya odaklanmış bir kampanya başlatılması, yerel seçimler sonrasında, ilgili YG–21 süreçlerinin ve mekanizmalarının, yeni oluşacak belediye meclislerince kabul edilerek, önceden kazanılmış olan resmiliğin sürdürülmesi, YG–21 Kadın ve Gençlik Meclisleri’nin ulusal düzeyde kurumsallaşmasının teşvik edilmesi, iyi yönetim ilkelerinin yaşama geçirilmesi amacıyla, mevcut deneyime dayalı olarak hazırlanan, yapılandırılmış ve konu-odaklı eğitim verilmesi. Projenin ikinci hedefi ise Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Uygulama Planı’nın yerel düzeyde teşvik edilmesi ve somutlaştırılması amacıyla, bir Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı başlatılmasıdır (www.youthforhab.org.tr).

Uygulamalar sırasında karşılaşılan güçlüklerin aşılabilmesi amacıyla, İçişleri Bakanlığı tarafından tüm valiliklere gönderilen 19 Mart 1998 ve 7 Kasım 2000 tarihli genelgeler, Yerel Gündem 21 süreçlerinin gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur. Örnek uygulamalar kapsamına alınan Yerel Gündem 21 Programı ortakları, şunlardan

oluşmaktadır: İstanbul (destekleyici ortak), Adana, Adapazarı, Aliğa (İzmir), Antakya, Antalya, Babaeski (Kırkırel), Bursa, Çanakkale, Denizli, Diyarbakır, Doğubeyazıt (Ağrı), İzmir, İzmit, İznik (Bursa), Kars, Kastamonu, Malatya, Mardin, Nevşehir, Nilüfer ve Orhangazi (Bursa), Ödemiş (İzmir), Samsun, Tarsus (Mersin), Ürgüp (Nevşehir), Van, Yalova, Yaylak (Şanlıurfa) ve Zonguldak.

Genelde, başlıca katılımcı yapılar, “Kent Konseyleri” adıyla yerel ilgi grupları tarafından oluşturulan platformlardan, çalışma gruplarından, mahalleye yönelik çalışmalardan, kadın ve gençlik meclislerinden ve özel ilgi gruplarına yönelik çocuklar, yaşlılar ve engelliler platformlarından oluşmaktadır (Emrealp, 2005: 31).

Program ortağı kentlerde oluşturulan YG-21 *Kent Konseyleri* (veya benzeri platformlar), merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu “ortaklık” anlayışıyla buluşturan yönetim mekanizmalarıdır. YG-21 *Çalışma Grupları*, farklı kurumlardan ve sektörlerden gelen gönüllülerin katkılarını, ilgili kentin öncelikli konularında ve sorun alanlarında yoğunlaştıran bir başka önemli katılımcı mekanizma işlevini görmektedir. YG-21 sürecinin önemli bir dayanağı olan *mahalle* ölçeğindeki çalışmalar kapsamında, birçok kentte oluşturulan “Muhtar Evleri”, “Kent Gönüllüleri Evleri” gibi bir veya birden çok mahalleye hizmet veren merkezler ile “Mahalle Meclisleri” gibi yapılar, katılımcı süreçlerin belde halkının gündelik yaşamında ifadesini bulmasının başarılı uygulamalarını sergilemektedirler. Yerel Gündem 21 *Kadın Meclisleri*, kadınlara yönelik platformlar ve çok-amaçlı kadın merkezleri, karar alma süreçlerine kadınların etkin katılımının teşvik edilmesi ve kadın bakış açısının tüm politikalara ve stratejilere yansıtılması gibi öncelikli konulardaki bilinç düzeyinin artmasına yardımcı olmaktadır. Gündem 21 *Gençlik Meclisleri*, gençlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve “yapabilir” kılınmaları, gençliğin her alanda karar alma mekanizmalarına katılımının sağlanması ve AB’ye giriş sürecinde gençliğin rolünün güçlendirilmesi yönündeki çalışmalarını sürdürmektedir.

Yerel Gündem 21’in özünde yer alan “yönetişim” anlayışının gelişmesi, dernekler ve vakıflar, meslek odaları, sendikalar, özel sektör kuruluşları, akademik kuruluşlar, basın-yayın kuruluşları, yurttaş girişimleri gibi geniş bir yelpazeye yayılan sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimler (özellikle belediyeler) arasında, “ortaklık” anlayışına dayalı yeni bir ilişki biçimi kurulmasını sağlamaktadır (Emrealp, 2005: 39). Türkiye’de ise yerel yönetimin ağırlıklı olarak hizmet sunumuyla sınırlanmış rolü,

kentsel hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bölünmüşlüğü, yönetimler-arası ilişkilerde yerel yönetimin elverişsiz konumu, “iyi yönetim”in gerektirdiği şeffaflık, hesap verme-hesap sorma ve katılım gibi temel ilkelere duyarsız bir yerel yönetim anlayışı, vb. sınırlamalar, yerel demokrasinin güçlendirilmesi alanındaki boşluğun, YG-21 süreçleriyle doldurulmasını gerekli kılmıştır. Türkiye’deki YG-21 uygulamalarına bakıldığında, tüm kentler için geçerli olabilecek tek bir “model”den çok, her kentin özelliklerine ve tercihlerine bağlı olarak gelişen, ana çizgilerde benzerlikler göstermekle birlikte, yapılarında ve işleyişlerinde belirgin farklılıklar gösteren “modeller” olduğu görülmektedir (Emrealp, 2005: 49-50).

Yerel Gündem 21’ler aşağıdaki işlevleri yerine getirmektedir (Adıgüzel, 2003: 52):

- * Yerel karar alma süreçlerine katılımı geliştirici işlev
- * Kentsel yaşamı kolaylaştıran almasıık projeler geliştirici işlev
- * Geliştirilen almasıık projelere finansman sağlama
- * Yerel yönetimsel dizgenin önünü açıcı ve sorun çözücü işlev
- * Demokratik yaşamın yerleşmesine katkı sağlayıcı işlev
- * Kentsel yaşam kalitesinin iyileştirilmesini sağlayıcı işlev
- * Yetişmiş ve kent sorunlarına duyarlı insan kaynağı oluşturma işlevi
- * Baskı grubu olarak kentsel sorunların çözümü sürecine katkı sağlayıcı işlev.

4.3. Yerel Meclisler (Kent Konseyleri)

Katılımcı uygulamalar, bireylerde demokrasi anlayışını geliştirir. Geleneksel olarak merkeziyetçi yönetim anlayışının hâkim olduğu Türkiye’de halkın yerel yönetimlere aktif olarak katıldığı, kamuoyunun yerel yönetim etkinliklerine duyarlı olduğu görülememektedir. Sorunların sadece merkez tarafından çözülebileceği ve çözülmesi gerektiği beklentisi katılım konusunda en büyük engellerden biridir. Bunun dışında halkın yönetime katılmasını sağlayacak katılım mekanizmaları da yeterince gelişmemiştir.

Uysal’ın (2000: 129) ortaya koyduğu bilgilere göre halkın yerel yönetimleri etkileyebileceğini düşündüğü katılım mekanizmaları içinde “seçimler” sıranın çok gerilerinde kalmaktadır. Yani halk yönetime seçimle katılamayacağını, seçimin etkin bir yöntem olmadığını düşünmektedir. Bu araştırmada dilekçe verme birinci sırada; gösteri,

yürüyüş, protesto ikinci sırada; yerel kuruluşlar ise üçüncü sıradadır. Bu nedenle yönetenlerle yönetilenler arasında iletişimi sağlayacak kanalların yokluğunun doğurduğu sıkıntıları gidermek amacıyla mevcut resmi yapılara alternatif olarak, çoğu durumda da halkla iletişim kurmak amacıyla yeni iletişim kanallarına ihtiyaç duyan vali, kaymakam ve belediye başkanlarının öneri ve inisiyatifleriyle; kent parlamentosu, kent meclisi, kent konseyi gibi adlarla yeni yapılar oluşturulmuş ve halkla doğrudan iletişime geçilmeye çalışılmıştır (Haktankaçmaz, 2004: 54). Bu konuda önemli bir örnek belediye öncülüğünde kurulan Çanakkale Kent Konseyidir. Belediye başkanı Konsey'e başkanlık etmemiş, Konsey, kendi başkanını içinden seçmiştir. Konsey'de muhtarlar, sendikalar, siyasi partiler, meslek odaları ve çeşitli dernekler temsil edilmiştir (Başkanın konuşmalarından, 1997: 30- 31). Tüm bu girişimlerde, merkezi hükümetin alan örgütlenmesindeki yöneticilerini, belediyenin hem seçilmiş meclis üyelerini hem de belli başlı resmi görevlilerini; siyasi partilerin, sivil toplum örgütlerinin ve meclisteki gönüllü kuruluşların görevlendirilmiş temsilcilerinin bir araya getirme çabası görülür (Göymen, 1999: 76). Resmi olmayan alternatif yapılar çeşitli büyüklüklerdeki yerleşimlerde farklı adlarla ortaya çıkmış olmalarına karşın ortak nitelikler gösterirler.

Türkiye'de kent konseyi uygulamaları özellikle 1997 yılı itibari ile başlamıştır. Bir yönetim modeli olarak kentlerde oluşturulmaya çalışılan kent konseyleri, Yerel Gündem 21 çerçevesinde uygulamaya konulmuştur. Kent konseyleri, Türkiye'ye özgü bir yapılanmayla, merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu bir işbirliği ortaklığı çerçevesinde bir araya getiren yönetim mekanizmalarıdır. Genelde, merkezi yönetim kuruluşlarının ve belediyelerin temsilcileri, kent konseylerinin yaklaşık 1/3'ini oluşturmakta, geriye kalan 2/3 'lük bölüm, sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşmaktadır. Kentlerin büyüklüklerine bağlı olarak, kent konseylerinin üyeleri 100 ile 600 kuruluş arasında değişmektedir. Kent konseyleri, kendi çalışma ilkelerini veya tüzüklerini hazırlayıp onaylamakta ve bunlara göre faaliyet göstermektedir. Kent konseyleri, halen 40'in üzerindeki kentte kuruluşunu tamamlamış bulunmaktadır (Batal, 2010).

Katılımcılığı sağlayacak mekanizmalardan birisi olan kent konseyleri, özellikle farklı amaçları savunan grupların katılımıyla oluşturulmaktadır. Kent konseyi, kent meclisi gibi belediye meclislerine alternatif yapıların işlevleri; bir yandan ilgili kentin sürdürülebilir kalkınma önceliklerinin ve hedeflerinin saptanması, ortak bir kent

vizyonu oluşturulması, temel stratejilerin ve eylem planlarının belirlenmesi gibi, üzerinde toplumsal uzlaşma sağlanması gereken konulardan oluşmakta diğer yandan da almış olduğu “tavsiye” niteliğindeki kararları başta belediyeler olmak üzere, ilgili kuruluşlarca benimsenmesi yönünde çaba gösterilmesi, yerel eylem planlarıyla tutarlılığını sağlamak amacıyla da yerel politikaların, kararların ve eylemlerin izlenmesi gibi, sorumlulukların ortaklar arasında dengeli bir şekilde paylaşılmasını gerektiren konuları kapsar (Emrealp, 2005: 65). Konseyler, kent vizyonunun ve hemşerilik 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 çalışmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesine göre Kent Konseyleri vasıtasıyla belediyeler; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ve diğer ilgililerin de katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamaktadır.

Yerel düzeyde katılım sağlayan meclislere bir örnekte Pendik Belediyesi'nin gerçekleştirdiği platformdur. Pendik'teki kapsamlı kalkınma sürecine katkıda bulunmak amacıyla, farklı geçmişleri olan çok sayıda paydaşın katılımıyla ve Strateji Geliştirme Müdürlüğü'nün koordinasyonu altında “Pendik Yerel Kalkınma Platformu” oluşturulmuştur. Pendik Yerel Kalkınma Platformu, bölge milletvekillerinden ve belediye, merkezi yönetim, üniversiteler, meslek odaları ve dernekleri (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Müstakil Sanayiciler ve İşadamları Derneği, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, İstanbul Sanayi Odası, İstanbul Ticaret Odası, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı ve Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu) gibi çeşitli kurumların, ayrıca organize sanayi bölgelerinin, iş, sanayi ve ticaret dünyasının ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Platform'un uzun vadeli faaliyet alanları, şöyle belirlenmiştir: Pendik ve çevresindeki güncel durumun değerlendirilmesi, Pendik'in misyon, vizyon ve prensiplerinin belirlenmesi, Pendik Stratejik Planı'nın hazırlanması, hedef grupların eğitimi, paydaşlar arası iletişim, stratejik planın tanıtımına yönelik faaliyetler ve kamuoyuna ve medyaya bilgi sağlanması (Özkaynak ve Göymen, 2010: 284-286).

Yönetişimi geliştiren örneklerden bir diğeri de “Bolu İl Kurultayı”dır. 1999’da gerçekleşen büyük depremde sonra kentin geleceğinin belirlenmesi, sorunların birlikte öncelendirilmesi, çözüm yollarının birlikte aranması ve bu amaçla alınan tüm kararlarda katılımın, uzlaşmanın sağlanması amacıyla “Bolu İl Kurultayı” düşünülmüştür (Yüçetürk, 2000: 232). Bu kurultayda belediye başkanı, vali ve kaymakamlar doğrudan katılmalarına rağmen bu çalışmalara destekte bulunmuşlardır. Ayrıca yine aynı doğrultuda katılımcı bir ortam oluşturmak amacıyla İzmit’te İl Kurultayı oluşturulmuştur.

Yönetişim yolunda adımlar sayılabilecek bu tür yapılanmaların başarısızlığını öne sürenlerde bulunmaktadır. Bu tür yapıların bir araya gelemeyeceği; gelse dahi ortak kararların alınmasının imkânsız olduğu, ortak kararlar alınması halinde bile bu kararların ilgili kişilerce dikkate alınmayacağı gibi eleştiriler yöneltilmektedir. Ayrıca bu kurulların da halkı tam anlamıyla temsil etmiş sayılamayacağı bu kurullara yöneltilen bir başka eleştiridir. Kent konseyi toplantılarına o şehirde faaliyet gösteren siyasi parti temsilcileri, kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, kooperatif temsilcileri, üniversite temsilcileri, oda ve sendika temsilcileri, dernek temsilcileri davet edilmektedir. Demokratik taleplerin seslendirileceği varsayılan bu ortamın yeteri kadar katılımı sağlayamadığı görülmüştür (Gümüş, 2009: 70-73). Seçilmiş siyasilerin bu yapıya karşı direnç göstermesi ve katılımın yetersizliği kent konseyi açısından sıkıntılı bir durum oluşturmaktadır. Kent konseyi yönetimi ne tek başına söz sahibi olabilmekte ne de kendi aldığı kararları uygulatabilmektedir. Kent konseyinin kuruluş amacı ve nasıl çalışacağı netlik kazanamamıştır. Kent konseyinin katılımcı profili seçkin bir demokrasi anlayışını yansıtmaktadır. Katılımcıların profilleri incelendiğinde belli başlı etkin ve seçkin kimselerin bu konseylerde yer alabildikleri görülmektedir.

Özellikle Türkiye’deki sivil toplumun fazla gelişmemesi kent konseyinin demokratik açılımını engellemektedir. Türkiye’de çıkartılan neoliberal yasaların tümünde olduğu gibi Belediye Yasasında ve Kent Konseyi Yönetmeliği’nde şeffaflığa sürekli vurgu yapılmasına rağmen, kent konseylerine hangi sivil toplum kuruluşlarının hangi ölçütler gözetilerek davet edildiği belli değildir. Konsey yönetmeliğinde belirtilen konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcilerinin nasıl belirlendiği de belirsizdir. Çeşitli belediyelerin kent konseylerinin sanal ortamdaki sitelerinde yapılacak bir araştırmada, hemen hemen hiçbirinde kent konseyini oluşturan kişi, kurum ve kuruluşların

isimlerinin teker teker belirtilmediği görülecektir. Kent konseyleri kentteki farklı toplumsal grupları temsil edici nitelikte değildir. Kent halkı kent konseyinde kimler tarafından temsil edildiğini bilmemektedir (Akdoğan, 2008: 25).

Kent konseylerinin en büyük sıkıntısı toplantılara katılımın az olmasıdır. Kent konseylerinin uygulama şeklinin belediye yönetimlerinin keyfiyetine bırakılmış olması da kent konseyinin eksik yönlerinden biridir. Bu eleştirilerin bertaraf edilmesi, bu kurullara katılanların hizmet anlayışı, aktifliği ve özverili olmalarına bağlıdır. Ayrıca kamu yöneticilerinin de bu konudaki duyarlılıkları, başarıyı artıracak bir faktördür.

4.4. Proje Demokrasisi

Yönetişim kavramının Türkiye’de belediyeler düzeyinde uygulanma biçimlerinden biri de yerel yönetimlerin uygulamalarına ve projelerine halkın yabancılaşmasını önlemek, vatandaşların kendilerini ilgilendiren gelişmelerde söz sahibi olabilmelerini sağlamak amacıyla geliştirilen “Proje Demokrasisi” kavramıdır (Haktankaçmaz, 2004: 54). Yerel yönetişimi iyileştirmek, kamu görevlileri ve politika yapıcılar tarafından kullanılan yöntemlerin değiştirilmesini içerdiğinden, zorlu bir süreçtir (Özkaynak ve Göymen, 2010: 286). Bu süreç içerisindeki bir diğer adım olan proje demokrasisi, yerel yönetimlerin hayat geçirmeyi düşündükleri projelerin fikir aşamasından uygulamaya dek ilerleyen süreçlerinde vatandaşların da aktif olarak yer almasını öngörmektedir. Yerel yöneticilerin, yönetim süreleri boyunca hayata geçirecekleri projelerin tüm aşamalarında çok aktörlü bir anlayışla hareket etmeleri proje demokrasisinin hayata geçirilmesini sağlamaktadır. Yerel düzeyde katılımcılığın sağlanabilmesi, proje demokrasisinin uygulanabilirliği ile orantılıdır (Ergün, 2006: 81).

Yerel düzeydeki yönetim deneyimleri bağlamında farklı bir örnek olan proje demokrasisi modeli, 1990’lı yıllarda Ankara Büyükşehir Belediyesi öncülüğünde gerçekleşmiştir. Murat Karayalçın’ın belediye başkanlığı sırasında başlatılan “Dikmen Vadisi Konut ve Çevre Geliştirme Projesi”, proje demokrasisi çerçevesi içinde ilgililerin katılımını öngörmekteydi. Bu projede amaç iki bin kadar konutu kapsayan büyük bir gecekondu semtini temizlemek ve kenti yenilemektir. Bu proje çerçevesinde, projeden etkilenecek kesimlerin projenin tüm aşamalarına etkin olarak katılması hedeflenmekteydi. Böyle bir katılımı kolaylaştırıcı mekanizma olarak ‘ortak karar komitesi’ oluşturulmuştu. Bu komitede plancılar, teknokratlar, belediye görevlileri, ilçe

(Çankaya) belediye başkanı, mahalle muhtarları ve bu amaçla kurulmuş olan yapı kooperatiflerinin temsilcileri yer alıyordu. Proje, Dikmen Vadisi'ndeki gecekondularda yaşayan kişilerin, oturdukları gecekondulardan iyileştirme projesi çerçevesinde yapılacak yeni konutlara taşınmalarını ve ayrıca Vadinin rekreasyonel, kültürel ve ticari açıdan yeniden planlanmasını içermekteydi. Projenin temel hedefi olan gecekondu sahipleri de, bu tartışmalara iştirak ediyordu (Göymen, 1999: 79- 80).

Projenin uygulanma şekli şöyleydi: Proje dâhilinde plancılar, teknokratları, belediye görevlilerini, ilçe belediye başkanlarını, mahalle muhtarlarını ve bu amaçla kurulmuş yapı kooperatiflerinin temsilcilerinden oluşan bir “ortak karar komitesi” kuruldu. Bu komite düzenli olarak toplanıp, zabıt tutuyor ve bunlar karar defterine işliyorlardı. Bu komite aynı zamanda her “paydaş”ın gerekli bulduğu zaman katıldığı bir forum gibi de işliyordu. Proje içindeki paydaşlar, proje bölgesindeki gecekondularda yaşayan vatandaşlar ve daha sonra “çağdaş” evleri yapıldığında konutlarının yıkılmasına onay vermesi beklenen on bin civarındaki kişiydi. Paydaşlar ve Büyükşehir Belediye Başkanı bu komite toplantıları sırasında karşı karşıya gelme fırsatı buluyor ve tartışmalar yaşanıyor. Bu süreç içerisinde paydaşlar komite toplantılarının gündemini oluşturdular, tartışma yaptılar, bilgi istediler, politikalar önerdiler. Hem çevre düzenlemelerinde hem de evler için yapılan planlara katkıda bulundular, gerginliğin tırmandığı anlarda projeden vazgeçmekle tehdit ettiler. Sonuçta yerel yönetişimde amaçlanan, yerel yönetimlerin her şeyi kendilerinin yapmaları değil, toplumdaki diğer aktörleri bir ortaklık anlayışı içinde yapabilir kılmalarıdır. Bu şekilde ortaya çıkan aktif ortaklık sayesinde tek tek kentlilerin ve biçimsel/biçimsel olmayan kuruluşların kente bağlılıkları sağlanabilmekte, kentsel kaynakların hakça dağıtımı öngörülüp, kentler yaşanabilir kılınabilmektedir (Göymen, 1999:80). Bu proje sonucunda da hedeflenen başarılmış, yaşanabilir bir kent ortamı ortaya çıkarılmıştır.

Akın'ın Yüçetürk'ten aktardığına göre (2008: 107) proje demokrasisi, o dönemin belediye başkanı tarafından “belirli bir projeden etkilenecek olan herkesin, projenin her yönüne ve aşamasına, yalnız talep edici değil, fiilen karar alıcı olarak katılması” şeklinde tanımlanmıştır. Daha sonra Dikmen Vadisi Projesi örnek alınarak “Onur Mahallesi Ilıcam Vadisi Projesi” geliştirilmiştir.

ÜÇÜNCÜ KESİM
YEREL YÖNETİM DÜZENLEMELERİNİN "YÖNETİŞİM" KAVRAMI
AÇISINDAN İNCELENMESİ

Bu kesimde; ilgili düzenlemeler yerel yönetim kavramı açısından yorumlanmıştır.

**5. ULUSAL DÜZENLEMELERİN YEREL YÖNETİŞİM AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Türkiye'nin son yıllarda demokratikleşme ve Avrupa ile uyum konusunda attığı adımlar, yönetim anlayışının tüm kurumlarda yavaş yavaş uygulamaya geçirilmesine de olanak tanımaktadır. AB sürecinde yaşanan gelişmeler, ekonomik boyutlardaki değişim ve yaşanan doğal afetler sonucunda sivil toplum örgütlerinin önem kazanması, çok aktörlü ve uzlaşmacı yönetim anlayışının karar alma süreçlerinde önem kazanmasına yol açmıştır. Özellikle Türkiye'nin aday ülke statüsüne geçişi beraberinde bir takım yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda ulusal program ekseninde kamu kurumlarında gerçekleştirilmeye başlanan reform çalışmaları, yönetim düşüncesinin işler hale gelmesinde önem bir yere sahip olmaktadır (DPT, 2007: 24).

Yerel yönetimler konusunda tartışmalar devam etse de 2005 yılında çıkarılan ve reform, verimlilik, etkililik, yerel yönetim, katılım ve hesap verebilirliği gözetken kanunlarla beraber Türkiye'de yerel yönetim reformları ivme kazanmıştır (Palabıyık ve Yavaş, 2006: 1). Devletin aşırı merkezi ve hantal olduğu söylenen yapısının düzeltilmesi ve yerel yönetimlerin görevlerine ve örgütlenmesine yönelik reformlar son yıllarda Meclis'in gündemini sıkça işgal etmiş ve böyle bir reform ihtiyacına ilişkin toplumsal bir görüş birliği oluşmuştur. Yerel idarenin etkinliğini sağlayacak en önemli unsurlardan biri de merkezi idareyle olan ilişkileridir. Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi Kanunları ile yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişletilmiş olduğu göze çarpmaktadır (DPT, 2007: 24). Bu konuda merkezi idareyle yerel idare arası yetki paylaşımı iyi düzenlenmeli ve öngörülen kanunlara uyulmalıdır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu başta olmak üzere yerel yönetimleri ilgilendiren diğer kanunlar ile uluslararası anlaşma ve belgeler yürürlüğe girdikten sonra bu yetki paylaşımı daha açıkça ortaya konmuş ve yetki karmaşası konusunda son nokta koyulmaya çalışılmıştır.

Keleş (2010: 66) bu kanunlarla ilgili yaptığı değerlendirme de yasaların hiçbirinde yönetim sözcüğünün geçmediğini fakat hepsinde yönetimin özelliklerinin görüldüğünü belirtmiştir. Kanunların hemen hepsinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan ilkelerden yararlanmış ve bunlara uygun düzenlemeler yapılmıştır.

Shah ve Shah tarafından verilen Çizelge 3'e göre yerel yönetim bakışıyla yerel yönetimlerin rolü maddelenmiştir. Bu maddeler ışığında; çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde ilgili kanunlar ve belgeler yerel yönetim bakışıyla incelenecektir.

Çizelge 3: Yerel Yönetişim Bakışıyla Yerel Yönetimlerin Rolü

20. yüzyıl: Eski Görüş	21. yüzyıl: Yeni Görüş
Devletin devamı niteliğinde yerel yönetimlere dayanır.	Yerelleşme ve ikamete dayanır.
Yetkiye sahip olma prensiplerine dayanır.	Ahali yönetişimine dayanır.
Yönetim odaklıdır.	Vatandaş merkezli yerel yönetime dayanır.
Merkezi yönetimin temsilcisidir.	Vatandaşlar için öncelikli temsilci ve ortak kuralların seçici ve öncüsüdür.
Üst düzey yönetime karşı sorumludur. Hesap verir.	Yerel seçmenlere karşı sorumludur ve hesap verir. Yerel yönetişimi güçlendirmede liderliği üstlenir.
Yerel hizmetlerin üreticisidir.	Yerel hizmetlerin alıcısıdır.
Kendi hükümlerine odaklıdır.	Yerel yönetişimin ağ mekanizmalarını kolaylaştırır, kamu teşebbüslerinin ve kamu kuruluşlarının koordinatörüdür, uyumsuzlukların arabulucusu, sosyal sermayenin geliştiricisidir.
Gizliliğe odaklıdır.	Olayları gün yüzüne çıkarma ve şeffaf yönetim odaklıdır.
Girdi kontrolü vardır.	Sonuç önemlidir.
İç işlerinde bağımlıdır.	Dış işlerinde rekabetçi ve alternatif hizmet sunumu konusunda heveslidir.
Kapalı ve hantaldır.	Açık, hızlı ve esnekler.
Risk almaz.	Yenilikçidir, limitler dâhilinde risk alabilir.
Merkezi direktiflere bağlıdır.	Vergilendirme, harcama, düzenleme ve idari kararlarda özerktir.
Bürokratik ve teknokratiktir.	Katılımcıdır; vatandaşın sesini güçlendirmek için çalışır. Doğrudan demokrasiye ve vatandaş meclislerine yönelik geliştirici opsiyonlar çıkarır. Bütçeleme yapar.
Zorlayıcıdır.	Güven kazanmaya odaklanır. Kent iletişimi için ortam yaratır. Vatandaşa hizmet eder ve sosyal çıkarımları geliştirir.
Mali sorumsuzdur.	Mali açıdan ölçülüdür. Daha iyi çalışır daha az harcar
Elit egemenliğinde halka kapalıdır.	Halka açık ve katılımcıdır.
Piyasa başarısızlıklarını bastırır.	Piyasa ve yönetim başarısızlıklarının üstesinden gelir.
Merkezi bir sisteme sıkışmıştır.	Küresel ve yerel bir dünya ile bağları vardır.

Kaynak: (Shah ve Shah, 2011: 43)

5.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Belediyeler yerel yönetim birimi olarak, kentlerin hizmet yönetiminde etkili olan kurumlardır. Merkezi hizmetin yapamadığı veya yapmadığı hizmetlerin yerine getirilmesi için hizmet sunduğu halk tarafından seçilen birimlerdir. Bu bakımdan belediyeler yönetim modelinin içerdiği katılımcılık ilkesini uygulamada daha uygun bir zemin sunmaktadır. Yönetişim modelinin uygulama alanı olan belediyeler aynı zamanda yönetişimin bir aktörü olmaktadır.

Kentsel mekânlarda etkili ve önemli karar alma konumunda olan genelde yerel yönetimler, özelde belediyeler siyasal katılımın ve doğrudan demokrasi avantajlarının sergilenebileceği yönetimlerdir (Kesgin, 2007: 1). Fakat mevcut Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce 1930 tarihinde yayınlanan ve seksen bir yıl kullanılan 1580 sayılı Belediye Kanunu; 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında bazı değişiklikler geçirmiş olmakla beraber, temelde belediyeleri merkezi hükümetin dogal bir uzantısı olarak görmekteydi (Göymen, 1997: 22). Eski kanunun birinci maddesinde belediyeler "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef bir hükmi şahsiyet" olarak ifade edilmekteydi. Yeni belediye kanunu ise yetersiz yerel kaynaklarla, merkezi yönetimin yoğun denetimi altında çalışan yerel yönetimleri, AB direktifleri doğrultusunda yeniden yapılandırırken, verimli, sonuç almayı hedefleyen, şeffaf bir yerel yönetim oluşturmayı amaçlayan modern kamu yönetimi kavramlarını sunmayı hedeflemiştir (Özkaynak ve Göymen, 20108a): 297-298).

Mevcut kanunun yürürlüğe girmesinden önce ise, 7.12.2004 tarihli ve 5272 Sayılı Belediye Kanunu meclis tarafından onaylanmıştır. Fakat; 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun yayımlanması Cumhurbaşkanı tarafından kısmen uygun bulunmayıp bazı maddeleri bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye gönderilmiştir. Bunun üzerine, yeniden düzenlenen 5393 Sayılı Belediye Kanunu 13.7.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun gerekçesi incelendiğinde (Todaie, www.todaie.gov.tr, 2011) açıklık, katılım, sorumluluk, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, stratejik yönetim, vatandaş memnuniyeti, hukuka uygunluk kavramlarına, tek tek açıklanarak, vurgu yapıldığı görülmüştür. Gerekçede ayrıca bu kanunun öncelikli amacının belediye sayısını azaltarak etkinliği sağlamak ve yerel hizmetlerde belediyelere genel yetki vermek olduğu belirtilmiştir. Yasanın

oluşturulmasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın dikkate alındığı özellikle belirtilmiştir.

İlgili kanun “yerel yönetim” kavramı açısından incelendiğinde kanunun hizmette etkinlik ve halk katılımını arttırmak, açıklık, hesap ve cevap verebilirlik, merkezi otoriteden bağımsızlık, esneklik gibi yerel yönetimi güçlendiren konularda olumlu adımlar içerdiği görülmüştür. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun yerel yönetim yolunda attığı olumlu adımlar ve alışılmış düzeni korumaya yönelik bazı karşıt adımlar incelendiğinde şu sonuçlara ulaşılmıştır:

Belediyelerin kurulması ve kaldırılması üzerine düzenlemeleri içeren 4-12. maddeler ve gerekçeleri tek tek incelendiğinde öncelikle göze çarpan belediyelerin kuruluşu, kaldırılması ve sınır uyuşmazlıkları konusunda kanunda basitleştirmeye gidildiğidir. Bu da halkın daha kolay bilgilendirilmesine yönelik bir eylem olduğundan yönetim yaklaşımı ile örtüşmektedir. 5393 sayılı kanuna göre; belediye kuruluşunu gerektiren asgari nüfus sayısı 2000'den 5000'e çıkarılmıştır (md.4). İl ve İlçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu tutulmuştur (md.4). İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz (md.4) (Eski kanunda mesafe 2500 metredir).

Bu şartları sağlayan bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirim üzerine, mahallî seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulabilir (md.4).

Bu koşullar ile küçük ve verimsiz belediyelerin sebep olduğu etkisiz hizmet sunumunun önüne geçilmek istenmiş ve hizmet maliyetinin en olumlu düzeyde olacağı bir yapı amaçlanmıştır. Belediyelerin sınırlarını ve nüfuslarını düzenleyen maddeler incelendiğinde küçük belediyeleri ve köyleri, genel imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda bağlı olduğu il veya ilçe belediyesinin tüzel kişiliğine, zorunlu yasal mesafe sağlamak şartıyla, bağlama eğilimi görülmüştür. Bu imkân ile amaçlanan imar ve altyapı hizmetlerinde verimlilik ve etkinliği sağlamaktır.

Kalça'nın yorumuna göre (2009: 55) belediyelerin kuruluş aşamasında halka danışılması, konulan hükümlerle yasal zorunluluk haline getirilmiş, belediye sınırlarının kesinleşmesinde meclisinin görüşünün alınması benimsenmiş ve AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilkeleri ile uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır.

Belediyelerin kaldırılması ile ilgili önceki kanunda herhangi bir düzenleme yokken bu kanuna göre; nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler ile meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılmıştır (md.11).

Kuruluş şartlarında da gözetilen küçük ve verimsiz belediyelerin sebep olduğu etkisiz hizmet sunumunun önüne geçme isteği tüzel kişiliğin sona ermesinde de gözetilmiştir.

Kanun'da sınır uyuşmazlıkları konusu; bir il dâhilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması hâlinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınır değişikliklerinde büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınır. İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanır (md.7). 5442 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre ise il ve ilçe sınırlarının değiştirilmesi, İçişleri Bakanlığı'nın kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleşmektedir (md.2). Görüldüğü gibi sınır uyuşmazlıklarında yerel topluluklara danışılması değil merkezi yönetimin onayı tercih edilmiştir. Bu karar yerel yönetim ilkeleri ile bağdaşmamaktadır.

Kanunda bahsedilen birleşme ve katılma şartlarına göre (md.8); belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahalarının katılacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olamaz. Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının

komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması hâlinde katılacak belediyenin meclisinin kararına göre işlem yapılır. Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında, beldenin nüfusunun 5.000'den aşağı düşmemesi gerekir. Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000'den az olmaması şarttır.

Yukarıda belirtilen, gerek il ve ilçe merkezlerinde veya tek başına bir köy yerleşiminde gerekse de katılma yoluyla belediye kurulması yöntemlerinin dışında, 5393 sayılı Belediye Kanunu, köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmelerine veya yeni oluşturulan yerleşim alanlarında belediye kurulabilmesine imkân tanımıştır. Bu maddeler ile hizmette halka yakınlık, verimlilik, etkililik ilkeleri gözetilmiş olmakla birlikte seçmenlerin başvurusu dikkate alındığından yönetim yaklaşımının da gözetildiği söylenebilir.

Belde adının değiştirilmesi için belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı gereklidir (md.10). Teknolojinin gelişmişlik düzeyi düşünülürse internet üzerinden yapılacak bir anket ile bile halka ulaşmak mümkündür. Fakat belde isminin belirlenmesi yöntemi halka danışılmasını içermediğinden yönetim ile bağdaşmamaktadır.

Belediyelerin görevleri konusunda bir önceki kanunda listeleme usulü kullanılmasına rağmen 5393 sayılı kanunda belediyelerin görevleri genel konu olarak belirtilmiştir ve zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak iki bölüme ayrılmıştır. Araştırmanın amacına uygun olarak maddeler incelendiğinde göze çarpan 14. maddenin 2. fıkrasında yer alan “kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen müşterek nitelikteki diğer görevleri de” belediyeler yapacaktır ibaresinin AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile birebir uyum sağlamasına rağmen anayasa mahkemesi tarafından (24/01/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Karar) iptal edilmesidir. Mahkemenin gerekçesi çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki

veren maddenin anayasaya aykırı olmasıdır.

Verilen hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenecektir (14/3). Vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacak ve hizmet sunumunda özurlu, yaşlı, duskun ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanacaktır (14/4). Bu fıkralar yerellik, verimlilik, etkinlik, demokratik katılım kavramları doğrultusunda yerel yönetişimi içermektedir.

Eski kanunda yer almayan görevler ise; stratejik plan ve performans planı hazırlanması (ve yayınlanması) ve coğrafi ve kent bilgi sistemi kurulmasıdır. Katılımın öncelikli şartının bilgilenme olduğu düşünüldüğünde bu görevler ile belediyelere sunulacak mal ve hizmetler hakkında halkı önceden bilgilendirme ve katılımı artırma mecburiyeti getirildiği söylenebilir Ayrıca son yıllarda dünya genelinde kamu kurum ve kuruluşları, etkinlik, verimlilik ve kaliteli hizmet sunumunu sağlamak üzere özel sektör kaynaklı yönetim tekniklerinden faydalanma eğilimindedir. Kanun'un 41. maddesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyelere stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiştir. Kanunun 41. maddesine göre, stratejik planın varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanması gerekmektedir. Beldenin geleceği ile ilgili stratejilerin belirlendiği bir belgenin hazırlanmasına kentteki başlıca aktörlerin dâhil edilmesi, yönetim anlayışı bakımından olumlu bir gelişmedir. Aynı madde ile zorunlu olmamakla birlikte belediyelere performans sistemi ile personel yönetimi imkânı sağlanmıştır.

Belediyelerin organları konusunda 5393 sayılı kanunda özellikle farklı düzenlemelere yer verilmiştir. Yörükoğlu'nun da kanunu inceleyerek yaptığı yoruma göre (2009: 66) kamu alanındaki değişimin öncü kurumlarından olan belediyelerin idari yapısına ilişkin bu düzenlemelerin arkasında yatan düşünce etkin, etkili, demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimi esas alan bir fikri altyapının kanun hükümlerine yansımalarıdır. Araştırma kapsamında belediyelerin organları ile ilgili maddeler incelendiğinde benzer yorumlara varılmıştır.

Kanunun 17. ve 32. maddeleri arasında düzenlenen organ belediye meclisidir. 17. maddede yönetim açısından dikkat çeken; meclisin her ay toplanması şartı ile etkin hizmetin amaçlanmasıdır. Meclis toplantıları açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla

“kapalı oturum” yapılmasına karar verilebilir. Burada dikkati çeken belediye eski kanununda gizli oturum olarak geçen ifadenin kapalı oturum olarak değiştirilmesidir. Yönetişimde açıklığın bir gereği olan bu ifade uygulamada bir şey değiştirmemekle birlikte yasa koyucunun açıklık ilkesini dikkate aldığını göstermektedir. Kanunda ayrıca meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirine gönderilmesi gerekli kılınmış, amirin onay şartı kaldırılmıştır. Bu da idari vesayetini yumuşatıldığını göstermektedir. Mülki idare amiri meclis kararlarını onaylamama yerine, bundan sonra, kararları mevzuata aykırı buluyorsa yargı yoluna başvuracaktır. “Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur” (md.23) fıkrası ise yönetişimde açıklık kavramının bir göstergesidir. Ayrıca 1580 sayılı eski Belediye Kanunu’nun, belediye meclisinin öngörülen yerde toplanıp karar almaması durumunda, kararların alınmamış sayılması gibi katı hükmü yeni Belediye Kanunu ile değiştirilmiş, meclisin belediye sınırları içerisinde belirlediği her hangi bir yerde toplantı yapabileceğini de vurgulamıştır (Yörükoğlu, 2009: 93). Kanun ilk çıkarıldığında olağanüstü toplantı yetkisi verilmemişken 2007 yılında yapılan bir değişiklik ile belediye başkanına yılda üç defa olağanüstü toplantı yapma yetkisi verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye meclisinin feshi konusundaki nedenler azaltılarak meclisin daha etkili çalışmasına zemin hazırlanmıştır. Bu konuda daha önce meclislerin feshi için öngörülen fiil ve davranışlar dörtten ikiye indirilmiştir. Olağan ve olağanüstü haller dışında meclisin toplanması ve belirlenenden farklı bir yerde toplanması fesih sebebi iken, yerel yönetimlerin vazgeçilmezi olan esnek yapıya karşıt ve fazlasıyla bürokratik olan bu sebepler kaldırılmış sadece meclisin işleri aksatması ve siyasi kararlar alması fesih sebebi edilmiştir.

Kanunda meclislerin oluşturacağı denetim komisyonu vasıtasıyla belediyelerde meclislerin denetim fonksiyonu güçlendirilmiştir. Belediye meclisleri, denetim komisyonu oluşturmanın yanı sıra belediyeyi; faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru ile denetleyebilecek ve belediyenin yürüttüğü iş ve işlemler konusunda bilgi edinebilecektir. Belediye meclislerinin daha etkin çalışabilmesi için meclis içinden seçilen kişilerce oluşturulacak uzman komisyonlara da ayrıca yer verilmiştir. Daha az sayıda ve konusunda uzman kişilerce oluşturulacak ihtisas komisyonları ile karar vermede zaman kazanma ve yüksek verim alma gözetilmiştir. Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu

niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir (md.24). Halkın katılımında oy hakkı verilmemesi demokratik katılıma uyum sağlamasada bu fıkraların verimlilik, etkinlik ve saydamlık kavramlarını içerdiği söylenebilir. Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği katılımı ile ilgili kanun hükmünü yorumlarken katılımı kısıtlayıcı düzenlemelere gitmiştir. Şöyle ki; “ihtisas komisyonları toplantılarına Kanunda belirtilen kişi, kurum ve kuruluşların katılımına ilişkin usul ve esaslar hakkında meclis önceden genel bir karar alabileceği gibi herhangi bir komisyon toplantısı için ayrıca bir karar da alabilir. Meclisin bir karar almadığı durumlarda komisyon uygun gördüğü takdirde katılım için gerekli tedbirleri alır.” denmektedir.

Anayasamızın idari vesayet ilkesini kabulü sebebi ile kanun bazı konularda idari vesayeti devam ettirmektedir. Örneğin; Kanunda sayılan belediye görevleri arasında belediye, 15. madde (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir. İdari vesayet yetkisinin bir örneği olan bu madde sebebi ile Malatya ilinde yapılan bir kiralama işlemi belediye meclisinin, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz yoluyla kiraya verebilmesi için Danıştayın uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığı kararı alınmadığından tesis edilen dava konusu işlemde ve Mahkeme kararında(18.04.2008 tarih 875 karar no 1861 esas no) hukuki isabet bulunmadığı gerekçesi ile bozularak Danıştayca mahkemeye iade edilmiştir.

İnaç ve Ünal'ın çıkarımına göre (19) son yasal değişiklikler yapıncaya kadar yerel yönetim birimleri içinde, merkezi yönetimin gözetim ve denetim yetkilerinin en çok kullanıldığı birim, il özel idarelerinden sonra belediyeler olmuştur. Bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme işlemleri, hizmet ücret tarifeleri vb. ilişkin belediye meclisi kararlarının kesinlik kazanması, en büyük mülki

amirin onayına bağı tutulmuştur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu vesayet denetimlerini kaldırdığı gibi belediyelerde denetimin iç ve dış denetim şeklinde yapılacağını, denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağını hüküm altına almıştır (md.55).Bu vesayet hükümlerinin büyük bir bölümünün mevzuatımızdan çıkarılması hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyuma hem de yerel yönetimlerin daha özerk bir yapıya kavuşmasına yönelik gelişmelerdir.

Kanunda bahsi geçen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun da ise iç ve dış denetimin tanımları şu şekildedir; iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir (md.63). Dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılan denetim olup harcama sonrası bir denetimdir (md.68).

Belediyenin mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir (md.55). Yörükoğlu'nun aktardığına göre (2009: 164) Öner bu noktada, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yerindelik denetiminin kısmen de olsa yerel unsurlara, kent konseyine, mahallelilere ve hemşerilere devredildiğini geniş bir yorumla söylemiştir (2006:189).

Kanunun 33–36. maddelerinde düzenlenen organ; belediye encümenidir. Belediye encümeninin üye sayısı eski düzene göre azaltılmıştır. Üyeler hem seçilmiş hem de atanmışlardan oluşturularak demokratik katılım gözetilmiştir. Kanun yönetim kavramı açısından değerlendirildiğinde belediye başkanı ile ilgili düzenlemelerde göze çarpan ise eski kanunda yer alan atanmış belediye başkanlarının görev yapması hususunun değiştirilmiş olmasıdır. Bu yöntem yerel yönetimlerin özerkliğine aykırı bir durumdur. Yeni kanunda atama sadece belediye başkanlığının herhangi bir sebeple boşaldığı ve yeni seçim yapılamadığı durumlarda, seçim yapılana kadar geçecek süre için geçerlidir (md.46). Bu düzenlemenin amacı da hizmetlerin aksamamasıdır. Yeni Belediye Yasasının 56. maddesiyle belediye başkanları için oldukça yeni bir düzenleme getirilmiştir. Bu maddeye göre belediye başkanı, daha önce de değinildiği üzere denetim ve seffaflığı sağlayacak 5018 sayılı Kamu mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca Faaliyet raporu hazırlayıp meclise sunacaktır. Ayrıca 58. maddeyle denetim konusunda

kanunda hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve kontrol Kanunu uygulanacağı belirtilmiştir. Yeni Belediye Kanunu'nun 73. maddesine baktığımızda burada Kentsel Dönüşüm Projeleri anlatılırken Gündem 21 ve Proje Demokrasisi uygulamalarının örnek alındığı görülür.

5393 sayılı kanununun 48. maddesi personel sistemini düzenlemektedir. Bu sisteme göre norm kadro uygulaması esas alınmış; yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimleri her belediye için zorunlu tutulurken sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre daha farklı birimlerin kurulması beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeline ve norm kadro ilke ve standartlarına uygun olması durumunda belediye meclisinin kararına bırakılmıştır. Tüm bu birimlerin kurulması kaldırılması ve birleştirilmesi belediye meclisi kararına bağlıdır. Bu düzenleme ile ihtiyaç dışında gereksiz birimlerin hantal bir yapı yaratmasının önüne geçilmeye çalışılmış ve AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın örgütlenme konusunda ki yerel makamların kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendilerinin kararlaştırabileceğine yönelik hükmü gözetilmiştir.

Bununla birlikte birçok belediyede yaşanan aşırı istihdam sorununun önüne geçmek için şu madde yeni kanuna eklenmiştir; “belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir (md.49).” Maddeden de anlaşılacağı gibi bazı belediyelerde yaşanan aşırı istihdam ve buna bağlı verimsizlik, etkisizlik, hantallık, kaynakların boşa harcanması sorunlarının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Belediye gelirlerinin büyük bir kısmının personele ayrılması hizmette eksikliğe sebep olmakta ve etkinlik kavramı ile ters düşmektedir. Asıl olan yeterli sayıda ve kaliteli personelle iş yapabilmektir. Yeni belediye kanunu da

bunu gözetmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı kanunun günün ihtiyaçlarına cevap verememesi sebebi ile çıkarılmıştır. Yasa hazırlanırken günün koşulları gözetildiği için yönetişim kelimesi yasada doğrudan geçmemesine rağmen, yönetişim yaklaşımının birçok özelliğini barındırmaktadır. Bunlardan en önemlisi ise demokratik katılımıdır. Belediyelerde yönetişimin gerektirdiği en önemli etken halkın katılımıdır. Bakıldığında 1580 sayılı eski Belediye Yasası'nın hemşehri hukuku başlıklı maddesi de halkın katılımını desteklemiştir. Bu nedenle yasanın bu hükmüne dayanarak bazı belediyeler 5393 sayılı yeni yasa yürürlüğe girmeden önce kent konseyi, kent meclisi, kent senatosu, vb. isimlerle yerel halkın karar almaya katılımını sağlayıcı mekanizmalar yaratmışlardır. Daha öncede örnekleri verilen Ankara Kurultayı, Bolu İl Kurultayı, Aliaga Kent Parlamentosu, Urla Kent Senatosu, Milas Kent Kurultayı, Muğla Demokrasi Platformu gibi isimlerle çeşitli kentlerde katılımı ilgili somut girişimlerde bulunulmuştur (Yüçetürk, 2000: 229–31). 5393 sayılı yasa ise bu örnek uygulamaları yasal zorunluluk haline getirmiştir.

Burada katılımı ilgili getirilen temel düzenleme kent konseyleridir. Kent Konseyi'nin kuruluş amaçları kanunun 76. maddesinde yer almaktadır. Kent Konseyi, “Kent vizyonu ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinde yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır”. Vali, belediye başkanı, ilgili ilin milletvekilleri, il genel meclisi, belediye meclisi üyeleri, mahalle muhtarları, dernek ve vakıflar, meslek odaları, özel sektör kuruluşları, sendikalar, üniversiteler, siyasi partiler, kamu kurum ve kuruluşları ve ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyi; yerel Gündem 21 kapsamında oluşturulan çalışma gruplarının ve kadın, gençlik, çocuk platformlarının temsilcilerini kapsayacak şekilde, geniş bir yelpazeye yayılan yerel ortaklardan oluşmaktadır. Belediye idarelerinin hizmet üretmesinde sivil katılımı temini amacıyla kent konseyi oluşturulması öngörülerek, belediye hizmetlerine mahalli halkın katılımı önü açılmıştır. Bu ilkelerin hayata geçirilmesi noktasında ise yeni düzenleme, kent konseylerinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınacağını belirtmiştir fakat Kesgin'in ifadesi ile (2007: 4) kent konseyinin belediye kararlarına nasıl ve hangi boyutu ile katılacakları netlikten uzaktır

ve bilgilenmenin nasıl olacağı da açık değildir.

Kanunda belediyelerin yurt içi ve yurt dışındaki kuruluşlarla işbirliğine girmesi kolaylaştırılmış ve belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışmasına imkân sağlanmıştır. Bu şekilde kırtasiyeciliğin neden olduğu verim ve zaman kaybı engellenmeye çalışılmıştır.

Kanunun 77 maddesi ise İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle nitelikleri ve çalıştırılma usulleri belirlenecek olan gönüllülerin; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla katılımını içermektedir. Hizmetlere gönüllü katılım yönetimi ile de yerel yönetimlerin belirlenmiş hizmetlerde hizmet sunumunu gerçekleştirmek amacıyla gönüllülerin çeşitli yollarla katılımını amaçlayan proje ve programları yönetim anlayışı içinde geliştirerek uygulanması süreci anlatılmaktadır (Palabıyık, 2007: 50).

5393 sayılı kanun incelendiğinde eski kanunda da yer alan hemşeri hukuku maddesinde (md.13) değişiklikler yapıldığı görülmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda eski kanundan farklı olarak, hemşerilik bağı; doğum yeri esas alınarak değil ikamet merkezi esas alınarak belirlenmektedir. Bu düzenleme AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen hemşeri kriteri ile uyum sağlamaktadır. Eski kanunda "Hemşerilerin belediye işlerinde reye, intihaba [seçme], belediye idaresine iştirake " hakkı vardır denilmekte iken yeni kanunda "Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı vardır" denilmektedir. Maddeye eklenen bir diğer değişiklik ise "belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme" hakkıdır. Demokratik katılımın ve dolayısıyla yönetişimin öncelikli gereği bilgilenmedir. Halk neyin, nasıl ve ne için yapıldığını bilmeden görüş bildiriminde bulunamaz. Vatandaş çevresinde olup bitenlerden haberdar etmek ve bu yolla katılıma özendirmek belediyelerin görevidir. 13. madde ile belediyelere verilen bir diğer görev ise; "hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmak ve bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler almak" tır. Görüldüğü üzere hemşeri hukuku başlığı altında düzenlenen madde belediye yönetimine özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve

vatandaşın katılımını hedeflemiştir.

Yasanın 9. maddesinde mahalle muhtarlarıyla ilgili olarak “Muhtar mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür” denmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun muhtarın mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla görevlerini yerine getirmesi, belde sakinlerinin belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı, kent konseylerinin kurulması, belediye hizmetlerine gönüllü katılım gibi hususları düzenleyen hükümleri katılımcılığın sağlanması yönünde atılan adımlardır. Bununla birlikte Yerel Gündem 21 uygulamalarını desteklemesi yerel yönetişimin ve katılımcılığın önemli bir uygulama alanıdır. Fakat Kesgin'in çıkarımına göre (2007: 4) kanunda varlığı görülen bilgi edinme, hesap sorma ve etkin katılımı sağlayacak kurumsal düzenlemelerle desteklenmek demokratik, katılımcı, sivil toplumun aktif olduğu bir yapı açısından ümitleri yeşerten bir düzenleme olmakla beraber toplumun alt kesimlerinin sivil toplum aracılığı ile temsil edilmesinin yetersizliği yönetimde istenilen katılımcı, paydaşçı, sorumlu, sürdürülebilir bir yerel yönetimci anlayışı kusurlu hâle getirmektedir. Ayrıca yalnızca toplumun örgütlü kesiminin katılımını amaçlayan anlayış da yönetişimci anlayışa uygun olmayacaktır. Örgütlü ya da örgütsüz toplumun ya da bireylerin katılımlarının ve denetimlerinin olmadığı bir yönetim anlayışı yönetişimci bir anlayıştan uzak kalacaktır.

5.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Dünya çapında nüfusu beş milyonun üzerinde olan kent sayısının giderek arttığı ve bu kentlerin ani şehirleşmesinden kaynaklanan gecekondulaşma, trafik, sefalet gibi sorunlarının yerel düzeyde değil de ulusal düzeyde çözümlenmesi gerekliliği 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun TBMM 22. dönem 2. yasama yılı 619 sırasayılı gerekçesinde belirtilmiştir. Bununla birlikte gerekçeye göre kentler; yeni küresel ekonomide bir büyük pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motorudurlar. Nüfusun yığıldığı ve çevresinde kendisinden küçük uydu kentler barındıran bu kentlere metropol kent veya anakent denilmektedir. Anakentler, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel olarak içinde buldukları ülkenin küçük bir örneğini oluştururlar.

Anakentlerin yaşadığı sorunların anakent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda mahallî idarenin teşkilât yapısı, hizmet üretme kapasitesi ve yetersiz malî kaynaklarıyla çözümünü imkânsız hale getirmektedir. Yönetimde etkinlik ve verimliliği ortadan kaldırmaktadır.

Bugüne kadar bahsi geçen sorunları içeren anakentler için farklı yönetim şekilleri aranmıştır. İstanbul için 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediye ile il özel idaresini birleştiren bir yönetim biçimi getirilmesi uygulamada merkeziyetçi olsada ülkemizde büyükşehirler için farklı yönetim şekillerinin arandığının ilk örneğidir. 1983 yılında seçim yoluyla sivil hükümeti kuran Anavatan Partisi 1984 yılında büyük kentler için yeni bir yönetim modeli devreye sokmuş ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nı çıkarmıştır. Bu yönetim biçiminin yasal dayanağı ise Anayasa'nın 127. maddesinin “bazı yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü olmuştur. Bu yasanın ardından İstanbul, Ankara ve İzmir illeri gerekli özellikleri barındırdıklarından büyükşehir kabul edilmişlerdir. Daha sonra kurulan Adana, Gaziantep, Bursa, Konya, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun ve Adapazarı Büyükşehir Belediyeleri ise 3030 sayılı kanunun ölçütlerini sağlamasa da bazı gerekçeler ileri sürülerek kurulmuşlardır.

3030 sayılı yasada görev ve yetki paylaşımında nesnel ölçütlerin bulunmadığı, yönetim katmanları arasında işbirliği araçlarının bulunmadığı, büyükşehir yönetiminin altkademeye belediyelerine kıyasla bir üstünlüğü bulunduğu, belediye büyüklüklerinin farklı olduğu gibi sorunlar görülmüştür (Tuzcuoğlu, 2007: 53). Diğer taraftan, kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler büyükşehir belediyelerinin de yeniden yapılandırılmasını, bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasını gerektirmektedir. Bu nedenle mevcut kanun kaldırılarak yerel yönetimler reformu kapsamında hazırlanan 10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23.7.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Yönetişimin özelliklerinden biri olan açıklık kavramı açısından değerlendirildiğinde yeni kanunun büyükşehir belediyesini ilgilendiren kuruluş ve sınır ölçütleri eski yasaya göre daha açık, anlaşılır ve kesindir. Kanun, büyükşehir belediyesini; “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler

tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” (md.3) olarak tanımlamıştır. Kuruluş ölçütlerinde açıklık ve netlik sağlamak amacıyla eski kanundan farklı olarak nüfus ve mesafe ölçütü kullanılmıştır. Kanunun 4’üncü maddesinde büyükşehir belediyelerine yönelik ayrıntılı bir kabul şartı getirilerek, “belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” ifadesine yer verilmiştir. Fakat nüfus ölçütünü sağlayan bir kentin fizikî yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyi de dikkate alınarak büyükşehir çevrilecek olması uygulamada bazı keyfiliklere sebep olabilir.

Büyükşehir belediyelerinin bünyesinde “büyükşehir belediyesi”, “ilçe belediyesi” ve “ilk kademe belediyesi” olmak üzere üç tip belediyenin bulunacağı da ifade edilmiştir. Sınırların belirlenmesinin ardından bir kısmı büyükşehir belediye sınırları içinde bir kısmı ise dışında kalan ilçeler ve ilk kademe belediyeler için 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkarılarak 5216 sayılı kanunda bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu tür ilçelere iki yıl süre verilerek merkezin sınır içinde veya dışında kalmasına göre katılma ve ayrılma başvurusu imkânı tanınmıştır. Verilen süre sonunda oluşan yeni düzenlemeler 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kesinleşmiştir.

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları Anayasanın 127. maddesindeki ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda öngörülen esaslar çerçevesinde yeniden belirlenmiştir. 5216 sayılı kanunun 7–11. maddeleri içinde belediyelerin görev ve yetkileri “listeleme usulü” ile belirtilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin görevleri tek tek sayılarak belirtildiğinden bu belediyeler bunların dışında bir görev ve hizmet üstlenemeyeceklerdir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri ise bu görev ve hizmetler dışında kalan ve kanunlarla başka bir kuruluşa verilmeyen mahallî müşterek bütün görev ve hizmetleri yapabilecektir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’ndaki düzenlemeden farklı olarak büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Görevlerin ayrıntılı olarak sayılmasının nedeni büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında daha önce yaşanan görev ve yetki çatışmasını önlemektir. Görevin nereye ait olduğunun

bilinmesi yönetişimin hesap ve cevap verebilirlik ilkelerinin muhatabını belli etmekte ve elbette ki zaman israfını önleyerek verimliliği arttırmaktadır. Bununla birlikte; hizmette etkinliği sağlamanın öncelikli şartı, hizmeti yapacak kurumun belirli olmasıdır.

Bilindiği gibi AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre hizmetin halka en yakın birimlerce verilmesi esastır. Fakat halka en yakın kurumlar ilçe ve ilk kademe belediyeleri olmakla birlikte 5216 sayılı kanunda görevlerin büyük bir kısmı büyükşehir verilmiştir, yani eski kanunda kesin olmayan kullanımlar sebebi ile büyükşehir ile ilçeler ve ilk kademe belediyeleri arasında ortaya çıkan yetki kargaşası yeni kanunda “büyükşehir” lehine çözülmüştür. Büyükşehir Belediyesi ülke geneli düşünüldüğünde bir yerel yönetim birimi olmakla birlikte kendi içinde bir merkezi birimdir. Dolayısıyla lehine yapılacak her düzenleme merkezi otoritenin yerel kesimler karşısında güçlenmesini ifade etmektedir. Tuzcuoğlu'nun dediği gibi (2007: 61) 5216 sayılı kanun yerelleşmenin gereği olarak merkezin yetkilerinin büyük bir kısmını büyükşehir devretmiş olmakla birlikte tersi bir uygulama ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yetkilerini de büyükşehir devretmiştir. Bu uygulama Şart'a aykırı olmakla birlikte hizmette verimli ve etkin olunmasını sağlamaktadır.

Listeleme yöntemi ile sayılan görevler arasında yerel yönetişimi ilgilendiren “coğrafi kent ve bilgi sistemi kurma” görevi dikkat çekmektedir. Bu görev il belediyeleri gibi büyükşehirlere de verilerek halkı doğru ve sürekli bilgilendirmeye yönelik bir adım atılmıştır. Bilgilendirmenin ise katılımı arttırması beklenmektedir.

Kanunun 12–15. maddeleri büyükşehir belediye meclisini ilgilendiren düzenlemeleri içermektedir. 3030 sayılı eski kanunda öngörülen ve yılda üç defa yapılan olağan ve belirli şartların gerçekleşmesiyle yapılacak olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilerek, meclisin her ay olağan olarak toplanması öngörülmektedir. Yapılan değişiklik ile mahallî hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclis denetiminin daha etkin şekilde yapılması amaçlanmaktadır. Mahallî hizmetler ile ilgili olarak alınacak kararların halkın çıkarları doğrultusunda alınması ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluğu sağlama açısından meclislerin sık sık toplanması ve mahallî hizmetleri kendi içerisinde müzakere etmesinde fayda görülmektedir.

Kanun incelendiğinde meclis kararlarının kesinleşmesini belirleyen 14. maddenin hem anayasa mahkemesince hem de diğer kanunlarla en çok değiştirilen

madde olduğu gör÷lmektedir. Madde ile büyükşehir belediye başkanına, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarının tekrar görüşülmesini isteme yetkisi verilmektedir. Tekrar görüşülmesi istenen kararlar, mecliste üye tam sayısının salt çoğunluğu ile tekrar kabul edildiği takdirde kesinleşmektedir. Büyükşehir belediye başkanı bu şekilde kesinleşen kararların iptali ve yürütülmesinin durdurulması için yargı mercilerine başvurabilecektir. Bu sistem ile belediye başkanı ve meclis arasında bir denge kurularak, kararların meclislerde katılımcı bir anlayışla ele alınması sağlanmakta ve meclisin kilitlenmesini önleyecek tedbirler getirilmektedir. İlçe ve ilk kademe belediyelerinin imara ilişkin kararların kesinleşmesi için farklı bir düzenleme öngörülmekte ve bunların doğrudan büyükşehir belediye meclisi gündemine getirilerek aynen veya tadilen kabul etme yetkisi verilmektedir. Büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşmesinden sonra en geç yedi gün içerisinde valiye gönderilmesi ve valiye hukuka aykırı gördüğü kararlar için on gün zarfında idarî yargı mercilerine başvuru imkânı getirilmektedir. Böylece, daha önce onay şeklinde uygulanan vesayet uygulamasına son verilerek yargı mercilerine başvuru şeklinde bir vesayet uygulaması öngörülmektedir.

Meclisin bütçe konusunda verdiği kararlar eski yasada valinin onayına bağılı iken yeni yasada böyle bir onaya ihtiyaç duyulmamıştır. Bu uygulama vesayet yetkisini hafifletmektedir.

15. maddede göre meclis tarafından oluşturulacak ihtisas komisyonları çalışmalarında, uzman kişilerden yararlanılabilir. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Belirtilen kişi ve grupların toplantılara katılımı yerel yönetim değerlendirmesinde olumlu bir çıkarım olmakla birlikte oy hakkı verilmesi veya katılımı somutlaştıracak farklı mekanizmalar üretilmesi daha faydalı olabilir.

5216 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi encümeni belediyenin teşkilat yapısına göre yeniden düzenlemiştir (md.16). İdari bir organ olarak yapılandırılan encümenin uzmanlık niteliği arttırılmış ve daha dinamik bir karar alma mekanizması

oluşturulmuştur. Belediye meclisi tarafından seçilecek beş üyenin encümenine katılması katılım ilkesini güçlendirmektedir.

5.3. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Yerel yönetim türlerinden biri olan il özel idarelerinin Osmanlı Devleti dönemindeki temel düzenleyicisi 1864 tarihli Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi ve 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati iken, Cumhuriyet döneminde, 1987 tarihinde kabul edilen 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olmuştur (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 22). 3360 sayılı kanunun uzun süre kullanılmasının ardından, 2000 sonrasında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu kapsamında 3 Mart 2004 tarihinde hazırlanan ve il özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı TBMM'ye sunulmuştur. Tasarının gerekçesinde (İÖİYT, 2004) il özel idarelerinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve adaylık sürecinde bulunduğumuz AB'nin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımı ışığında; güvenilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlülüğü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunabilen bir yapıya kavuşmaları öngörülmektedir" denilmektedir. 10 Temmuz 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen yasa, tekrar görüşülmüş ve Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme gerekçesinde belirtilen bazı maddeler değiştirilmiştir. Gerekçe incelendiğinde vetonun temel nedeninin il özel idarelerine verilen özerkliğin düzeyi olduğu görülmektedir. Yasa, iade edilen maddelerde yapılan değişikliklerle beraber 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Cumhurbaşkanı'nın onayıyla beraber 4 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yasanın gerekçesinde ifade edilen ilkelerin, yönetim kavramına atıfta bulunuyor olduğu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın etkinlik kazanabilmesi açısından önem taşıdığı görülmektedir. İl özel idareleri birer yerel yönetim birimi olarak kurulmasına karşın halkın benimsediği ve tanıdığı bir yerel yönetim niteliği kazanamamış olup; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile daha özerk, güçlü ve geniş bir teşkilata kavuşması amaçlanmıştır.

Yasanın kavram tanımı yapan maddelerinde il özel idarelerinin idari ve mali özerliğe sahip kurumlar olduğu ilk kez açıkça ifade edilmiştir. Bununla birlikte idari ve mali özerkliğin idari vesayet denetimi ile sınırlandırıldığı ve idarenin bütünlüğü ilkesi

ile çelişecek şekilde kullanılmayacağı gerekçede (İÖİYT, 2004) belirtilmiştir.

İl özel idarelerinin kuruluşu, kanunun 4. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; “İl Özel İdaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.” İl özel idareleri yerel yönetim birimleri olmasına rağmen, kuruluşu ve sınırları hakkında karar verme yetkisi merkezi yönetime bırakılmıştır. Bu durum AB Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesinde belirtilen yerel yönetimlerin kurulması ve sınırlarının belirlenmesinde belde halkının yetkili olması hükmü ile çelişmektedir fakat iller, idari yapılanma içinde en önemli birimler olduğundan sınırların merkezi yönetimlerce belirlenmesi Türk kamu yönetimi açısından daha uygundur.

Kanunda yetki ve görevlerin belirlenmesinde geleneksel yöntem olan liste halinde ayrıntılı sayma usulünden vazgeçilmiş, ana konular itibariyle belirtmek suretiyle yetki ilkesine geçilmiştir. Yeni kanun ile il özel idarelerine verilen görevler, 3360 sayılı kanun ile verilen görevlerden çok farklı değildir. Genel olarak, il özel idarelerinin görev alanında önceki döneme nazaran genişleme görülmemekte, ancak belediyelerle il özel idareleri arasında yaşanabilecek görev karmaşasını önlemeye yönelik bir görev tanımlamasının yapıldığı göze çarpmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005: 161). Kanunun 6. maddesinde yer alan “İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.” ibaresi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinde yer alan “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.” hükmüyle örtüşmektedir.

Kanunda il özel idarelerinin organları (il genel meclisi, il encümeni, vali) incelendiğinde yetkisi genişletilen organın il genel meclisi olduğu görülmektedir. Bu uygulamanın seçilmişlerin ve dolaylı olarak yerel halkın yönetime katılımını arttırdığı söylenebilir. Valinin il genel meclisi başkanlığı kaldırılmış, meclisin başkanı kendi seçmesi uygun görülmüştür. Böylece anayasada da belirtilen yerel yönetim birimlerinin başkanlarının seçimle iş başına gelmesi gerekliliği sağlanmıştır. İl genel meclisinin toplanma sıklığı arttırılarak ayda bir toplantı zorunluluğu getirilmiştir (m12). Meclis başkanına yılda üç defa olağanüstü toplantı çağrısı yapma yetkisi daha sonra 5675 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’la eklenmiştir. Alınan kararların geçerli olabilmesi beş gün içinde valiye gönderilmesi ile mümkündür. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen

kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Bu maddelerden *idari vesayet anlayışını zayıflattığı* gerekçesi ile “il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar” ve “vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.” cümleleri Anayasa Mahkemesi’nin 18.01.2007 tarihli 2005/32 esas no ve 2007/3 karar nolu kararı ile kaldırılmıştır. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur. 3360 sayılı eski kanun, il genel meclisinin bazı kararlarını merkezi idare içinde bir başka makamın onayına tabi tutabilmekteydi. Eski kanununun 86. maddesine göre, İçişleri Bakanı bütçeyi onaylarken üzerinde değişiklikler dahi yapabilecek yetkiye sahipti. Yani, vesayet makamı kendi iradesini il tüzel kişiliğinin iradesi yerine koyabiliyordu. Ancak; anlaşıldığı gibi 5302 sayılı kanunda merkezi idarenin meclis kararları üzerindeki vesayet yetkisi hafifletilmiştir.

Daha önce incelenen Belediye Kanunu’nda olduğu gibi bu kanunda da il genel meclisinin ihtisas komisyonları oluşturması gerekliliği karara bağlanmıştır (md.16). Komisyon oluşturma ve üyelik şartları daha belirgin hale getirilerek önceki dönemde yaşanan karışıklık giderilmeye çalışılmıştır. Komisyonların ve meclisin çalışmaları belirli sürelerle sınırlandırılarak etkin ve verimli çalışma amaçlanmıştır. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyon toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler. Komisyon görüşmelerine dışarıdan katılan kişilerin oy hakkı olmamakla birlikte fikir danışılması dahi yönetim uygulamalarına bir örnektir.

Kanununun 17. maddesi, meclis içinde bir “denetim komisyonu” oluşturulmasını da zorunlu kılmıştır. Bu komisyon il özel idarelerinin gelir ve giderlerini denetleyecektir. Bu uygulama il genel meclisinin etkinliğini arttıran diğer bir faktör olarak göze çarpmaktadır.

Meclisin fesih gerekçeleri de yeni kanunda daraltılmış; akılcı ve somut nedenler getirilmiştir. Kanunen belirlenen yerin ve zamanın dışında toplanmak hususu fesih

nedeni olmaktan çıkarılmıştır. Bunun yanında, “siyasi konuları görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak biçimindeki” fesih nedeni de “kendi görev alanına girmeyen siyasi konularda karar almak” biçiminde daraltılmıştır.

Kanun diğer bir organ olan il daimi encümeninin adını “il encümeni” olarak değiştirmiş ve encümenin yapısında köklü bir değişime gitmiştir. 3360 sayılı eski kanununun getirdiği yapıda il daimi encümeni il genel meclisinin kendi içinden seçtiği beş kişiden oluşurken (md.136), yeni düzenlemeyle il encümeni belediye encümenini andıran bir yapılanmayla seçilmiş ve atanmışların birlikte görev yaptığı bir yapıya dönüştürülmüştür. Ayrıca vali, üye sayısı iki katına çıkan encümenin başkanı olma sıfatını korumaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005: 163). Bu düzenleme ile encümen daha çok idari bir organ gibi görülmüş ve uzmanlaşma oranı arttırılmıştır. Eski kanunda atama ile gelen encümen üyelerinin varlığı Anayasa Mahkemesi tarafından yerel yönetim mantığına aykırı olduğu gerekçesi ile iptal edilmiştir. Fakat yeni kanunda aynı düzenleme söz konusu olmakla birlikte henüz bir iptal söz konusu değildir. Bunda yeni kanunda encümenin karar organı olmaktan daha çok idari organ vasfını alması etkili olabilir (Kutluk, 2006: 58). Yeni düzenleme ile encümen üyelerinin gündem maddesi teklif edebilme yetkisi katılımcılığı arttıran bir yaklaşımdır. Encümenin bir karar organı olarak düzenlenmesi ve valinin başkanlık etmesi sebebi ile valinin kararları durdurma yetkisi vardır. İl encümeninin kararlarının “kanun, tüzük ve yönetmeliklere ve meclis kararlarına” aykırı olması durumunda vali kararı geri gönderebilir. 3360 sayılı eski kanunda yer alan (md.141) “kamu yararına aykırılık” tabiri kaldırılarak valinin yerindelik denetimi engellenmiştir.

Geçmişten buyana il özel idarelerinin en çok tartışılan organı validir. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (md.29). Valinin atama ile gelmesi ve il özel idarelerinin birer yerel yönetim birimi olmaları tezat oluşturmaktadır. Kutluk’un Nadaroğlu’ndan aktardığına göre (2006: 70) il özel idarelerinde “yürütme organı” olan valinin merkez tarafından atanması Anayasa’ya aykırı düşmemektedir. Ancak, soruna, mahalli kendi kendini yönetim ilkesi açısından bakılırsa, valinin merkez tarafından atanmasının mahalli idareler siyasi teorisinin esasları ile çatışacağı ileri sürülebilir. Aslında merkezi idarenin geniş yetkilerle dolu bir memuru olan valinin bu durumunun mahalli idarelerin özerkliği ilkesiyle çeliştiği bir gerçektir.

Kanunun 31. maddesine göre vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren

altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Katılımcı bir çerçevede hazırlanan stratejik plan yönetim anlayışının bir getirisidir.

İl özel idarelerinin teşkilatlanmasıyla ilgili getirilen yeni düzenleme 5302 sayılı Kanunun 35. maddesinde yerini bulmuştur. Bu maddeye göre önerilen teşkilat yapısı, kurulması zorunlu olan ve olmayan birimlerden oluşan iki farklı yapıdır. Kurulması zorunlu olan genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinin kurulmasında il genel meclisine herhangi bir takdir yetkisi tanınmamıştır. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararına bırakılmıştır. Kanun yerel hizmetlerin hızlı ve etkili bir biçimde sunulabilmesi için daha esnek ve gelişmeye açık bir teşkilat yapısı öngörmektedir.

İl özel idarelerinde genel sekreter ve varsa yardımcıları atama ile gelmektedir. Ancak, bu atamalarda il genel meclisinin inisiyatifinin olmaması il özel idaresinin özerkliğini azaltıcı bir durumdur. Daimi kadroya bağlı olarak istihdam edilecek personelin yanında, özellikle teknik nitelik ve uzmanlık bilgisi gerektiren bazı alanlarda da, kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdam etmek mümkün olabilecektir. Bu düzenlemeye göre, eğer valiler tercih ederlerse çevre, sağlık, veterinerlik, kültür ve sanat, teknik sosyal, hukuk, ekonomi, bilişim, iletişim, planlama, eğitim, danışmanlık ve geliştirme gibi teknik nitelik ve uzmanlık bilgisi gerektiren bazı alanlarda sözleşmeli personel istihdam etme imkânı vardır (Coşkun ve Uzun, 2005: 166). Ayrıca diğer kamu kurumlarından belli süreler için il özel idarelerine yetişmiş eleman transfer etme mümkün olabilecektir.

Kanunda göze çarpan başka bir konu ise il özel idarelerinin denetiminin ayrıntılı bir şekilde işlendiğidir. Kanunda il özel idarelerinde iç ve dış denetimin varolacağı ve ayrıca bu denetimlerin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte meclis tarafından bütçe denetimi yapılır. İdari vesayet denetimi kapsamında il özel idareleri İçişleri

Bakanlığı'na bağı mülkiye müfettişleri ve Sayıştay denetçileri tarafından teftiş ve tetkik edilmektedir. Kanunun 38. maddesine göre il özel idarelerinde ve bağı kuruluş ve işletmelerinde denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsayacak şekilde iç ve dış denetim olarak gerçekleştirilir. Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceğı elemanlar tarafından da denetlenir. Denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması gerekliliğı hesap ve cevap verebilirlik ilkeleri ile ilişkili olup yönetim yaklaşımını desteklemektedir. Bununla birlikte yıllık faaliyet raporu da vali veya genel sekreter tarafından meclise ve kamuoyuna sunulur. Kanunda vesayet denetiminin sadece hukuki denetimle sınırlandırıldığı ve denetimin yargıya yöneltme şeklinde oluşturulduğu görülmektedir. Fakat sadece 40. maddede İçişleri Bakanlığı'nın hizmetlerin aksamaması durumunda valiye talimat vermesi ve hizmetin yerine getirilmesi durumu sözkonusudur. Bu durumda da öncelikle emirin özel idareye verileceğı bilinmektedir. İç borçlanmanın, bütçe gelirlerinin %10'undan fazla olması durumunda da meclis kararı İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabiidir (md.51). 5302 sayılı Kanun'un 48. maddesine göre, özel idarenin bütçesi artık il genel meclisinin kararıyla merkezi idarenin onayına gerek kalmaksızın kabul edilmektedir.

Yukarıda belirtilenlerle birlikte 5302 sayılı kanunda yönetim uygulamaları ile ilgili başka maddeler de göze çarpmaktadır. Örneğin; kanunla il özel idarelerine kamuoyu araştırması ve yoklaması yapabilme yetkisi verilmiştir (md.7). Ayrıca 43. maddede sayılan giderler arasında "Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri"nin var olması il özel idarelerinin bu kurumlarla işbirliği yetkisi olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte 64. maddede yer alan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak projeleri gerçekleştirebileceğı hükmü yönetim modelinin bir örneğidir. Bu bağlamda değerlendirilebilecek bir başka yeni düzenleme ise, İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliğı" dir. Tıpkı Belediye Kanunu'nda olduğu gibi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 65. maddesinde de hizmetlere gönüllü katılıma yer verilerek yönetim

uygulamalarına yasal zemin hazırlanmıştır. Bu düzenlemeler ile ildeki dayanışma ve demokratik katılım arttırılmaya ve yerel hizmetlerin daha etkin, verimli ve şeffaf bir şekilde sunulması sağlanmaya çalışılmaktadır.

Kanunun yönetim açısından incelenmesi sonucunda anlaşıldığı gibi bir yerel yönetim birimi olmasına rağmen valinin etkisi altında olması sebebi ile merkezi yönetim organı olarak görülen il özel idarelerinin, özerkliği arttırılmaya çalışılmıştır. Fakat bu yapılırken idarenin bütünlüğü, idari vesayet denetimi ve valinin kısmi etkisi korunmaya dikkat edilmiştir. İdarenin kendisi dışında yurtiçi ve yurtdışı kurumlar, kişiler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile işbirliğinde olabilmemesinin yasal zemini hazırlanmıştır. Kamuoyunu bilgilendirme görevi daha detaylı işlenmiş ve bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin daha özerk, güçlü ve geniş bir teşkilata kavuşturulması amaçlanmıştır.

5.4. 442 Sayılı Köy Kanunu ve Köy Kanunu Tasarı Taslağı

Cumhuriyet'in ilanının ardından 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayı ile kabul edilen ve köyü, ilk defa, kamu tüzel kişiliği olan bir yerel yönetim birimi olarak düzenleyen Köy Kanunu günümüzde de geçerliliğini devam ettirmektedir. Çalışmanın konusu 2000 sonrası, yerel yönetim reformları kapsamında yapılan mevzuat değişiklikleri olmakla birlikte; en küçük yerel yönetim birimi olan köylerin katılımın en rahat sağlanabileceği birimler olması ve yeni bir kanun için çalışmaların devam ediyor olması Köy Kanunu'nun bu çalışmaya dâhil edilmesini sağlamıştır. Bu başlıkta ağırlıklı olarak Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından çalışmaları sürdürülen Köy Kanunu Tasarı Taslağı incelenecektir. Bilgi edinme hakkı kapsamında İçişleri Bakanlığı'ndan alınan bilgiye göre taslak hakkında kesin bir karar olmamakla birlikte çalışmalar devam etmektedir.

Belirtildiği gibi reform kapsamında yapılacak mevzuat değişikliklerine Köy Kanunu da dâhil edilmiştir. Gerekçe olarak ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 2005 yılında yenilenmesine ve mahalli müşterek nitelikli birçok görev, yetki ve sorumluluğun bu idarelere devredilmesine rağmen, Köy Kanunu'nun değiştirilmediği ve köy yönetiminin klasik yapısının devam ettirildiği vurgulanmıştır. Köy yönetimi ve muhtarlık gün geçtikçe görevlerini yerine getiremez hale gelmiştir. Diğer taraftan, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun yürürlüğe

girmesinden sonra nüfusu 2000'in altındaki belediyeler köye dönüştürülmüştür. 5393 sayılı Kanunda belediye kurulması için öngörülen 5.000 nüfus şartından dolayı, nüfusu 2000'i geçen yerleşim yerlerinin de Köy Kanununa göre yönetileceği düşünüldüğünde, Kanunun yetersizliği daha belirgin hale gelmiştir. 1924 yılı koşullarında tanımlanan köy yönetiminin görevlerinin de kentleşme, sosyal, kültürel ve ekonomik gelişmelere paralel olarak anlamını ve önemini yitirdiği; belirtilen sebeplerle 442 sayılı Köy Kanunu'nun köklü bir değişime tabi tutulmasının zorunlu olduğu vurgulanmaktadır. Gerekçeye göre; ayrıntılı ve bugüne kadar sadece güvenlik, oy alma ve savaş sebebi ile değiştirilen kanun; görevi çok ama bütçesi ve karar yetkisi az bir köy idaresi içermektedir.

Bu bağlamda, köylerle ilgili yeni bir yasal düzenleme yapılması amacıyla İçişleri Bakanlığı bünyesinde "Köy Kanunu Hazırlama Grubu" oluşturulmuş ve 2008 yılında merkezi ve yerel yönetim temsilcilerinin ve öğretim üyelerinin katıldığı geniş kapsamlı bir "Köy Kanunu Çalıştayı" düzenlenmiştir (Altan ve diğerleri, 2010). Çalıştay sonrası hazırlanan "Köy Kanunu Tasarısı Taslağı" (KKT, 2010) İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinde yayınlanmış, kurumların ve kamuoyunun görüşlerine açılmıştır.

Taslak 2010 yılında Bakanlar Kuruluna sunulmuş fakat seçim sonrası değişiklikler sebebi ile sonuçlandırılmamıştır. İçişleri Bakanlığı'ndan alınan bilgiye göre taslak çalışmaları devam etmektedir. Köy Kanunu'nun değiştirilmesine yönelik çalıştayda konuşan dönemin içişleri bakanı Beşir Atalay (2008) mevcut Köy Kanunu'nun 19 Mart 1924 tarihinde yasalaştığını belirterek bunun eski ama iyi bir kanun olduğunu, büyük bir ihtiyacı karşıladığını ancak, değişen ülke ve dünya şartlarının yeniden ele alınmasını gerekli kıldığını ifade etmiştir. Bakan konuşmasında en çok muhtarların konumuna dikkat çekmiştir. Seçimle gelen muhtarların devletin memuru gibi çalışmasının doğru olmadığını, bu konunun dünyadaki örneklere bakılarak değiştirileceğini belirtmiştir. Bir yerde az sayıda insan bile olsa demokratik katılımın en etkili şekilde sağlamanın görevleri olduğunu kaydeden bakan söz konusu çalışmalara her kesimden katkı sağlanması için çağrıda bulunmuştur. Bu şekilde yönetişimin gereği olan birlikte yapma durumu oluşturulmuştur. Bu cümlelerde geçen "az sayıda insan bile olsa" tabiri doğru bulunmamaktadır çünkü az sayıda insan bulunan yönetimlerde demokratik katılımın daha rahat sağlanacağı bir gerçektir.

Taslak incelendiğinde öncelikle göze çarpan köylerin kademelendirilmiş olmasıdır. Köyler nüfuslarına göre 1500 ve üzeri olan köyler birinci grup, 250'den 1500'e kadar olan köyler ikinci grup, nüfusu 250'ye kadar olan köyler üçüncü grubu oluşturacak şekilde kademelendirilmiştir. Taslağın genel gerekçesinde köylerin kademelendirilmesinin nedeni olarak, nüfusu az olan köylerle nüfusu çok olan köylerin gereksinimlerinin birbirinden farklı olduğu ve bu sebeple köyleri tek tip yönetsel model ile açıklamanın çeşitli sorunlara yol açtığı gösterilmektedir (Altan ve diğerleri, 2010).

Taslağa göre köy, kayıtlı seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu veya valinin doğrudan talebi üzerine yapılan halk oylamasıyla, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının kararıyla kurulur. Halk oylaması yönetişimin bir aracıdır. Bununla birlikte; ilgili taslağa göre, tabîî afete uğramış veya uğrama tehlikesi bulunan köylerin veya köy kısımlarının başka yere yerleştirilmesi, yerinde kalkındırılması imkânı bulunmayan orman içi köylerin veya köy bağlıklarının başka yere nakledilmesi, göçmen olarak kabul edilenlerin bir yerde iskânı veya ekonomik ve sosyal sebeplerle köylerin veya köy kısımlarının naklinden dolayı bir yerde köy kurulması İçişleri Bakanlığının kararıyla olur. Sayılan durumlarda köylünün onayı aranmaması yönetim açısından gerekli olmakla birlikte katılımı engelleyici bir uygulamadır.

Köy sınırının tespiti ve kesinleşmesi taslakta şöyle düzenlenmiştir; yeni kurulan köyün sınırları valinin görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında ilgili ilçenin kaymakamı, defterdarlık, il sağlık müdürlüğü, çevre ve orman il müdürlüğü, tarım il müdürlüğü, kadastro müdürlüğü, tapu sicil müdürlüğü ve il özel idaresi temsilcilerinden oluşan komisyon tarafından tespit edilir. Komisyon, sınır tespitine ilişkin çalışmalarda yeni kurulan köy ile sınırdış olan köy ve belediye meclislerinin de görüşünü alır. Sınır tespitinde meclislerin görüşünün alınması katılımcı bir uygulama olmakla birlikte son karar merkezi yönetimindedir.

Bir köyün adı, köy meclisinin talebi, kaymakamın görüşü ve valinin teklifi üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir. Belediye Kanunu'nda olduğu gibi isim değişikliğinde meclis talebi esas alınmıştır.

Taslak köy derneğini ortadan kaldırmış ihtiyar meclisinin adını da köy meclisi olarak değiştirmiştir. Tortop (2003: 163) tarafından iyi bir doğrudan demokrasi örneği olarak tanımlanan köy derneğinin kaldırılmış olması uygulamada işlemeyen bir kuruluş

olmasından kaynaklanmaktadır. Buna rağmen güçlendirmeye çalışmak yerine kaldırmak katılımcı demokrasi anlayışı ile tezat oluşturmuştur. 442 sayılı kanunda “devlet memuru” olarak tanımlanan muhtar (md.10) için taslakta böyle bir görev verilmemiştir. Köyün organları ve yapısı bakımından taslağın getirdiği bir diğer değişiklik de köy meclisi üyeleri konusundadır. 442 sayılı Köy Kanunu’nda köy imamı ile köy öğretmeni veya başöğretmen köy ihtiyar meclisinin doğal üyeleri olarak sayılırken, taslak bu görevlileri köy meclisinin üyeleri arasına almamış, köy meclisinin tamamen seçilmiş üyelerden oluşacağını belirtmiştir. Bu değişiklik AYYÖŞ’de yapılan yerel yönetim organı tanımına uygundur. Yönetişim açısından incelendiğinde meclis toplantılarının aleni olması ve köyde ilan edilmesinin zorunlu olması açıklık ilkesinin ve bilgilendirmenin bir gereğidir. Bununla birlikte köy meclislerinde oylamanın açık yapılacak olması alınan kararların baskın güçler tarafından etkilenmesine sebep olabilir. Taslağa göre meclis kararlarının gerçekleşmesi mahallin en büyük mülki idare amirinin onayına tabiidir. Diğer yerel yönetim meclislerinin aksine merkezi idarenin vesayet yetkisi köy meclisi üzerinde devam ettirilmiştir.

442 sayılı kanunda valilik onayına tabi olan köy yerleşme planı (md.10) taslakta il genel meclisi onayına bırakılmıştır. Onayın seçilmişlere bırakılmış olması yerleşmenin bir gereğidir.

Taslakta en çok dikkat çeken yenilik ise “geri çağırma”dır. Dünyada bazı örnekleri olmakla birlikte ülkemizde ki uygulamada köy yönetimleri pilot seçilmiştir. Bu uygulamaya göre köy muhtarı ve meclisin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yapmamaları ve bu durumun kamu hizmetlerinde aksamaya yol açması halinde, köyde kayıtlı seçmenlerin en az yarısı, mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurarak muhtarın, meclisin veya muhtarla birlikte meclisin geri çağrılmasını isteyebilir. Yetkili seçim kurulu, mahallin en büyük mülki idare amirinin bildirim üzerine otuz gün içinde muhtar veya meclisin geri çağrılıp çağrılmaması yönündeki seçmen iradesini tespit etmek üzere köyde halk oylaması yaptırır ve sonucu mahallin en büyük mülki idare amirine bildirir. Kayıtlı seçmenlerin en az üçte ikisinin geri çağırma yönünde karar vermesi durumunda, valinin bildirim üzerine bölge idare mahkemesinin kararı ile ilgili organın görevi sona erer. Uygulama katılım ve yönetişim açısından olumlu olmakla birlikte geri çağırma ölçütlerinin doğru belirlenmesi ve keyfiliğe müsadde edilmemesi gerekir. Taslağın genel gerekçesinde bunun bir pilot uygulama

olduğu belirtilmektedir. Buradan hareketle geri çağırma uygulamasının diğer yerel yönetim birimlerine de yaygınlaştırılacağı sonucu çıkarılabilir. Bu iki durum, Türk yerel yönetim mevzuatı açısından yeni bir yaklaşımı yansıtmaktadır (Altan ve diğerleri, 2010).

Taslakta dikkat çeken bir diğer düzenleme ise Türkiye Köyler Birliğidir. Bu birliğin kurulması tüm köylerin doğal üye yapılması ve işleyişı taslakta düzenlenmiştir. Taslağa göre köylerin menfaatlerini korumak, rehberlik etmek, köyler arasında yardımlaşma ve işbirliğini teşvik etmek, iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmak, muhtar ve personelin eğitimini sağlamak, köy muhtarları arasında dayanışma, işbirliği ve bilgi alışverişini tesis etmek ve köy ile ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirmek amacıyla ülke düzeyinde sadece bir birlik kurulabilir. Köyler ülke düzeyinde kurulan Türkiye Köyler Birliğinin doğal üyesidir. Birliğin merkezi Ankara'dır. Köyler kendi ilçelerinde kurulan Köylere Hizmet Götürme Birliği'nin de doğal üyesidir. Bununla birlikte; köy meclisi, diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar verebilir.

Köy Kanunu Tasarı Taslağı'nın hazırlanmasında esas alınan belge 2007-2013 Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisidir (04.02.2006 tarih ve 26070 sayılı Resmi Gazete). Bu Strateji belgesinde kırsal kalkınma; kırsal alanda, sürdürülebilir doğal kaynak kullanımını esas alarak, bir taraftan kırsal kesimin gelir düzeyinin ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi yoluyla gelişmişlik farklarının azaltılması amacına yönelik, diğer taraftan çevresel ve kültürel değerlerin korunmasını ve geliştirilmesini gözeterek, yerelde farklılaşan sosyal, kültürel ve ekonomik özellikleri, ihtiyaçları, potansiyelleri ve dinamikleri dikkate alarak *çok sektörlü yaklaşımla planlanan* faaliyetler bütünü olarak kabul edilmektedir. Bu tanımda geçen "çok sektörlü yaklaşım" ifadesi yönetime işaret etmektedir. Strateji belgesinin 4.2. maddesinde geçen aşağıdaki şartlarda kırsal kalkınmada katılım ve işbirliğinin önemini vurgulamaktadır;

* Ulusal ve yerel düzeyde kamu kesimi, özel kesim, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri arasında işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesi,

* Kamu hizmetlerinin ilgili kamu kurumlarınca etkin bir koordinasyon içerisinde sunulması, mümkün olan koşullarda hizmet sunumunun ilgili paydaşlarla işbirliği içerisinde gerçekleştirilmesi,

* Ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik olarak sivil toplum, üretici örgütlenmeleri, yerel işbirliklerinin geliştirilmesi suretiyle aktif katılımcılığın sağlanması,

* Kırsal kalkınma faaliyetlerinde sahiplenmenin sağlanması için yararlanıcıların proje maliyetlerine katılarak eş finansman katkısı sağlanması, esas alınacaktır.

İlgili Strateji belgesi esas alınarak hazırlanan bir başka belge olan 2010-2013 Kırsal Kalkınma Planı'nın belirtilen işlevleri gösterebilmesi ve amaçlarına ulaşabilmesi; merkezi ve yerel düzeyde ilgili kurumlar arasında etkin bir işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasına, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesine, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katkılarının artırılmasına, üreticilere yönelik finansal desteklerin artırılmasına, destekleme araçlarının çeşitlendirilmesine, izleme ve değerlendirme amaçlı bilgi sistemlerinin kurulmasına, cinsiyet eşitliği temelinde insan kaynaklarının geliştirilmesine, kentsel alanlarla sosyo-ekonomik bağların güçlendirilmesine, sunulan kamusal hizmet kalitesinin iyileştirilmesine, kaynak kullanımında yerel ihtiyaçların gözetilmesine, uygulamalarda yerel katılımcılığın ve sahiplenmenin artırılmasına bağlıdır. Planda yer alan tüm bu şartlar yerel yönetim yaklaşımının ürünleridir.

Bu başlıkta diğer yerel yönetim kanunları gibi Köy Kanunu Tasarısı Taslağı'nda yerel yönetim açısından incelenmiştir. Hala yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu yönetim yaklaşımının ortaya çıkışından çok önce hazırlanmış olmasına rağmen kanunda açıkça yazan ve köy yönetimlerinde kullanılan imece usulü iş görmenin yönetişimin bir ön modeli olduğu düşünülebilir. Elbette ki yönetişimde bazı baskın gruplar ön plana çıkmakta iken imece usulünde eşitlik esastır. Ayrıca taslak ile kaldırılmak istenen köy derneği de doğrudan demokrasi uygulamalarına bir örnektir. Nüfus çokluğunun bu tür uygulamaları kısıtlaması nedeniyle köy gibi daha az nüfuslu yerlerde uygulanabilmesi söz konusu olan bu uygulamanın güçlendirilmesi daha doğru olur.

5.5. 5449 Sayılı “Kalkınma Ajansları Yasası”

Dünyada ki uygulamalarına bakıldığında ABD’de Tennessee Valley Authority, İtalya’da Mezzogiorno, İngiltere’de Thames Nehri Havzası, İspanya’da Bask bölgesi, Fransa’da Katalonya ve güney bölgeleri, Çin’de Mekong bölgesi, Türkiye’de GAP bölgesi gibi kalkınma öncelikli bölgelerde bölgesel planlar uygulanmıştır (Karakilçık,

2006, 223). Fakat kalkınma ajansları merkezi yönetimin uyguladığı bir plandan ziyade kendi projelerini uygulayan kurumlardır. Bölgesel potansiyeli kullanılabilir hale getirmek ve bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmak için kurulan bölge kalkınma ajansları yönetim anlayışının kanunla uygulamaya geçirilmiş halidir. Daha önceki bölümlerde Bölge Kalkınma Ajansları ile ilgili ayrıntılı bilgi verildiğinden bu bölümde sadece ilgili kanun yönetim açısından incelenecektir.

DPT tarafından hazırlanan ve 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 8 Şubat 2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (DPT, 2007: 28). Kanunun taslak özetinde kalkınma ajanslarının kurulmasına neden olan beklentiler açıkça belirtilmiştir. Şöyle ki; ajansların yerel aktörler arasında sinerji ve dinamizm yaratacak tüm kaynakları harekete geçirerek yerel/bölgesel kalkınma çalışmalarının etkisini artırmaları beklenmektedir. Bir diğer beklenti, bu ajansların kaynakları ve teknik deneyim birikimleri vasıtasıyla, ilgili tüm tarafların (paydaşların) faaliyetlerini, özellikle bölgesel ölçekte entegre ederek paydaşlar arasında koordinatör, organizatör ve katalizör görevi görmesidir. Reformdan sonraki ilk birkaç yılda verimlilikte beklenen artışı sağlamayı ve büyüme, daha yüksek gelir ve istihdam konularında önemli bir etki yaratmayı garantiye almak için, bu ajansların, özellikle de başlangıç aşamalarında yerel aktörlere planlama, programlama, proje geliştirme, koordinasyon ve izleme becerilerinin geliştirilmesinde yardımcı olmaları beklenmektedir. Ajansların hayati önemdeki bir diğer işlevi, rekabetin ve kalkınma bilincinin oluşmasını teşvik etmektir. Önerilen bu yapının amacı, DPT'nin koordinasyonu altında ulusal ve bölgesel düzeydeki plan ve stratejilerin kullanılmasıyla, kalkınmada bölgeler arası farkların ortadan kaldırılmasıdır. Bu işbirliği çabaları çerçevesinde, bölgesel kalkınmayı, üretkenliği ve verimliliği teşvik eden, başarıyı temel alan bir kaynak dağıtım mekanizmasının yaşama geçirilmesi amaçlanmaktadır.

Kanunun amaç ve kapsamını belirleyen 1. maddesinde kalkınma ajanslarının; “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak” üzere

oluşturulacağı belirtilmektedir. Bu bağlamda, Bölge Kalkınma Ajansları, kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da yapısı içine alarak; aralarındaki işbirliğini geliştirmeyi, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamayı ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, bölgesel gelişmeyi hızlandırmayı, sürdürülebilirliğini sağlamayı, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçlamıştır (Taş ve diğerleri, 2010: 359).

Bölge kalkınma ajansları bir yerel yönetim modeli olmasının yanısıra kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarından oluşan yerel değerlerin ve güçlerin vurgulandığı, kaynakların etkin dağıtımının, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğinin öncelikli olduğu model olan ekonomik yönetim olarak da sayılmaktadır (Tezcan, 2009: 312).

Ajansların kuruluşunu düzenleyen 3. maddede bu kurumların merkezi yönetim (bakanlar kurulu) tarafından verilen kararlar doğrultusunda kurulacağı ve kaldırılacağı ile 5449 sayılı kanunda düzenlenmemiş tüm işlemlerde özel hukuk hükümlerine tabii olacağı belirtilmiştir. Bu maddeden anlaşıldığı gibi kalkınma ajansları karma kurumlardır ve yönetim anlayışının gereği olarak kamu, özel sektör ve sivil toplum ortaklığında faaliyet gösterir. Kanunda DPT'ye sadece koordinasyon görevi verilmiş olmakla birlikte 4. madde incelendiğinde DPT'nin (Kalkınma Bakanlığı) sadece koordinasyon değil aynı zamanda düzenleme, belirleme, değerlendirme, onaylama yetkileri olduğu da görülmüştür.

Kanunla ajansa verilen yetkiler ve görevler bütünüyle yönetim anlayışını yansıtmakta ve özel sektör, sivil toplum ve kamu tarafından gerçekleştirilecek kalkınma projelerinin destekleneceği özellikle belirtilmektedir. 5. maddede sayılan görevler arasında "Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak." görevi katılımı sağlamak için kamuoyunu bilgilendirmenin önemini yansıtmaktadır. Kalkınma ajanslarının internet sitelerinde uzantının İngilizce government (devlet) kelimesinden gelen ".gov" yerine organization (örgüt) kelimesinden gelen ".org" olması ise kurumların merkezi hükümetten bağımsız olduğunu biçimsel olarak göstermektedir.

Ajansın teşkilatlanmasında dört bacaklı bir yapı öngörülmüştür; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri. Kalkınma kurulu bölge illerinin eşit temsili ile oluşturulan ve kamu kurumu, özel sektör ve sivil toplum

temsilcilerinin bulunduğu en fazla yüz kişilik bir kuruldur. Hangi “paydaşın” kaç kişi ile temsil edileceği kuruluş kararnamesinde belirtilir. Kuruluş kararnameleleri incelendiğinde kamu için ayrı oran, özel sektör ve sivil toplum için ayrı oran belirlendiği görülmüştür. Özel sektör ve sivil toplum kısmına kimlerin katılacağı, hangi tarafın ne şekilde temsil edileceği belirlenmemiştir. Bu nedenle bölgede güçlü olan paydaşın temsilde güçlü olması eşitsizliğe yol açabilir. Bu kurul yılda iki kere toplanır ve ajans faaliyetlerini değerlendiren tavsiyelerde bulunur. Kalkınma kurulu tamamıyla yönetim anlayışı ile oluşturulmuş olsada temsilde adaletsizlik yaşanması demokratik katılım ilkesi ile çelişmektedir.

Ajansın karar organı yönetim kuruludur. Bilindiği gibi demokratik katılımın sağlanmasında asıl belirleyici olan karar aşamasına katılımıdır. Fakat kalkınma ajanslarının karar organlarının “tarafli yönetim” anlayışı ile oluşturulduğu görülmektedir. Şöyle ki; yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Yönetim kurulunun başkanı validir. Maddeden de anlaşılacağı gibi yönetim kurulu ağırlıklı olarak kamu ve özel sektör temsilcilerinden oluşur. Sivil toplumun ise temsil hakkı neredeyse yoktur. İl mülki amiri ve il özel idaresi temsilcisi olan vali bu yapılanmada da başkan sıfatı almıştır. Bu durumda kalkınma ajanslarının farklı olma iddiası zayıflamaktadır. Çok ortaklı bir yapı oluşturulmak istenmekte fakat çok başlı bir il yönetiminden kaçınılmaktadır. Yönetim kurulunun çalışma şartları incelendiğinde esnek ve verimli çalışmanın gözetildiği söylenebilir.

Yönetim kuruluna karşı sorumlu olan genel sekreterlik icra organıdır. Genel sekreter, yönetim kurulunun teklifi ve Bakanlığın onayı ile alanında tecrübeli kişiler arasından atanır. Yatırım destek ofileri ise uzman kişiler tarafından yatırımcılara yol göstermek amacı ile illerde oluşturulmaktadır.

Ajans uzman ve destek personeli kamu personelinden farklı olarak iş mevzuatı hükümlerine göre çalıştırılır. Bu hükümden hareketle ajansın devlet personel sisteminden farklı çalıştığı ve sözleşmeli personel gibi çalıştırıldığı söylenebilir. Ajans

kendi iç denetimini yapmak için bir iç denetçi istihdam eder.

Kalkınma ajanslarının gelirleri incelendiğinde genel bütçeden ayrılan payın yanında Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar ile Sanayi ve Ticaret Odalarının bütçelerinden aktarılacak pay dikkat çekmektedir. Bu kurumların gelire katkı sağlaması yönetim anlayışı ile uyum sağlamakla birlikte kurumlara ayrıcalık isteme hakkı verebilir. Gelire katkı sağlayan özel sektör karar aşamasına da ağırlıklı katılmayı isteyebilir. Ajansın bütçesi ile ilgili olarak kanunda “mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu” adıyla bir başlık açılmış ve ajansın gelir ve giderlerinin kamuoyuna duyurulmasının önemi belirtilmiştir. Önceki bölümlerde aktarılanlardan bilindiği gibi açıklık ve hesap verebilirlik yönetim modelinin önemli yapıtaşlarıdır.

Diğer kurumlarda olduğu gibi kalkınma ajanslarında da iç ve dış denetim yapılır. İç denetim daha önce belirtildiği gibi kurum tarafından istihdam edilen bir iç denetçi yardımı ile yapılır ve kurum içinde değerlendirilir. Dış denetim ise diğer kamu kurumlarından farklı olarak özel denetim şirketlerine yıllık olarak yaptırılır ve İçişleri Bakanlığı ile DPT’ye sunulur. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (Kalkınma Bakanlığı) yetkilidir.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet destekleme Yönetmeliği, ajansların çalışmasında temel ilke ve etik kuralları belirlerken yönetim modelinin gereklerinden olan katılımcılık, eşitlik, verimlilik, etkililik, etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, bilgilendirme konularını vurgulamıştır. Özellikle paydaşlar arasında eşitliğe ve dezavantajlı olanın desteklenmesine önem verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Fakat sivil toplum örgütleri ile özel sektör kurumları etkinlik gösterecekse kaynakların kullanımıyla ilgili bir yarışma ortaya çıkacak ve güçlü olan belirleyici olacaktır. Bu durumda ekonomik yönetim için kaynakların etkin kullanımı ilkesini gerçekleştirmek zor olabilecektir (Taş ve diğerleri, 2010: 373).

5.6. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Birlikler yerel yönetimlerin hizmet uygulamalarında ortaya çıkan pratik bir teşkilatlanma ve çözüm üretme mekanizmasıdır. 1982 Anayasası mahalli idare birliklerine hak tanısa da merkezîyetçi yapısı ile birlik kurma hakkını amaç bakımından sınırlamış ve Bakanlar Kurulu’nun iznine bağlamıştır (Kara ve Palabıyık, 2007: 28).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesi ise yerel yönetimlerin birlik kurabilme hakları olduğunu belirtmiştir. Hatta şarta göre birlikler başka devletlerin yerel makamları ile işbirliği yapma hakkına sahiptirler.

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (MİBK) 26 Mayıs 2005 tarihinde kabul edilmiş, 11 Haziran 2005 tarihli ve 25842 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun, yerel yönetimlerin bazı işler için bir araya gelerek hizmet sunabilmeleri gerekliliği üzerine gündeme alınmıştır. Uygulamada uzun yıllardır devam eden birlik kurma eğilimi ilk defa müstakil olarak kanunlaştırılmıştır. Kanunun gerekçesi incelendiğinde yeni kamu yönetimi alayışı çerçevesinde etkinliği ve verimliliği sağlamanın temel amaç olduğu görülmektedir (Kara ve Palabıyık, 2007: 29). Bilindiği gibi her iki kavram da yönetişime işeret etmektedir.

Kanuna göre (md.4) birlik kurma Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı olmakla birlikte birliğe katılma ve ayrılma, yerel yönetim meclislerinin kararına ve birlik meclisine bağlıdır. Genel veya belirsiz amaçlı birlik kurulamaz. Kurulmuş olan birliğe katılma ve birlikten ayrılma işlemleri Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlanmadığından bürokratik engelleri biraz olsun kaldırmıştır. Birlik tüzüğü aynı il içinde valinin, iller arasında ise işleri bakanının onayına tabiidir.

Ülkemizde kurulan birliklerin çoğunu köylere hizmet götürme birlikleri ve sulama birlikleri oluşturmaktadır. Bu birliklerin genel sorunu halkın yeterince katılımının sağlanamaması ve kamu görevlilerinin birlik projelerinde daha etkili olmalarıdır (Kara ve Palabıyık, 2007: 27). Bu konuda DPT (2006: 24-25) şu çıkarımları yapmıştır: Birliklerde üretici ve halk yönetime doğrudan katılamamaktadır; üreticinin, ürünlerin işlenmesi, pazarlanması, depolanması ve kırsal altyapı hizmetlerinin projelendirilmesi konusundaki kararlara katılımı sınırlı kalmakta, kamu yetkilileri alınan kararlarda daha etkili olmaktadır; vali ve/veya kaymakamların görev yerlerinin değiştirilmesi, birliklerin ve uygulamaların sürekliliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

5355 sayılı MİBK katılımı arttırmaya yönelik girişimlerde bulunmuştur. Birlik meclisine seçilecek üyelerin birliğe katılacak mahalli idare meclislerinden ve meclis üyesi seçilebilecek yeterlilikte olmak şartı ile dışarıdan seçilebileceği 8. maddede belirtilmiştir. Çiftçilerin de birlik meclisinde temsiline imkân sağlanmış, sadece sulama amaçlı olarak mahalli idare birliklerinin kurulmasına imkân verilerek (md.19) sulamadan istifade eden çiftçilerin de birlik meclisinde temsiline fırsat verilmiştir (Can,

2006).

Ayrıca kanun ile birlikte Köylere Hizmet Götürme Birliği'nin yönetim ve karar organlarına il genel meclisi üyelerinin de katılacağı hükme bağlanmıştır. MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce birliğin yönetim organlarında alınan kararlarda en etkili kişi aynı zamanda birlik başkanlığını da yürüten mülki idare amirleriydi. "Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur" denilmek suretiyle KHGB'nin yönetim ve karar organlarındaki yerel halkın temsilcilerinin gücü artırılmak istenmektedir (md.18) (Kara ve Palabıyık, 2007: 33). Bununla birlikte aynı maddede birlik başkanının merkez ilçelerde vali, diğer ilçelerde kaymakam olacağı belirtilerek meclisin seçme hakkına sınırlama getirilmiştir.

Bir başka katılımcı hüküm ise Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri ile ilgilidir. Ek 1. maddeye göre bu amaçla kurulan mahalli idare birliklerinin meclis üyelerinin üçte biri, alandaki Kültür ve Turizm Bakanlığında turizm belgeli konaklama tesislerinin ve deniz turizmi tesislerinin temsilcilerinin kendi aralarından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla belediye meclis üyeliğine seçilme şartlarını taşımak kaydıyla seçecekleri üyelerden oluşur. Yine birlik tüzüğüne konulan bir madde ile birliğe üye yerel yönetimlerin nüfus ve katılım payı oranına göre mecliste temsil edilebileceğine dair esas getirilebileceğinin belirtilmesi de yeni bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır (md.8).

5.7. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

2000 yılından sonra çıkarılan ve yönetim yolunda değişimin başlangıç noktası sayılabilecek 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu doğrudan yerel yönetimlerle ilgili olmamakla birlikte yerel yönetime geçişte bir mihenk taşı sayılabilir. Kanunun gerekçesinde kamu mali yönetim sisteminde saydamlık, hesap verilebilirlik, etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği sağlamak üzere çıkarıldığı belirtilmiştir. Bütün bu özellikler, çalışmanın önceki bölümlerinde de belirtildiği gibi, yönetime işaret etmektedir. Bununla birlikte; 2000 yılından sonra yenilenen yerel yönetim yasalarının hepsinde denetim konusunda bu kanuna atıf yapılmaktadır. Bu

kanun ile birlikte yerel yönetimlerde genel mali yönetim ve kontrolün etki alanına dahil edilmiştir.

Kanun, mali kontrol alanında iç kontrol ve iç denetim müesseseleri başta olmak üzere, performans esaslı bütçeleme ve stratejik planlama gibi yenilikleri kamu mali yönetiminin yapısına ve işleyişine kazandırmıştır (Önen ve Özmen, 2011: 97-98). Saydamlık sıfatı kurumların özellikle gelir-gider konularında ve bütçe kullanımında kamuoyuna sürekli bilgi vererek, gizlilik olmadan iş yapmasıdır. Kanun yerel otoritelere saydam olma ve bu konuda gerekli tedbirleri alma görevini vermiştir (md. 7). Saydamlık ilkesi doğrultusunda hizmet veren yerel idareler vatandaş tarafından da denetlenecek ve buda yönetişimin gereklerinden olan birlikte yapma ve katılım ilkelerini beraberinde getirecektir.

Kanun ile getirilen bir diğer yenilik ise hesap verme sorumluluğudur. “Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; *mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.*” (md.11). Bu madde ile halkın seçtiği meclisin önceliği pekiştirilmiştir. Yerel yönetimler açısından düşünüldüğünde hemşehrilerin vergileri ile iş yapan yerel idare yöneticileri bu gelirleri nasıl harcadıkları konusunda hesap vermek zorundadırlar. Öyle ki; yöneticiler yıllık faaliyet raporlarını Maliye Bakanlığı’na ve Sayıştay’a göndermek zorundadırlar (md. 41). Bu raporlara vatandaşın ilgisi düşük olmakla birlikte zaman geçtikçe raporların hazırlanmasının daha anlamlı olacağı düşünülmektedir (Önen ve Özmen, 2011: 101).

Daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi mahalli idarelerin denetimleri bu kanunda belirtilen iç kontrol ve dış kontrol denetimine göre yapılmaktadır. Yerel yönetimlere verilen stratejik plan ve performans planı yapma görevi iç denetimin bir parçasıdır. Bu şekilde bir ön denetim gerçekleştirileceği düşünülmüştür.

En sorunlu alanlardan biri olan kamunun mali yönetimini ve kontrolünü AB müktesabatıyla uyumlu hale getirilmek üzere hazırlanan Kamu Mali Yönetimi ve

Kontrol Kanunu yönetişimin temel ilkeleri gözetilerek hazırlanmıştır. Yerel idareleri de kontrol alanının içine dahil eden kanun böylece yerel idarelerde yönetim ilkelerinin uygulamaya geçirilmesi için örnek olmuştur.

6. ULUSLARARASI DÜZENLEMELERİN YEREL YÖNETİŞİM AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'nin AB ile müzakerelere başlaması tüm alanları olduğu gibi kamu yönetimini de olumlu olumsuz birçok açıdan etkilemiştir. Yerel yönetim yasalarının yenilenmesi ve yerel yönetim ilkelerinin yerel yönetimlerde kendini göstermesi büyük oranda AB müzakerelerinin sonucudur. Bununla birlikte yine AB talebi ile imzalanan BM İkiz Sözleşmeleri Türkiye'nin yerel siyasi yapılanması konusunda çok tartışılan düzenlemelerdir. Bu nedenle çalışmanın devamında ilgili belgeler yerel yönetim açısından değerlendirilmiştir.

6.1. AB-Türkiye Müzakere Belgeleri

Avrupa Birliği'nin kurulmasının ardından, 1959 yılında, Türkiye Cumhuriyeti adına dönemin başbakanı Adnan Menderes birlik üyeliğine başvuru yapmıştır. Bu girişimin ardından 1963 yılında Ankara Anlaşması imzalanmış ve uyum süreci başlamıştır. Türkiye'deki ekonomik ve siyasi istikrarsızlık sebebi ile 1987 yılına kadar süreç askıda kalmıştır. Bu tarihte ise tam üyelik başvurusu yapılmıştır. Üyelik kabul edilmemekle birlikte 1996 yılında gerçekleştirilen gümrük birliği ile süreç ivme kazanmıştır. 1999 yılında adaylığı onaylanan Türkiye, 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'ne istinaden Ulusal Program hazırlamıştır. 2005 yılında resmen müzakerelere başlayan Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi hazırlanmıştır.

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere verdiği önem hem üye ülkeler hem de aday ülkeler için politik ve ekonomik sonuçlar getirmektedir. Yerel hizmetlerde AB koşullarını karşılayabilmek için yerel demokrasi ve yerel yönetim kavramları yerel reformların vazgeçilmez unsurları olmalıdır (Palabıyık ve Yavaş, 2006: 1). En başından bugüne kadar üyelik sürecine etki eden birçok belge, anlaşma, karar, protokol, rapor ve program bulunmakla birlikte bu çalışmada öncelikle incelenen Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program ve özellikle 2005 yılı sonrası ilerleme raporlarıdır.

Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), adaylığı resmen kabul edilen her ülke için Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylandıktan sonra,

AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan bir belgedir. Dolayısıyla AB müktesebatının bir parçasıdır. Katılım Ortaklığı Belgesi aday ülkeler için bir tür yol haritasıdır. Bu belgede üyelik için alınması gereken önlemler -kısa ve orta vadeli öncelikler şeklinde- siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatına uyum başlıkları altında sıralanır. KOB, ihtiyaçlar çerçevesinde güncellenir. Aday ülkenin yerine getirdiği hususlar KOB'dan çıkarılır; geri kalan önlemler ise yeni bir takvime bağlanır. Türkiye 2001 Katılım Ortaklığı Belgesi, Avrupa Birliği tarafından, 2003, 2005, 2006 ve 2008 yıllarında tekrar gözden geçirilmiştir (ABGS, 2012).

2001 yılında Türkiye için ilk defa hazırlanan KOB'da (md.41) yönetişimin paydaşlarından biri olan sivil toplumun geliştirilmesi istenmiş, barışçıl toplantı yapma ve dernek kurma özgürlüğüne ilişkin hukuki ve anayasal garantilerin güçlendirilmesi ayrıca talep edilmiştir. Ayrıca bu belgede BKA'ların kurulmasına yönelik bir tavsiye ve BM Uluslararası Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi ile ihtiyari ek protokolünün ve BM Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin onaylanması talebi bulunmaktadır.

2003 yılında yenilenen KOB'da barışçıl toplantı yapma ve dernek kurma özgürlüklerine ilişkin reformların sürdürülmesi ve uygulanması talebi tekrarlanmış, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine (11, 17 ve 18'inci maddeler) uygun olarak, sendikalar da dâhil olmak üzere, özellikle ulusal ve yabancı derneklere ilişkin yasal kısıtlamaların kaldırılması istenmiştir. Sivil toplumun gelişiminin teşvik edilmesi-yönetişime uygun olarak- tekrarlanmıştır. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesinin, sosyal boyutun da dikkate alınarak hızlandırılması, diğer hususlar yanında, sendika faaliyetlerine ilişkin sınırlayıcı hükümleri kaldırmak ve sendikal haklara saygı gösterilmesini temin etmek suretiyle, aktif ve özerk, iki taraflı ve üç taraflı sosyal diyalogun koşullarının oluşturulması diğer taleplerdir. Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi ve bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi eklenmiştir. Görüldüğü gibi Türkiye'de yönetim adı ile yapılan reformların büyük bir kısmı AB uyum politikaları çerçevesinde yapılmıştır.

2006 yılında tekrar değiştirilen KOB 'da Kamu yönetimine yönelik olarak daha geniş hesap verebilirlik, etkililik ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve

personel politikasında reformun sürdürülmesi istenmiş, özellikle yakın zamanda kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması gerekliliği belirtilmiştir. Ayrıca Türkiye’de uygulanabilirliği hala tartışılan, bütünüyle işleyen bir Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sisteminin kurulması talepler arasındadır. Yönetişimin pasif aktörü olan sivil toplumun ülke içerisinde gelişiminin ve kamu politikalarının şekillendirilmesine katılımının kolaylaştırılması ve teşvik edilmesi istenenler içindedir. Türk sivil toplumunun tüm kesimleri ve Avrupalı ortaklar arasında açık iletişimin ve iş birliğinin kolaylaştırılması ve teşvik edilmesi talebi de yine sivil toplumu geliştirmeye yöneliktir.

2008 yılında yenilenen KOB ‘da ise; kamu yönetimi alanında daha geniş etkinlik, mali sorumluluk ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikalarındaki reformların takibi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması, tam anlamıyla işleyen bir Ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın uygulanması istenmiştir. Sivil Toplum Örgütleri için ise sivil toplumun gelişiminin ve kamu politikalarının şekillendirilmesine katılımının daha güçlendirilmesi, Türk sivil toplumu ve Avrupa’daki muadillerinin tüm bölümleri arasındaki açık iletişim ve işbirliğinin kolaylaştırılması ve teşvik edilmesi talep edilmiştir.

Türkiye tarafından -KOB’lar dikkate alınarak- hazırlanan Ulusal Programlar yönetim açısından incelendiğinde aşağıdaki çıkarımlara ulaşılmıştır:

2001 yılında hazırlanan Ulusal Program dernek kurma özgürlüğü, barışçı toplantı hakkı ve sivil toplum konusundaki gelişmeleri şöyle aktarmaktadır; Türk Hükümeti, sivil toplumun gelişmesine önem vermektedir. Sivil toplumun güçlenmesi, Türk demokrasisinin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Dernek kurma özgürlüğü ve barışçı toplantı hakkının daha da geliştirilmesi ve sivil toplumun güçlendirilmesiyle, bireylerin toplumsal sorunların çözümüne aktif katkıda bulunmaları mümkün olacaktır.

Bu çerçevede kısa vadede;

* Ekonomik ve Sosyal Konsey’in Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun Tasarısı’nın yasalaşması,

* Sivil toplum örgütleri ile ekonomik ve sosyal demokrasinin uzantısı niteliğindeki kurumsal yapılanmanın anayasal güvenceye kavuşturulması,

* İş Güvencesi Yasa Tasarısı'nın yasalaşması öngörülmektedir.

Orta vadede ise;

* Sendikal haklarla ilgili mevcut sınırlamaların gözden geçirilmesi, hak grevi yapılmasına olanak tanınması için Anayasa'nın ilgili maddelerinin yeniden düzenlenmesi,

* Sendikal hakların 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri uyarınca ve Avrupa Sosyal Şartı doğrultusunda yeniden düzenlenmesi,

* Dernek kurma özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşleriyle ilgili mevzuatın gözden geçirilmesi öngörülmektedir.

Ayrıca; Başbakanlık tarafından Ağustos 1999'da yayımlanan bir genelgeyle, "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı" yasalaşmaya değin kamu görevlilerinin sendika ve konfederasyonlar şeklinde örgütlenmesine engel olunmaması ve bu kuruluşların faaliyetlerine imkân tanınması istenmiştir.

2003 yılı Ulusal Programında ise Avrupa Komisyonunun 25 Temmuz 2001 tarihinde yayımladığı Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Rapor'un temel ilkeleri; açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık olarak tanımladığı hatırlatılmıştır. Programda ayrıca Avrupa Komisyonunun, bu temel değerlerin AB'de daha demokratik bir yapılanma ve yönetim için zorunlu tuttuğu belirtilmiş, söz konusu değerlerin sadece AB Üye Devletleri açısından değil küresel, ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere yönetimin her aşamasında daha demokratik, etkin ve verimli bir yönetim açısından da gerekli temel ilkeler olduğu eklenmiştir. Bununla birlikte hazırlanan reform tasarısının [kadük kalan kanun] 4. madde (d) fıkrasındaki "kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların alınmasında ilgili meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerinden yararlanılır" ifadesinin de vurguladığı gibi reform tasarısı katılım prensibini de güçlendirmeyi amaçladığı Program'a eklenmiştir. Program'a göre; toplumun farklı kesimlerinin yönetim sürecine katılımını gerçekleştirmeyi hedefleyen reform tasarısı Türkiye'deki kamu yönetimi sistemini, AB sistemini şekillendiren prensipler ışığında yeniden yapılandırmaktadır.

2008 yılında yenilenen Ulusal Program merkezi idareyi yeniden yapılandırmayı ve yerel idarelere yetki devretmeyi hedefleyen yerel yönetimlere ilişkin olarak ahiren kabul edilen mevzuatın etkin şekilde uygulanmasına devam edileceğine garanti vermektedir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerle ilgili olarak bugüne kadar "Belediye

Kanunu”, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” ve “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” yasalaşmıştır. Ayrıca; Kamu Personel Reformu çalışmalarına devam edileceği diğer bir sözdür. KOB’larda talep edildiği doğrultuda 2008 yılında 8 bölgede Kalkınma Ajansı kurulduğu ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi amacıyla, Kalkınma Ajansları da kullanılarak, geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal sorunları için tedbir alınmasına devam edileceği eklenmiştir.

AB’nin Türkiye ve diğer aday ülkelerin adaylık yolunda katettikleri yolu belirlemek için hazırladığı İlerleme Raporları’nda özellikle 2005 yılından sonra yönetim konusunda maddelere rastlanmaktadır.

2005 yılı İlerleme Raporu Türkiye’de yapılan reformların özellikle stratejik planlama gerekleri, acil durum planlaması, borç ve borçlanma limitleri, performansa dayalı bütçelendirme, yıllık faaliyet raporları ve muhasebe denetim komisyonları kurulması unsurlarını getirdiğini, vatandaşların yerel hizmetlerin yerine getirilmesine gönüllü olarak katılımına imkân sağladığını belirtmektedir. Ayrıca, katılım ve danışma sürecini güçlendirmek amacıyla, sivil toplum temsilcilerinden oluşan il konseylerinin kurulması olumlu rapor edilmiştir. Ayrıca Türkiye’nin ekonomik kalkınmada katılımcı yaklaşımlar konusunda sınırlı deneyimi olan, oldukça merkezîyetçi bir devlet olduğu ve bu nedenle sözkonusu kanun paketinin kamu idaresinin en alt kademelerindeki makamlara yetki devri sağladığı ve bölgesel düzeyde yerel demokrasiyi işler hale getirdiği cihetle memnuniyetle karşılandığı belirtilmiştir. Burada öngörülen yaklaşım, ortaklık ilkelerinin uygulanmasını kolaylaştıracaktır. Ancak, rapora göre özellikle sözkonusu mevzuatın tutarlılığı bağlamında önemli eksiklikler bulunmaktadır.

2006 yılı İlerleme Raporu’nda göze çarpan ise; 2004’de Cumhurbaşkanınca veto edilen Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasasının kabulü konusunda ilerleme kaydedilemediğinin eleştirilmesi, bunun sonucunda, merkezi idareden yerel yönetimlere yetki devri gerçekleşmediğinin eklenmesidir. Buna ilaveten, ilgili Rapora göre vergilendirme açısından yerinden yönetim sağlanamamış, Kent Meclisleri kurulması konusunda gelişme kaydedilmemiştir. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Ocak 2006’da değiştirilmiştir. Bu Kanun, köylerin, belediyelerin ve il özel idarelerinin ortak projeler yürütmelerine imkân tanımaktadır.

Bu eleştirilerin ardından 2007 yılı İlerleme Raporu'nda “yerel düzeyde sahiplenme ile belediye yönetimine katılımın artırılmasına yönelik platformlar olarak hizmet verme” işlevine sahip olan kent konseyleriyle ilgili hükümetin Ekim 2006'da gerçekleştirdiği yasal düzenleme olumlu olarak değerlendirilmektedir (Akdoğan, 2008: 21).

Fakat 2008 İlerleme Raporu'nda vatandaşların yerel yönetimlere katılımını arttırmak için bir platform olarak düşünülen kent konseylerinin sadece az sayıda şehirde etkili olarak çalıştığı tüm kent konseylerini güçlendirmek için çaba gösterilmesi gerektiği tekrar eleştirilmiştir. Ayrıca; hesap verebilirlik sistemleri ve şeffaflık da güçlendirilmelidir. Yerel yönetimlere ilişkin olarak ise, ahiren kabul edilen yerel yönetim yasalarının hayata geçirilmesi ve yerel yönetimler lehinde adem-i merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi gerekmektedir.

2009 İlerleme Raporu'nda özellikle, halkın yerel yönetime katılımını artırmak için bir platform olarak görülen işlevsel kent konseyleri oluşturulmasıyla ve yine halkın katılımını artırmak amacıyla demokratik yönetim mekanizmalarının geliştirilmesiyle ilgili olarak, yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilemediği işlenmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak, yetki devri ve yerel yönetim mekanizmalarının güçlendirilmesi de dâhil olmak üzere çok sayıda konu henüz ele alınmadığı eleştiri konusu olmuştur. Başta yerel yönetimlerin iç ve dış denetimleri olmak üzere şeffaflık, hesap verebilirliğin artırılması açısından büyük önem taşımaktadır. Bazı belediyeler, belediye kararlarını, özellikle imar planlarıyla ilgili olanları, halkın erişimine açmak konusunda isteksiz davranmaktadır. Bu bağlamda, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, bilgi edinme taleplerini yerine getirmemesi nedeniyle Ankara Büyükşehir Belediyesi hakkında Aralık 2008'de savcılığa suç duyurusunda bulunmuştur. Sivil toplum imkânları kapsamında sivil toplumun geliştirilmesine yönelik AB mali desteği, özellikle sosyal diyalog ve sosyal içerme, kültür, cinsiyet, çocuklar ile bölgesel konularda ve sivil toplum kuruluşlarının yönetim ve iletişim yeteneklerinin artırılması konusunda sağlanmıştır. Sivil toplum diyalogu kapsamında, Türkiye'nin AB programlarına katılımı ortaklaşa finanse edilmiş ve medya, gençlik, akademik kurumlar, yerel idareler, kültür merkezleri/örgütleri ve sivil toplum kuruluşları gibi alanlardaki projeler desteklenmiştir. Hâlihazırda Kalkınma Ajansları, bütün İBBS düzey II bölgelerinde kurulmuştur. Kalkınma Ajanslarına, 2009

yılı ulusal bütçesinden yaklaşık olarak toplam 125 milyon avro tahsis edilmiştir. İlgili yerel ve bölgesel paydaşlar her bir Kalkınma Ajansının bütçesinin oluşturulmasına dâhil edilmiş, ancak, Kalkınma Ajanslarının kurulduğu illerin seçiminde yer almamışlardır. Raporu göre seçim ölçütleri belirsizdir ve süreç yeterince şeffaf değildir.

2010 İlerleme Raporu'nun yönetim açısından eleştirdiği nokta Anayasa reform taslağının hazırlanması ve kabul edilmesi sürecinde, siyasi partiler ve sivil toplumla istişarede bulunulmadığıdır. Diğer eleştiriler ise; şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımcı mekanizmaların, özellikle daha fazla kaynak ve sorumluluk aktarılan yerel yönetimlerde güçlendirilmesi gerektiği, stratejik planlar, performans göstergeleri, mali kontrol sistemleri, proje yönetimi, kriz yönetimi, çevre yönetimi ve bilgi teknolojileri yönetiminin yerel düzeyde henüz oluşturulmadığıdır.

2011 yılı İlerleme Raporu'nun eleştirilerine göre; yerinden yönetim sürecinde bir ilerleme kaydedilememiştir. Başta mali gelirlerin yerel idarelere aktarılması olmak üzere, yetki devri hayata geçirilmemiştir. Bu nedenle, belediyeler, merkezi yönetim tarafından tahsis edilen gelirlere aşırı bağımlı durumdadır. Kamu hizmetlerinde Türkçe dışındaki dillerin kullanılması veya Belediyeler Kanununda belediye başkanları ve belediye meclislerinin kendileri aleyhinde adli takibat başlatılması korkusu olmadan “siyasi” kararlar alabilmelerine olanak verilmesine yönelik reform yapılmasına ilişkin Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi 2007 Tavsiyelerinin uygulanması konusunda adım atılmamıştır. KCK davasıyla bağlantılı olarak Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki seçilmiş bazı belediye başkanları ve yerel temsilcilerin tutukluluk hallerinin sürmesi yerel yönetimler bakımından sorun oluşturmaktadır. Raporun olumlu baktığı nokta ise; TÜBİTAK'ın yeniliği teşvik etmek için, il düzeyinde bilimi, teknolojiyi ve yenilik kapasitesini geliştirmek amacıyla, kamu kurumları, yerel üniversiteler, sanayi ve sivil toplum kuruluşları dahil, kendilerinden il düzeyinde yenilik stratejileri ve eylem planları geliştirmeleri istenecek yerel paydaşları da içererek, il düzeyinde yenilik platformlarını desteklemek üzere çağrıda bulunmasıdır.

Ayrıca kurumsal çerçeve konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Hâlihazırda Kalkınma Bakanlığına dönüşen Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından oluşturulan Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu ve Bölgesel Kalkınma Komitesi, merkezi kuruluşlar ve yerel yönetimler arasında bölgesel kalkınma politikalarının koordinasyonunu sağlayacaktır. Bölgesel Kalkınma Komitesinin, sektörel, tematik ve bölgesel

politikaların planlanmasını, uygulanmasını ve izlenmesini ulusal düzeyde uyumlu hale getirmesi, bölgesel planlar ile ulusal düzeydeki stratejiler arasında daha iyi bağlantı kurması ve tamamlandığında Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisini yönlendirmesi beklenmektedir. 26 Kalkınma Ajansının hepsine genel sekreter atamaları yapılmış ve önemli sayıda personel işe alınmıştır. Kalkınma Ajanslarının koordinasyonunda 26 NUTS II bölgesinin 24'ünde bölgesel planlar hazırlanmıştır.

6.2. BM İkiz Sözleşmeleri*

İkiz sözleşmeler olarak anılan Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (International Covenant on Civil and Political Rights) ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda 16 Aralık 1966 yılında kabul edilen iki ayrı sözleşmedir. Yürürlüğe girmeleri için 35 ülkenin onaylaması ve katılma belgelerini Genel Sekreterliğe göndermesi gerekliliği sözleşmelerin 10 yıl sonra yürürlüğe girmesine neden olmuştur.

Türkiye ise bu sözleşmeleri 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamış fakat sözleşmeler 4 Haziran 2003 günü 4867 ve 4868 sayılı kanunlar ile TBMM'de kabul edilmiştir. Kabul edilen sözleşmeler 17 Haziran 2003 günü Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından onaylanmış ve 18.06.2003 tarih ve 25142 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Türkiye sözleşmeleri 3 beyan ve 2 çekince ile onaylamıştır.

Sözleşmelerin her ikisinde de 1. madde olan “halkların kendi geleceğini belirleme hakkı (self-determination)” üzerinde en çok konuşulan konudur. Bu hakka göre; bütün halklar kendi kaderlerini tayin hakkına sahiptir. Bu hak vasıtasıyla halklar kendi siyasal statülerini serbestçe tayin edebilir ve ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelerini serbestçe sürdürebilirler. Bütün halklar uluslararası hukuka ve karşılıklı menfaat ilkesine dayanan uluslararası ekonomik işbirliği yükümlülüklerine zarar vermemek koşuluyla, doğal kaynakları ve zenginlikleri üzerinde kendi yararına serbestçe tasarrufta bulunabilir. Bir halk sahip olduğu maddi kaynaklardan hiç bir koşulda yoksun bırakılamaz. Kendini yönetemeyen ve vesayet altındaki ülkelerden sorumlu olan devletler de dahil bu sözleşmeye taraf bütün devletler, kendi kaderini tayin

* Bu bölümün hazırlanmasında Osman AKAGÜNDÜZ tarafından www.haberkapisi.com sitesinde yayınlanan Birleşmiş Milletler İkiz Sözleşmeleri ve Türkiye (1)-(2) sunumlarından ve İkiz Sözleşmelerin metinlerinden yararlanılmıştır.

hakkının gerçekleştirilmesi için çaba gösterir ve Birleşmiş Milletler Şartı'nın hükümlerine uygun olarak bu hakka saygı gösterir.

Bu maddede geçen halk kelimesinin yorumlanması konusunda farklı görüşler vardır. Burada geçen “halk” kelimesinin sömürge ülke halkları için geçerli olduğunu söyleyenler bulunmakla birlikte, “halk” kelimesinin ülke sınırları içinde yaşayan etnik gruplar içinde geçerli olabileceği söylenmektedir. İkinci durumda Türkiye gibi etnik çeşitlilik barındıran ülkeler ağır bir yükümlülüğün altına girmiş olmaktadır. Bu yükümlülük kendi sınırları içinde farklı bir ülke kurulmasına kadar götürülebilir. Her iki sözleşmede de geçen bu maddeyi Türkiye üç beyan ile onaylamıştır:

* Türkiye Cumhuriyeti bu sözleşmeden doğan yükümlülüklerini BM yasası (Charter) (özellikle 1 ve 2. maddeler) çerçevesindeki yükümlülüklerine uygun olarak yerine getireceğini beyan eder. Bu beyan ile kastedilen diğer ülkelerin ülkenin içişlerine karışmamasıdır.

* Türkiye Cumhuriyeti, bu sözleşmenin hükümlerinin yalnızca diplomatik ilişkisi bulunan Taraf Devletlere karşı uygulanacağını beyan eder.” Bu beyan ile Türkiye, diplomatik ilişkisinin olmadığı ülkelere karşı bir yükümlülüğünün doğmamasını esas almıştır.

* Türkiye Cumhuriyeti, bu Sözleşme'nin ancak Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasasının ve yasal ve idari düzeninin yürürlükte olduğu ülkesel sınırlar itibarıyla onaylanmış bulunduğunu beyan eder.” Bu beyan ile Türkiye, antlaşma ile ülkesel sınırları dışındaki uygulamalardan sorumlu tutulmasını önlemek istemiştir.

Yukarıda ki beyanların yanında Kişisel ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 27. maddesi bir çekince ile onaylanmıştır. Maddeye göre; etnik, dinsel veya dilsel azınlıkların bulunduğu bir devlette, böyle bir azınlığa mensup bulunan kişilerin grubun diğer üyeleri ile birlikte toplu olarak kendi kültürel haklarını kullanma kendi dinlerinin gereği ibadeti etme ve uygulama veya kendi dillerini kullanma hakları engellenmez. Bu maddeye koyulan çekince ise şöyledir: Türkiye Cumhuriyeti, Sözleşme'nin 27.maddesini, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın ve 24 Temmuz 1923 tarihli Lozan Barış Andlaşması ve Ek'lerinin ilgili hükümlerine ve usullerine göre uygulama hakkını saklı tutar. Türkiye'nin çekince koymaktaki amacı “azınlık” kavramının etnik ve dilsel olarak algılanmasını engellemektir. Lozan Andlaşması'nda azınlık kavramı sadece Müslüman olmayanlar için kullanılmıştır

(www.sam.baskent.edu.tr, 2012). Türkiye'nin diğ er çekincesi ise Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile ilgilidir; Türkiye Cumhuriyeti, Sözleşme'nin 13. maddesinin (3) ve (4). Paragrafları hükümlerini, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 3, 14 ve 42. Maddelerindeki hükümler çerçevesinde uygulama hakkını saklı tutar. Adı geçen 13. maddenin 3. ve 4. paragrafları şöyledir:

* Bu sözleşmeye taraf devletler, ana babaların veya –bazı durumlarda- yasal yoldan tayin edilmiş velilerin çocukları için, kamu makamlarınca kurulmuş okulların dışında, Devletin koyduğu ya da onayladığı asgari eğitim standartlarına uygun diğ er okulları seçme özgürlüğüne ve çocuklarına kendi inançlarına uygun dinsel ve ahlaki eğitim verme serbestliklerine saygı göstermekle yükümlüdürler.

* Bu maddenin hiç bir hükmü, bireylerin ve kuruluşların eğitim kurumları kurma ve yönetme özgürlüklerini kısıtlayacak şekilde yorumlanamaz; bu özgürlüğün kullanılması, daima, bu maddenin 1.fikrasında ortaya konmuş olan ilkelere uyulmasına ve böyle kurumlarda verilen eğitimin Devlet tarafından belirlenebilecek asgari standartlara uygun olması gereğine bağlıdır.

Türkiye bu maddeyi Anayasa'nın 3. maddesi yani devletin bütünlüğü ve dilini düzenleyen maddeyi; 14. maddesi temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması ve 42. maddesinde düzenlenen eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi hükümleri çerçevesinde uygulamayı esas almış ve çıkabilecek olası uyuşmazlıklara karşı tedbirli olmayı planlamıştır.

İçerdiği olumsuzluklarla birlikte yönetim açısından incelendiğinde katılım hakkının eşitliği üzerinde duran Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme her yurttaşın doğrudan doğruya ya da özgürce seçilmiş temsilciler aracılığı ile kamu yönetimine katılma; genel, eşit ve gizli oyla belirli dönemlerde yapılan, seçmenlerin iradelerini özgürce ortaya koymalarını garanti eden gerçek seçimlerde oy kullanma ve seçilme; genel anlamda eşit olarak, ülkesinin kamu hizmetlerine girme hak ve fırsatını desteklemektedir.

Bu sözleşmelerle birlikte ülkemiz Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokol'e de iki beyan ile taraf olmuştur. Bu Protokole Taraf haline gelen Sözleşmeye Taraf bir Devlet, kendi egemenlik yetkisine tabi bulunan ve Sözleşmede düzenlenen haklarının bu Taraf Devlet tarafından ihlal edildiğini iddia eden bireylerin yapacağı şikâyetleri Komitenin alma ve değerlendirme yetkisini tanır.

Komite, Sözleşmeye Taraf olup da bu Protokole taraf olmayan bir Devlet hakkında yapılan şikâyetleri alamaz. Türkiye, Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmeye ilişkin üç beyanının ve Sözleşmeye koyduğu çekincenin bu ihtiyari Protokol için de geçerli olduğunu beyan etmiştir. Ayrıca; Protokol'ün birinci maddesini, Komiteye, Sözleşme'de yer alan haklardan herhangi birinin Türkiye Cumhuriyeti tarafından ihlal edilmesinden dolayı mağdur olduğunu iddia eden, Türkiye Cumhuriyetinin yargı yetkisine bağlı bireylerin şikâyetlerini alma ve inceleme yetkisi verdiği şeklinde yorumlar. Bu beyanla ulaşılmak istenen amaç Türkiye Cumhuriyeti kurulmadan önce gerçekleşen ihlallerin tekrar devletin önüne getirilmemesidir.

Bilindiği gibi Birleşmiş Milletler İkinci Dünya Savaşı'nın ardından “dünya barışını” sağlamak amacıyla kurulmuştur. İlgili sözleşmelerin 1966 yılında ortaya çıktığı dikkate alınırca öncelikli amacın sömürge olan halkların özgürlüklerine ulaşması olduğu anlaşılır. Bununla birlikte; uzun zaman geçmesinin ardından dünya düzeninin değişmesi ile birlikte sözleşmeler etnik çeşitlilik barındıran ülkelere tehdit haline gelmiştir. Ulus devletlerde yaşayan farklı kökenli vatandaşlar farklı “halklar” oldukları iddiası ile kışkırtılmaktadırlar. Bu kötü örneği en çok yaşayan ülkelerden biri de Türkiye'dir. Sözleşmelere koyulan beyan ve çekinceler yeterli gelmemektedir. Fakat kendi kaynaklarından yoksun bırakılma durumu ancak birtakım ülkelerin medeniyet götürdüklerini iddia ederek işgal ettiği sömürge ülkelerde sözkonusu olabilir. Bu ülkelerin asıl amacının zengin kaynakları sömürmek olduğunu tarih göstermiştir. Ayrıca “bazı” ülkelerin medeniyet götürdüklerini iddia ettikleri sömürge ülkeler; bugün sefalet içinde yaşamaktadırlar. Bir ülkenin sınırları içinde, özgürce yaşayan - azınlık veya çoğunluk – farklı gruplar için yoksun bırakılma durumu sözkonusu olmamaktadır.

Ayrıca; sözleşmelerin taraf devletlere tanıdığı “sözleşmeye uymadığı gerekçesi ile şikâyet hakkı” ülkelerin birbirlerinin işlerine müdahale etmesine ve kötü niyetli kullanılmasına sebep olmaktadır.

DÖRDÜNCÜ KESİM GENEL DEĞERLENDİRME

Bu kesimde araştırmanın genel değerlendirmesi yapılmış, araştırma boyunca elde edilen bulgular ve bunlara yönelik geliştirilen öneriler ile genel sonuç bölümüne yer verilmiştir.

7. BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ

Araştırmanın ikinci ve üçüncü kesiminde verilen bilgiler ışığında çıkarılan bulgular ve bu bulgular için üretilen öneriler bu bölümde aktarılmıştır. Ayrıca; elde edilen veriler genel bir değerlendirmeden geçirilerek genel sonuç bölümünde verilmiştir.

7.1. Bulgular ve Öneriler

Bulgu 1: 5393 Sayılı Belediye Kanunu yerel yönetişimin gereklerinin dikkate alınarak hazırlandığı bir kanundur. Çalışma kapsamında 2000 yılından sonra çıkarılan yerel yönetim kanunlarından biri olan bu kanun yerel yönetim açısından incelenmiştir. Yapılan incelemede kanunun idari ve mali özerklik, demokratik katılım, esnek örgüt yapılanması konularında yönetişimin özelliklerini dikkate aldığı görülmüştür. Bununla birlikte; Türkiye'nin mevcut siyasi ve idari yapılanmasından taviz vermemek ve anayasaya uygunluğu sağlamak için yönetişimin bazı özelliklerinden uzak durulduğu da dikkat çekmektedir.

Kanunu'nun belediyelerin kurulması, kaldırılması ve sınır uyuşmazlıklarını çözüme kavuşturma konularında basitleştirmeye yöneldiği görülmektedir. Belediye kurulması için gerekli nüfusun artırılması, sınırlar konusunda halka ve meclise danışılması –etkinliği ve katılımı arttıran- yönetim yaklaşımı açısından olumlu gelişmelerdir. Fakat son karar merkezi idare temsilcisi olan valinindir. Katılma yoluyla belediye kurulmasında esas alınan ise halkın oyudur. Görülmektedir ki belediyelerin kurulması, kaldırılması ve sınır uyuşmazlıkları konusunda basitleştirme ve katılım ön plana alınmış olsa da diğer taraftan merkezi hükümetin etkisinin sürdürülmeye çalışılmıştır. Bu durum kanuna yönetim anlayışı konusunda ikilemde kalmış görüntüsü vermektedir.

Kanunun zorunlu kıldığı veya isteğe bıraktığı tüm demokratik katılım araçlarında dikkat çeken; örgütlü katılımın tercih edildiğidir. Türkiye gibi demokratik katılıma yabancı olan ve örgütlenme kültürünün zayıf olduğu ülkelerde bu tür katılım araçları yeterli kullanılmamaktadır.

Kanunun idari özerklik lehine yaptığı bir düzenleme de belediyelere norm kadrolarını belirleme imkânı tanımış olmasıdır. Bununla birlikte istihdam fazlasını engellemek için çalışan sayısı ile bütçe –sınır koyularak- dengelenmiştir.

Belediye meclisinin her ay ve açık toplantı yapması, kararları halka duyurmasının zorunlu olması ve kararların vali onayı olmadan kabul edilmesi yönetim açısından olumlu durumlardır. Bununla birlikte; belediyelerin toplantıları ve kararları halka duyurmak konusunda başarılı olamadıkları görülmektedir. Kanunda ayrıca belediye meclisinin fesih sebeplerinin günümüze uyarlandığı ve azaltıldığı gözlenmiştir. Halkın seçtiği bir meclisin fesih gerekçesi ancak hizmetin ciddi anlamda aksaması ve idari yapılanmayı zedeleyecek kararlar alınması olabilir.

Diğer bir tespit ise Belediye Kanunu'na göre belde adının değişmesinin meclis kararına bağlı olmasıdır.

Çıkarılan bulgulardan görüldüğü gibi Belediye Kanunu yönetişimin temel özelliklerinden olan idari ve mali özerklik, esnek örgüt yapılanması ve demokratik katılım konularını gözetilen bir yasadır.

Öneri 1: Yerel yönetişimi destekleyen bir yasa olan Belediye Kanunu uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar giderilecek şekilde düzenlenmelidir. Yukarıda verilen bulgular değerlendirildiğinde kanunun yönetişimin bazı özelliklerini içerdiğini fakat bazı değişikliklerin ise eksik kaldığı görülmektedir. Buna sebep bazı maddelerin anayasaya aykırı olması sebebi ile iptal edilmesi ve bazı kötü niyetli kullanımları engellemektir. Türkiye gibi çeşitlilik barındıran ulus devletlerde özerklik konusu hassas ve suiatiemale açık bir konudur. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin mevzuat değişikliğinde en önemli sorunlarından biri mevcut ile yeni arasında ikileme kalınmasıdır. Belediye Kanunu'nda da bu durum dikkat çekmektedir.

Bu duruma rağmen, elbette ki bu çalışmanın yönetişimi geliştirmek konusunda bazı önerileri bulunmaktadır:

Belediyelerin kurulması, kaldırılması ve sınır uyuşmazlıkları konusunda -idari yapının gerekleri doğrultusunda- temel ölçütler, karışıklığa mahal vermeyecek şekilde

belirlenmeli ve bu ölçütler çerçevesinde karar halk oyuna ve yerel yönetimlere bırakılmalıdır.

Teknolojinin gelişmişlik düzeyi düşünüldüğünde internet üzerinden yapılacak basit bir anketle bile halkın belde ismi konusunda görüşü alınabilir. Belde adı konusunda halkın karar vermesi sahiplenme duygusunu arttırır.

Yönetişimin en önemli özelliği katılım içermesidir. Devlet-özel sektör-sivil toplum işbirliğinde bir yönetim öngören yerel yönetişimin gözetildiği bir kanunda öncelikli işlenmesi gereken konu katılım araçlarının geliştirilmesidir. Belediye Kanunu'nda yeterli miktarda görülen bu araçların yeterli olup olmadığını asıl belirleyen kullanım yoğunluğudur. Halkın adını bile duymadığı bir katılım aracı kötü niyetli kimselerin rant aracı olabilir. Bu nedenle asıl olan bu araçların sadece göstermelik olarak değil gerçekten kullanılmasıdır.

Kanunda adı geçen katılım araçlarının kullanımının arttırılması için belediyelerin üstlenmesi gereken en önemli görevlerden biri; kamuoyunu doğru ve sürekli bilgilendirmedir. Kanunda katılımı arttıran düzenekler bulunması yeterli değildir. Belediye yönetimlerinin bu konuda teşvik edilmeleri gerekmektedir. Belediyelerin de bu konuda halkı teşvik etmesi gerekir.

Bulgu 2: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu büyükşehir lehine uygulamalara sebep olan bir kanun olmuştur. Bu çalışma kapsamında yerel yönetim açısından incelenen kanunda göze çarpan Büyükşehir Belediyeleri'nin yetki ve alan sınırının arttırıldığıdır. Yetkilerin büyük bir kısmı büyükşehir verilmiştir. Bu durum ilk kademe ve ilçe belediyeleri lehine olmakla ve hizmette halka yakınlık ilkesi ile ters düşmekle birlikte etkinliği ve verimliliği arttırmaktadır.

Kanun büyükşehir kurulabilmesi için daha açık ve anlaşılır ölçütler getirmiştir. Fakat rakamsal yeterlilikleri sağlayan şehirlerin “fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik” düzeyinin büyükşehir olmasında ölçüt olarak alınması keyfiliğe sebep olabilir.

Büyükşehirliere görevlendirme listeleme usulü ile yapılmıştır. Bu da ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile yaşanan görev çatışmasını engellemek içindir, etkinliği arttırır.

Belediyelerde olduğu gibi her ay toplanması beklenen meclisin kararları başkan tarafından iade edilebilir fakat meclis ısrarcı olursa kabul edilir. Meclis kararları valinin onayına değil, bilgisine sunulur. Buna bütçe konusunda verilen kararlarda dâhildir. Bu

durum idari vesayetin hafifletildiğini ve halkın seçtiği kimselerin etkinliğinin arttırıldığını gösterir.

Çalışmada verilen ana denence ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile ilgili denence büyükşehirlere daha fazla yetki vererek verimli ve etkin bir yönetim sağlandığını ve yönetişimin özelliklerinin yasada yer aldığını öngörmekte ve bu denence bulgularla örtüşmektedir.

Öneri 2: Büyükşehir belediyelerinin yetki ve görev sınırının, ilçe ve ilk kademe belediyelerine kıyasla arttırıldığı uygulamalar arttırılmalıdır. Kurulması, sınırları ve görev alanı her zaman sorunlu olan büyükşehir belediyelerinin yaşadığı muğlâklık yeni kanunla giderilmek istenmiştir. Büyükşehirin yetki ve alan sınırının arttırılması AYYÖŞ ‘nın hizmette halka yakınlık ilkesi ile ters düşmekle birlikte esas olan Türkiye’nin yönetim yapısıdır. Ülkemiz ilçe ve ilk kademe belediyelerinin maddi ve idari açıdan güçsüz olması ve farklı partilere mensup kişilerce yürütülmesi çatışmalara ve keyfiliğe sebep olmuştur. Büyükşehir olmak ise getirileri sebebi ile tüm iller tarafından istenen bir durumdur. Bu nedenle düzeni sağlamak açısından kanuna tartışmaya mahal vermeyecek şekilde ölçütler getirmek yerinde olur. Özellikle yönetilmesi zor olan büyükşehirlerde yönetimi birde bürokratik işlerle zora sokmamak gerekir. İdari vesayetin hafifletilmesi bu anlamda yerindedir. Fakat daha öncede söylenildiği gibi ulus devletin kurumlarına zarar getirecek uygulamalardan kaçınılmalıdır. Daha önce belediyeler için verilen önerilerin büyükşehir belediyesi içinde geçerliliği bulunmaktadır.

Bulgu 3: 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bu kurumun etkisini yerel düzeyde arttırmak istemiştir. Yapılan tespite göre; özellikle merkez ilçelerde yaşayan halkın benimsediği ve tanıdığı bir yerel yönetim birimi olmayan il özel idarelerinin daha özerk, daha güçlü ve daha geniş bir teşkilata kavuşturulmak istenildiği görülmüştür. İl özel idarelerinin etkisiz olması sebebi ile kaldırılması bile tartışmalarda gündeme alınmışken kanunun tam tersi bir uygulama ile bu kurumu güçlendirdiği görülmektedir. Bunun sebebi il özel idarelerinin özellikle ilçelerde ihtiyaç duyulan bir kurum olmasıdır. İlçe belediyelerinin maddi ve idari yetersizliğinin hissedildiği durumlarda il özel idarelerinin araç ve imkânları kullanılmaktadır.

İlgili kanun il özel idarelerine idari ve mali özerklik vermekle birlikte gerekçede bunun vesayet denetimini ile sınırlandırıldığı belirtilmiştir. İl özel idarelerinin

sınırlarının belirlenmesi merkezi yönetime bırakılmıştır. Bu AYYÖŞ’na aykırı olmakla birlikte ülkemizin temel yapılanmasının iller üzerine kurulmuş olması sebebi ile gereklidir. İller idari yapılanma içinde en önemli birimler olduğundan sınırların merkezi yönetimlerce belirlenmesi Türk kamu yönetimi açısından daha uygundur.

İl genel meclisinin yetkisi arttırılmış ve valinin başkanlığı kaldırılmıştır. Böylece kurumun “yerel” olma özelliği arttırılmıştır. Meclis kararlarının onaylanması için valiye gönderilmesi yeterlidir; onaya gerek görülmemiştir. Kararlar halka duyurulmak zorundadır. Eski kanunda yer alan bazı merkezi kurumların ve İç İşleri Bakanlığı’nın meclis kararlarını onay yetkisi bu kanunla kaldırılmıştır. Belediyelerde olduğu gibi il özel idarelerinde meclisin feshini gerektiren sebepler daraltılmıştır.

İl özel idarelerinde en çok tartışılan konu valinin bu tüzel kişiliği temsil etmesidir. İl özel idarelerinin bir yerel yönetim birimi olması buna karşılık valinin atanmış olması tezat oluşturmaktadır. Çünkü genel kabul yerel yönetimlerin temsilcilerinin seçimle işbaşına gelmesidir. Yeni kanunda valinin vesayet yetkisi azaltılmakla birlikte kurum temsilcisi konumunu sürdürmektedir.

Denencede belirtildiği gibi İl Özel İdaresi Kanunu varlığı tartışılı olan bu kurumun daha özerk, verimli ve söz sahibi olan bir kuruma dönüşmesini istemiştir.

Öneri 3: İl Özel İdareleri yerel yönetim kurumları arasında yer almaya devam edecekse özerkleştirmeye ve güçlendirmeye yönelik düzenlemelerle desteklenmelidir. İl özel idareleri geçmişten bugüne varlığı, yapılanması ve yetkileri tartışılan bir kurum olmuştur. Bir yerel yönetim birimi olmasına rağmen hem dünya hem de Türkiye’de genel kabul gören “yerel temsilcinin seçimle işbaşına gelmesi” durumu il özel idarelerinde bulunmamaktadır. Atanmış makam olan vali il özel idarelerinin temsilcisi olmaya devam etmektedir. Kanunda vesayet yetkisi azaltılmış olmakla birlikte temsilci olma durumu devam etmektedir. Fakat meclis başkanının seçilmişler arasından oylama ile seçilmesi önemli bir gelişmedir. İl mülki idare amirinin aynı zamanda il özel idare temsilcisi olması teoride yerel uygulamalara aykırı görünmekle birlikte Türkiye şartlarında geçerliliği vardır. Zaten yönetim konusunda belirsizlikler yaşayan şehirlerin farklı kişilerce temsil edilmesi özellikle etnik çeşitlilik barındıran yerlerde karışıklığa sebep olmaktadır.

Kanunun il özel idarelerine idari ve mali konularda daha fazla özerklik verdiği görülmektedir. Bunun amacı iş ve işlemleri hızlandırmak, etkinliği ve verimliliği arttırmaktır.

Bulgu 4: Yerel yönetim kanunlarında kamuoyunu bilgilendirmenin önemi üzerinde durulmuştur. İlgili kanunlara göre belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin stratejik plan hazırlaması ve il belediyelerinin kent bilgi sistemi kurmaları zorunluluktur. Bu uygulamalar yerel halk açısından faydalı ve gereklidir, katılımı artırır. Bununla birlikte bu hazırlıklar belirli bir teknik altyapı ve personel gerektirmektedir.

Bu hazırlıklar ana denencede belirtilen hizmet alanlarla iletişimin kolaylaştırılması, vatandaşın yönetime katılımı, saydamlık, otokontrol ve performansın artırılması nedenleri ile yapılmaktadır.

Öneri 4: Bu zorunluluğun altından kalkılabilmesi için belediyelerin teknik donanım ve bu donanımı yönlendirebilecek teknik eleman ihtiyacı giderilmelidir.

Bulgu 5: Belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idarelerinde meclis içinden uzmanlık isteyen konuları görüşmek ve çabuk karara bağlamak için oluşturulan ihtisas komisyonları katılımcı bir uygulamadır. Bu komisyonlara uzmanlar ve konu ile ilgili kişiler oy hakkı olmadan katılabilirler. Kararlar halka duyurulur. Çalışmanın ana denencesinde belirtilen vatandaşın yönetime katılmasına yönelik bir uygulama olmakla birlikte katılan kişilerin oy hakkı olmaması katılımın azalmasına veya bu kişilerin düşüncelerinin dikkate alınmamasına neden olabilir.

Öneri 5: İhtisas komisyonlarına dışarıdan katılacak kişilere daha katılımcı imkânlar verilmelidir. İhtisas komisyonlarına dışarıdan katılacak kişilere oy hakkı vermek seçilmiş kişiler olmamaları sebebi ile doğru değildir fakat farklı bir katılım mekanizması verilebilir. Kararlar açıklanırken diğer katılımcıların da fikirleri halka duyurulabilir. Bu şekilde fikirlerinin dikkate alındığını gören kişiler katılımı destekler.

Bulgu 6: Köy Kanunu Tasarı Taslağı daha demokratik köy yönetimleri vaat etmektedir fakat buna ulaşabileceği muammadır. Bu bulgu Köylerin yönetimini düzenleyen 442 Sayılı Köy Kanunu ve İçişleri Bakanlığı tarafından çalışmalarına devam edilen Köy Kanunu Tasarı Taslağı yerel yönetim açısından incelenerek elde edilmiştir.

Köy Kanunu Tasarı Taslağı'nda köyler, nüfusa göre kademelendirilerek, küçük-orta ve büyük olmak üzere üç sınıfa ayrılmış ve bu yolla hizmette etkinlik sağlanması hedeflenmiştir.

Taslak doğrudan demokrasinin uygulama örneklerinden biri olan Köy derneğini kaldırmak istemektedir. Bu yaklaşımın sebebi köy derneği kurumunun uygulamada varolmaması ve kullanılmamasıdır.

Taslakta en çok dikkat çeken ise ileri demokrasi uygulamalarından “geri çağırma”nın köy meclisi için pilot olarak uygulanmasıdır. Halkın seçimle iş başına getirdiği yöneticileri hizmetten memnun kalınmaması durumunda görevden alabilmesi dünyada bazı yerel yönetimlerde uygulanmaktadır.

Öneri 6: Doğrudan demokrasi uygulamalarının hayata geçirebileceği en uygun yer olan köyler bu yönde geliştirilmelidir. Köy Kanunu Tasarı Taslağı uzun bir zamandır kullanılan 442 Sayılı Köy Kanunu'nun artık günümüz koşullarına uyum sağlayamaması sebebi ile hazırlanmıştır. Taslağın içerdiği gibi köylerin kademelendirilerek yönetilmesi yerinde bir uygulama olacaktır.

Bir yerel yönetim birimi olarak köy, nüfusun az olması sebebi ile doğrudan demokrasi araçlarının en verimli şekilde kullanılabilmesi birimdir. Bu nedenle taslağın bu yönde çekincelerinin olmaması gerekir. Fakat Taslak'ta görülen -tam tersi bir uygulamayla- Köy Derneği'nin kaldırıldığıdır. Türkiye'de yaşanan demokratik katılıma “yabancı” olma durumu köylerde “yabancılaşma” durumuna dönüşmüş ve Köyde yaşayan vatandaşa verilen doğrudan demokrasi hakkı “ulaşılabilir” olması sebebi ile kullanılmaz hale gelmiştir. Taslak bu gerekçe ile kullanılmayan Köy Derneklerini kaldırmak istemektedir. Fakat doğru olan kaldırmak yerine güçlendirmek, kullanılabilir hale getirmektir.

Taslağın önerdiği “geri çağırma” hakkının Türkiye gibi demokrasinin tam olarak yerleşmediği rejimlerde düzgün işlemesi mümkün gözükmemektedir. Bununla birlikte; yerel yönetim yapılanması sadece köylerden oluşmamaktadır. Köy halkına verilen bu hakkın diğer yerel yönetim vatandaşlarına da verilmesi gerekir. Her durumda öncelikle dikkat edilmesi gereken geri çağırma ölçütlerinin doğru belirlenmesidir. Aksi durumda bu demokrasi aracı kişisel çıkarların ön plana çıkması ile birlikte anti-demokrasi aracına dönüşebilir.

Denence 4'te belirtildiği gibi Köy Kanunu Tasarı Taslağı bazı katılımcı uygulamaları kaldırırken bazı maddeleri ile ileri demokrasi ürünlerini getirmek istemiştir.

Bulgu 7:Yönetişimin paydaşları tarafından faaliyetleri devam ettirilen BKA'lar “ortaklaşa yapma” anlayışı ile kurulmuş fakat bunu başaramamıştır. BKA'lar karma kurumlardır ve yönetim anlayışının gereği olarak kamu, özel sektör ve sivil toplum ortaklığında faaliyet gösterir. 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'a göre BKA'ların kuruluş kararnamesinde kalkınma kurulunda hangi paydaşın ne kadar yüzde ile temsil edileceği yazmaktadır. Bu çalışma kapsamında incelenen kararnamelerde sivil toplum ve özel sektöre aralarında paylaşılacak şekilde ortak oran verildiği görülmüştür. Bu uygulama sivil toplum aleyhine olacaktır çünkü sermaye sahibi özel sektör daha örgütlü ve güçlü olması sebebi ile ön plana çıkacaktır.

Ajansın karar alıcısı konumundaki yönetim kurulunun ise ağırlıklı olarak devlet ve özel sektör temsilcilerinden oluştuğu görülmektedir. Ayrıca vali bu kurula da başkanlık etmektedir. İl özel idarelerinin bu nedenle eleştirildiği düşünülürse bu eleştirilerin devam edeceği anlaşılır.

Ajanslarının AB fonları gibi uluslar arası fonlardan ve Ticaret ve Sanayi Odaları bütçelerinden pay aldığı görülmektedir. Bu durum, bu kurum ve kuruluşların ajansta daha fazla hak talep etmelerine sebep olabilir.

Denence 5'te de belirtildiği gibi “Kalkına Ajansları Yasası” bir yerel yönetim ürünü olmakla birlikte eşit katılımı sağlayamamıştır.

Öneri 7: Yerel ve bölgesel düzeyde paydaşlar arası işbirliğini ve kalkınmayı hedefleyen bu kurumların öncelikli amacı eşit temsil olmalıdır. Kalkınma Ajansları yerel yönetim uygulamalarının en bilinen örneğidir. Fakat Türkiye uygulamalarında devlet ve özel sektör ön plana çıkarken sivil toplum ve dolayısıyla halk geride kalmaktadır. Günümüz dünyasında yerel yönetim uygulamalarının en önemli sorunu budur. Yerel yönetim yaklaşımının hayata geçmesini ve eşitlikçi, işbirliğini esas alan bir yönetimi arzu edenlerin adımlarını bu yönde atması gerekir. Aksi durumda “paydaş” kelimesi, söylenildiğinde birliktelik ifade eden göstermelik bir kelime olarak kalır. Bu nedenle BKA'ların yönetiminde sivil toplu lehine değişiklikler yapılmalıdır.

Bulgu 8: Yukarıda adı geçen tüm yerel yönetim kanunları incelenirken AYYÖŞ'nin dikkate alınarak hizmetlerin halka en yakın kurumlarca verilmesi ilkesinin gözetildiği görülmektedir. Ayrıca Şart'ta belirtilen yerel yönetimlere idari ve mali özerklik verilmesi ilkesi Anayasa'nın ve idari yapılanmanın el verdiği ölçüde yerine getirilmiştir. Ana denencede belirtildiği gibi tüm kanunlar AYYÖŞ'de de geçen yerel yönetim ilkelerini, özellikle idari ve mali özerklik ilkesini, gözetmektedir.

Öneri 8: Hizmetlerin halka en yakın kurum tarafından verilerek etkinliğin, etkililiğin, verimliliğin ve kalitenin artırılması gerekir. Yerel yönetimlerin karar almasında ve harcamalarında özerk olması hizmetin kalitesini ve hızını artırır. Fakat Türkiye gibi etnik çeşitlilik barındıran ülkelerde yerel yönetimlere özerklik verilmesi hassas ve suistimale açık bir konudur. İkiz Sözleşmeler de geçen şartlarda dikkate alındığında kötü niyetli kimselerin bu anlaşmalar üzerinden bölücü siyaset yapmaları sözkonusu olmaktadır. Özellikle eğitim gibi bazı hizmetlerin yerel yönetimler yerine merkezi olarak tek elden yürütülmesi ulus devletinin devamlılığı için gereklidir.

Bulgu 9: Bu çalışma kapsamında incelenen 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yerel halkın veya temsilcilerinin katılımını arttırmaya yönelik yenilikler getirmiş olmasına rağmen karar ve uygulama organları ağırlıklı kamu görevlilerinden oluşmaktadır. Mahalli idare kurulmasında ve işleyişinde görülen idari vesayet hafifletilmesi eğilimi mahalli idare birliklerinde görülmemektedir. Merkezi idare kuruluşlarının kuruluş amacı, kuruluş ve işleyiş konularında onayları gereklidir.

Ülkemizde kurulan birliklerin çoğunu köylere hizmet götürme birlikleri ve sulama birlikleri oluşturmaktadır. Özellikle KHGB 'nin karar ve uygulama organları ağırlıklı kamu görevlilerinden oluşmaktadır. Sulama birliklerinin yönetimine çiftçilerin dâhil edilmesine yönelik maddeler kanuna eklenmiştir. Birliklere meclisler dışından katılıma fırsat verilerek katılım arttırılmak istenmiştir fakat halk katılımı en alt düzeydedir. Genel olarak birlikler ilçelerde kaymakam kontrolünde yürütülmektedir. KHGB başkanı illerde vali ilçelerde kaymakamdır.

Denence 6'da bulguyu destekleyerek MİBK'nun katılımcı uygulamalar içermekle birlikte uygulamada bunu sağlayamadığını göstermektedir.

Öneri 9: Mahalli İdare Birliklerinde mülki idare amirlerinin etkisi azaltılmalı halk birliğin karar alma ve uygulama süreçlerine daha fazla dâhil edilmelidir. Çalışma kapsamında Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve birlikler konusunda yapılan araştırmalar

incelenirken çıkarılan bulgu bu birliklerin uygulamada verimlilik ve etkinlik sağladığı fakat katılımcı olamadığıdır. Tüm yerel yönetim birimlerinde yaşanan sorun bu uygulamada da yaşanmaktadır. AYYÖŞ ve Anayasal kurallar kapsamında birlik kurma hakkı verilen yerel yönetimler geçmişte olduğu gibi bazı hizmetler için bir araya gelmeye devam etmektedirler. Kanun bu birliklere halk katılımını hedeflemiş olsa da bunu pek başaramamıştır. Özellikle ilçelerde yaşayan halk, sulama gibi kendilerini ilgilendiren bir konuda bile katılıma sıcak bakmamıştır. MİBK’da merkezi hükümetin ağırlığını devam ettirmiştir. Böylece; yönetişimin birlikte iş yapma vurgusu eksik kalmıştır.

Bulgu 10: Bu çalışma kapsamında yerel yönetişim açısından incelenen AB-Türkiye müzakere belgelerinin yerel yönetişim ilkelerini ön plana aldığı söylenebilir. AB’nin yerel yönetişimini sağlama yönündeki talepleri ve bu taleplerin karşılanma durumu Katılım Ortaklığı Belgeleri, İlerleme Raporları, Ulusal Programlar ve Müzakere Çerçeve Belgesi çerçevesinde gözden geçirilmiştir. AB müzakere belgeleri incelendiğinde dikkat çeken Türkiye’de son yıllarda yapılan reformların neredeyse hepsinin AB tarafından tavsiye edildiğidir.

AB Katılım Ortaklığı Belgelerinde Bölge Kalkınma Ajansları’nın kurulması ve düzgün işlemesine, Sivil Toplum Kuruluşları’nın güçlendirilmesine, sendikalara, barışçıl toplantı yapma ve dernek kurma özgürlüğüne özellikle vurgu yapılmıştır. 2001 yılında ilk defa hazırlanan KOB’da İkiz Sözleşmelerin onaylanması yönündeki talep dikkat çekmektedir. Daha geniş hesap verebilirlik, etkililik ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikasında reformun sürdürülmesi ve işleyen bir Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sisteminin kurulması talepler arasındadır. Özellikle yerel yönetimlere yetki devri konusu sık sık gündeme alınan bir konudur.

Demokratiik Katılım konusuna bakıldığında müzakere belgelerinde dikkat çeken örgütlü katılımın ön plana alındığıdır. Fakat ülkemizde örgütlenme konusunda eksiklikler vardır.

AB müktesabatına uyum için yapılanların belgelendiği Ulusal Program larda hazırlanan Kamu Yönetimi Çerçeve Yasası’nın (kadük kalan kanunu) 4. madde (d) fıkrasındaki “kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların alınmasında ilgili meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerinden yararlanılır” ibaresi

özellikle vurgulanmıştır fakat kanunda geçen bu cümle daha sonra çıkarılan yerel yönetim yasalarında göze çarpmamıştır.

AB İlerleme Raporları'nda dikkat çeken 2000 sonrası çıkarılan yerel yönetim mevzuatından genel olarak memnun olunduğu fakat mevzuatın tutarlılığında problemler olduğudur. Yani daha öncede bu çalışmanın bulgularında belirtilen kanunların merkezîyetçi devlet ve yetki devri konularında ikilemde kalması raporlara da konu olmuştur.

Türkiye belediyelerinin şeffaflık konusunda çekinceleri bulunmaktadır. Raporlarda kalkınma ajanslarına AB tarafından aktarılan fonlardan bahsedilmiş ve ajansların karar aşamasının yeterince katılımcı olmadığı vurgulanmıştır. Belediyelerin mali özerkliği özellikle talep edilen bir konudur. Türkçe dışında dillerin yerel yönetimlerde kullanılması, başkan ve meclislerin siyasi karar alabilmelerine imkân verilmesi 2011 yılı ilerleme raporlarının taleplerindedir.

7. denencenin de desteklediği gibi tüm belgelerde en çok vurgulanan konulardan biri yetki devri ve adem-i merkezîyetçiliktir. AB, Türkiye için hassas bir konu olan yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğinin ötesinde bir özerkliği, ısrarla talep etmektedir.

Öneri 10: Belgelerin önerdiği yerel yönetim ilkeleri dikkate alınmalı fakat siyasi yapıyı etkileyecek değişiklikler dikkatle değerlendirilmelidir. AB müzakere belgeleri incelendiğinde görülen odur ki Türkiye'de son on yıl içinde yapılan reformların ve yeniliklerin neredeyse hepsi AB tarafından tavsiye edilen uygulamalarıdır. AB'nin yerel yönetimi güçlendirmek adına katılımı arttıracak yönde bazı beklentileri olumludur. Fakat bazı beklentiler ise Türkiye'nin siyasi ve idari yapılanmasına zarar getirecek düzeydedir. Sistemin aşırı merkezîyetçi ve bürokratik oluşu, kırtasiyecilik, kapalılık, miskinlik, verimsizlik, yolsuzluklar kamu yönetiminin bilinen sorunlarıdır ve bunları giderme yönünde reformlar olumludur. Düşünce ve örgütlenme özgürlüğünün sağlanması, demokratik katılımın teşvik edilmesi ise herkesçe istenen gelişmelerdir. Bununla birlikte; AB'nin Türkiye'nin siyasi sorunlarını bilmeden veya bilerek idari ve mali özerklik konusunda ısrar etmesi olumsuz bir görüntü yaratmaktadır. Merkezi yönetimler tarafından verilen ve verilmesi gereken temel eğitim gibi bazı hizmetlerin yerele devrinin yapılmaması veya ertelenmesi yerinde bir uygulamadır. Nitekim 5393 sayılı kanun ile Belediyelere verilen okul öncesi eğitim

kurumlarının yönetimi görevi Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile reddedilmiştir. Türkiye henüz bu türde uygulamalara hazır değildir.

Bulgu 11: İkiz Sözleşmeler yerel yönetim açısından olumlu ulus devlet açısından olumsuz gelişmelere neden olmaktadır. İkiz sözleşmeler olarak anılan Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme bu çalışma kapsamında yerel yönetim açısından incelenmiştir. Bu açıdan bakıldığında sözleşmelerin demokratik katılımı ve bireysel özgürlükleri desteklemesi yerel yönetim açısından olumlu gelişmelerdir. Fakat sözleşmelerin her ikisinde de geçen “halkların kendi kaderini tayin hakkı” suistimale açık bir konudur. Burada geçen “halk” kelimesi tam olarak tanımlanmamıştır. Bir ülke sınırları içinde yaşayan insanların mı kastedildiği yoksa sınırlar içinde yaşayan farklı etnik grupların mı kastedildiği açık değildir. Bu suistimali engellemek adına Türkiye maddeyi üç beyan ile onaylamıştır fakat bu beyanlar yeterli görünmemektedir. Halk kavramının nasıl anlaşılacağı hala belirgin değildir. Türkiye’nin çekincelerinden biride azınlık kavramının nasıl algılanması gerektiği yönündedir. Çekince ile sadece ülkemizde yaşayan farklı dindeki kişiler azınlık olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte eğitim dili ve bütünlüğü konusunda da Türkiye’nin çekinceleri vardır. Ayrıca içişlerine müdahale edilmemesi konusunda da hassas davranılmıştır.

Denence 8 de bu bulguyu doğrudan destekleyerek İkiz Sözleşmelerin insan hakları konusunda olumlu fakat ulus devletin devamlılığı konusunda olumsuzluklar içerdiğini söylemektedir.

Öneri 11: Beyan ve çekinceler incelendiğinde şu sonuca varılabilir; Türkiye nasıl azınlık kavramına açıklık getirdiyse halk kavramına da açıklık getirebilirdi. Halk kavramının algılanması konusunda karışıklığa imkân vermeyecek şekilde tanımlamalar koyulabilirdi veya Anayasa’da kullanılan “halk” kelimesi işaret edilerek ülke içinde dil, din, ırk ayrımı yapılmadan yaşayan vatandaşların bir halk olduğu vurgulanabilirdi.

Bunun dışında eğitim dili ve birliği ile azınlıklar konularında ki çekinceler yerinde olmuştur. Ayrıca diğer ülkelerin içişlerimize karışmaması ve Türkiye kurulmadan önce yaşanan bazı gelişmelerin tekrar suistimal edilmemesi için koyulan çekinceler yerindedir.

7.2. Genel Sonuç

Küreselleşme; toplumsal, siyasi, ekonomik, kültürel ve teknolojik değişim yönündeki etkileriyle, dünya üzerinde kavramlar, ideolojiler, sistemler ve kurumlar üzerinde egemen bir süreç olarak varlığını her geçen gün daha da hissettirmektedir. Bugün, küreselleşmenin etkisiyle yönetim anlayışı önemli ölçüde değişmiştir. Güçlü merkeziyetçi yapıdan daha desantralize ve esnek yönetime, dışa kapalılıktan şeffaf yönetime, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaşı dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden katılımcı uygulamaların yaygınlaştırılmasına önemli anlayış değişimleri yaşanmaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 35).

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından 1970'lere kadar uzanan dönemde "altın çağı"nı yaşayan dünya kapitalizmi, 1970'lerden itibaren düşen kâr oranlarıyla birlikte ekonomik ve toplumsal dengeleri derinden sarsan yeni bir bunalıma girmiştir. Kapitalist ilişkilerin dünya ölçeğinde giderek daha fazla belirleyici hale geldiği bu aşamada, devlet de bu değişime uygun bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Sözkonusu dönüşümleri iki ana başlık altında toplamamız mümkündür: Birincisi, yönetsel açıdan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına; siyasal açıdan ise bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine geçiş; ikincisi, yeni kamu işletmeciliği paradigmasından yönetim paradigmasına geçiştir (Güzelsarı, 2004: 1). Yeni kamu yönetimi yaklaşımını simgeleyen temel ilkeler ise; vatandaşın müşteri olarak merkezde yer alması, elde edilen sonuçlar hakkında hesap verebilirlik, merkeziyetçi olmayan yönetim ve hizmet sağlamada kamu ve özel kesim birimlerinin rekabet etmesi, özelleştirme, yönetimde esneklik, yönetim ve siyasetin ayrışması, iletişim teknolojilerinin daha çok kullanılması olarak ifade edilmektedir (Erençin, 2002: 26).

1972 yılında Stockholm'de düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı'nda, 1976 yılında düzenlenen ilk HABITAT Konferansı'nda dünya sorunlarına aranan çözümlerde tek özne devlettir. 1987 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun düzenlediği "Ortak Geleceğimiz Raporu" ve özellikle 1992 Rio Konferansı'nda ortaya çıkanlar ise sadece devletin değil sorunların çözümünde herkes için üstlenecek bir rol olduğunu ortaya koymuştur (Haktankaçmaz, 2004: 45). "Yönetişimi bir anlayış, bir yönetim felsefesi ya da yaklaşımı olarak görmekten ziyade, bir model olarak ele alan yaklaşımlarda katılım ve çok taraflılığa işaret vardır"

(Gündoğan, 2008: 17).

1990'lı yıllardan bu yana sosyal ve siyasal kuramın önemli tartışma konularından biri haline gelen yönetişimin kullanım alanının işletme yönetiminden başlayarak, iktisat, siyaset ve kamu yönetimi alanlarına uzanması ve yerel (urban governance), “ulusal” ve “uluslararası” yönetişime (global governance) kadar genişlemesi, kavramın tek bir anlamından söz edilmesini güçleştirmektedir (HMB, 2004: 12). Anne Mette Kjaer, yönetişim kavramının anlamı ve kökeni üzerine yaptığı bir araştırmada kavramın 14. yüzyılın ortalarına dayandığını ve o yıllarda “Governance” olarak kullanıldığını belirtmiştir. Yazar araştırmasında nötr bir anlam içeren kavramın kötü ve iyi sıfatları ile kullanıldığını ve günümüzdeki karşılığı olan hükümet etmek, idare etmek gibi anlamlara geldiğini açıklamıştır. 1980 yıllardan sonra ise kavramın daha farklılaşmış bir anlamda ve bazı özelliklere de vurgu yapar şekilde yeniden literatüre girdiğini ifade etmiştir. 1980'lerle birlikte siyaset bilimciler kavrama, sivil toplum aktörlerini de içerecek şekilde hükümetten ayrı bir anlam yüklemişler ve kullanmışlardır. Bu yeniden yüklenen anlama göre yönetişim; kamu kesimini dışlamayan, farklı olarak sivil toplumu, bir kısım ağları, ortaklıkları ve piyasaları (özellikle uluslararası piyasaları) yönetim işlevinin merkezine yerleştiren bir yönetim yaklaşımıdır (Kjaer, 2004: 1-3).

Yönetişimin birçok farklı tanımı olmakla birlikte temelde yönetenlerin, uygulayıcıların ve yönetilenlerin yönetme işlevinin her aşamasında birlikte çalıştığı bir yönetim şeklidir. Bu amacı ile yönetişim günümüzde sadece devlet yönetimlerinde değil en küçük birim olan aileden en büyük biri olan uluslar arası topluluklara kadar her alanda görülmektedir. Yönetişim, hem küresel ve yerel boyutları hem de ekonomik, yönetsel, siyasal ve kültürel boyutları olan bir kavramdır. Kavram, birçok disiplinle birleştirilerek; ekonomik yönetişim, siyasal yönetişim, yönetsel yönetişim, sistemsel yönetişim, ekolojik yönetişim, elektronik yönetişim, şirket yönetişimi vb. farklı alanlarda kullanılmaktadır. Yönetişim siyaset bilimine 20. yy sonlarında girmiştir. Küreselleşme, bilgi teknolojisi, ekonomik ve siyasal liberalleşme, dış yatırımlar, dijitalleşen ekonomiler ve daha birçok gelişme, sosyal güçlenmeyi getirerek yöneten-yönetilen arasındaki değişen ilişkinin yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Verimlilik, sorumluluk, katılım ve etkinlik artık kamu yönetimi yazınında hiç de yadsınamayacak ilkeler olmuştur. Bunların birbirleriyle uyum içinde yer alabileceği

kavramsal çerçevenin ise “yönetişim” kavramıyla hayata geçirilebileceği kabul görmektedir (Palabıyık, 2004: 2).

İşte bu yeni yaklaşımlar ışığında hazırlanan yeni yasalar yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını belirlenmiş, kısıtlı miktarda yetki merkezden alt birimlere aktarılmıştır. Bununla birlikte; yerel yönetimleri merkezi yönetimlerden yetki devralan kamu kurumları olarak değil de yerel hizmetlerin özelleştirilmesine yardımcı olacak kurumlar olarak görmektedir (Keleş, 2010: 67).

İncelenen belgelerde yönetim yaklaşımının özelliklerinden biri olan açıklık ilkesinin gözetilmek istendiği tespit edilmiştir. Fakat özellikle ülkemiz belediyelerinin açıklık konusunda pek istekli olmadıkları bilinir. Aslında gizlilik, yönetimin ya da bürokrasinin doğasında vardır. Weber’e göre “bütün demokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim, her zaman için ‘gizli oturumlar’ yönetimi olmak eğilimindedir; bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden alabildiğince saklamaya özen gösterir...” (Eryılmaz, 2002: 322). Bununla beraber gizliliğin genellikle yolsuzluğu işaret ettiği yaşanarak görülmüştür. Bu nedenle özellikle yerel yönetimler açıklık, saydamlık, şeffaflık konularında daha istekli olmalı, kamuoyunu doğru ve sürekli bilgilendirmelidir.

Yönetişimin diğer bir özelliği olan hesap ve cevap verebilirlik açısından bakıldığında yasaların özellikle dikey hesap verebilirlik konusunda ilerleme kaydettiği söylenebilir. Cevap verebilirlik ise teknoloji ve yasaların değişimine rağmen hala bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de en önemli problemlerden biri vatandaşın muhatap bulamamasıdır. Bunun sebebi yetki karmaşasıdır. Yeni yerel yönetim yasaları bunu biraz olsun azaltmış olsada yeterli mesafe katedememiştir. Hesap verebilirlik konusunda ise esas olan sorumluluk alma cesareti göstermektir. Kamu kurumlarında genel eğilim; problemi başkasına yüklemek ve çekilmektir. Hesap ve cevap vermek gerektiği durumlarda idari veya siyasi kamu görevlileri çekinceli davranmaktadırlar. Bununla birlikte yasaların halka daha fazla hesap sorma yetkisi vermesi şeffaflığı eskiye göre arttırmıştır.

Etkinlik ise kamu yönetiminin önemli problemlerinden biridir. Yönetişimin gereklerinden biri olan etkinlik özellikle Türk kamu kurumlarında eksikliği hissedilen bir özelliktir. Sonuca ulaşacak süreci idare etmede kaynakların düzgün kullanımı olarak

ifade edilen etkinlik yönetim ile birlikte sadece devletin değil özel sektör ve sivil toplumunda bir sorunu olmuştur.

Yerel yönetim yaklaşımının en çok üzerinde durduğu konu katılımıdır. Yönetim; yönetme işinin paydaşların katılımı ile gerçekleştirilmesidir. Bu nedenle incelenen belgelerin hepsinde demokratik katılımı vurgu yapıldığı, katılım araçlarının yasalarla desteklendiği ve bu yönde çalışmaların cesaretlendirildiği görülmüştür. Tüm belgelerde öncelikli olarak örgütlü katılımın esas alındığı ve sivil toplum kuruluşlarının yönetim işine dâhil edilmesi için çaba sarfedildiği tespit edilmiştir. Bununla birlikte yönetim işine katılma öncelikle özel sektör tarafından sahiplenilen bir konu olmuştur. Buna sebep elbette ki kar amacıdır. Sivil toplum ise yaşanan örgütlenme sorunu sebebi ile ikinci planda kalmaktadır.

Ayrıca çalışmanın bulguları özetlenirse; çalışma kapsamında incelenen belgeler ve düzenlemelerde yerel yönetim ilkelerinin yer aldığı görülmektedir. Belediye Kanunlarında etkinlik, verimlilik ve katılım; il özel idarelerinde etkinlik, köylerde etkinlik ve verimlilik, kalkınma ajanslarında katılım ve birlikte yapma, AYYÖŞ'nda yerelleşme, İkiz Sözleşmelerde ise yerel haklar gündeme alınmıştır. Bununla birlikte tüm belgelerde yerel yönetim ilkelerinden uzak ve eksik, ayrıca ülkenin şartları ile uyum sağlayamayan düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu bulgulara yönelik yönetimin olumlu özelliklerinden olan demokratik katılım, verimlilik, hesap ve cevap verebilirlik, etkinlik ilkelerinin sadece kâğıt üzerinde değil uygulamada da yer alması önerilmiş, özellikle Türkiye şartlarının dikkate alınması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Bu çalışma kapsamında dünyada yaşanan değişim ile birlikte Türkiye'de 2000 yılından sonra yenilenen yerel yönetim yasaları ve bu yasalara etki eden bazı uluslararası belgeler yerel yönetim açısından incelenmiştir. Tüm belgeler ayrı ayrı başlıklarda tartışılmış ve elde edilen bulgu ve öneriler aktarılmıştır. Bu bilgiler ışığında ulaşılabilecek genel sonuç şudur: Değişim kaçınılmazdır. Bu nedenle yönetim değişim yönünde kendini yenilemelidir. Fakat bu noktada önemli olan bunun göstermelik olarak ve asıl amacı gizleyerek yapılması veya bireysel ve siyasi çıkarlar doğrultusunda yontulması değil Türkiye'nin temel değerlerinin gözetilerek halk için yapılmasıdır.

Sonuç olarak, çalışma boyunca elde edilen bulgular ve ulaşılan sonuçlar araştırmanın denencelerini büyük ölçüde desteklemektedir. Daha sonra yerel yönetim ve yerel yönetim mevzuatı üzerinde çalışacak olanların konunun uluslararası boyutunu,

uluslararası mevzuat boyutunu ve Türkiye’de ve dünyada uygulama boyutunu daha derinlemesine araştırmaları önerilmektedir.

KAYNAKÇA

- AB Resmi İnternet Sitesi, Governance, European Commission, http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm, Erişim Tarihi: 18.02.2011.
- ABGS (2012), Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=111&l=1>, Erişim Tarihi: 31.01.2012
- ACI, Esra Yüksel (2005), “Neo Liberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, XX/1, s.201-216, İstanbul.
- ADIGÜZEL, Şenol, (2003) “Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetim Sürecindeki İşlevleri Açısından “Yerel Gündem 21”: Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 12/1, s.45-6, Ankara: TODAİE.
- AGENDA 21, World Summit on Sustainable Development, <http://www.worldsummit2002.org/index.htm?>, <http://www.worldsummit2002.org/guide/unced.htm>, Erişim Tarihi: 04.05.2011.
- AGENDA 21, <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>, Erişim Tarihi: 01.05.2011
- AKDOĞAN, Argun (2008), **Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım**, TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi, Bülten 64/Aralık, s 17-27, Ankara: TMMOB.
- AKIN, Cengiz (1997), “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**, 414, s.117, Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- AKIN, Mustafa Arif (2008), **Yerel Yönetimlerde Yeni Bir Yönetim Anlayışı “Yönetişim” ve Çalışanların Bu Yeni Yaklaşımına Bakışı**, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı Yönetim Organizasyon Bilim Dalı yayınlanmamış yüksek lisans tezi.
- AKÖZER, Mehmet ve ORTAÇ, Ayla (2002), **Kamu Reformu Araştırması**, T/2002-12/335, İstanbul: TÜSİAD Sosyal Araştırmalar Merkezi, <Http://168.144.215.151/Images/Projects/Kamureformu.Pdf>, Erişim Tarihi: 16.11.2010.
- AKTAN, Can (2002), **İyi Yönetişim ve Demokrasi**, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/yonetisimdemokrasi.htm>, Erişim Tarihi: 05.05.2011.
- AKTEL, Mehmet ve MEMİŞOĞLU, Dilek (2005), “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, (ed. Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım,
- ALADA BAYRAMOĞLU, Adalet (2008), “Türkiyede Yerel Yönetimleri “Özerklik Meselesi” Üzerinden Yeniden Düşünmek”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 17/4, s. 5-44, Ankara: TODAİE.

ALTAN, Yakup; KERMAN Uysal; AKTEL, Mehmet (2010), “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 26.

ARIKBOĞA, Erbay (2004), **Yönetimde Değişim Süreci ve Yönetişim: İstanbul Konseyi Örneği**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, yayınlanmamış doktora tezi.

ATALAY, Beşir (2008), T.C. İçişleri Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği Basın Açıklaması, Sayı:2008/58, Ankara.

ATAUZ, Akın (2009), “Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi Deneyimi”, **3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı**, s.207-214, Mersin: TEPAV Yayınları.

AYYÖŞ, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html, Erişim Tarihi: 12.01.2012.

BARDOUILLE, Nand. C (2000), “The Transformation of Governance Paradigms and Modalities Insights into the Marketization of the Public Service in Response to Globalization”, **The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs**, 89/353, s. 81-106.

Başkanın konuşmalarından, (1997), Sivil Toplum Örgütleri ve Yerel Yönetimler, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara: Konrad Adenauer Vakfı yayımları.

BATAL, Salih (2010), Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri, **Mevzuat Dergisi**, 13/145, <http://www.mevzuatdergisi.com/2010/01a/02.htm>, Erişim Tarihi: 05.01.2011.

BAYRAMOĞLU, Sonay (2005), **Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü**, İstanbul: İletişim Yayınları.

BELL, Daniel (1988), Previewing Planet Earth in 2013, The Washington Post, B3, Jan. 3.

BM (1999), Development Administration, **Newsletter of The Division for Public Economics and Public Administration**, Number 98, United Nations Department of Economic and Social Affairs, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000209.pdf>, Erişim Tarihi: 26.07.2011.

BM (2000), **Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi**, New York, http://www.belgenet.com/arsiv/binyilzirve_02.html, Erişim Tarihi: 26.08.2011.

BM İSTANBUL+5 (2001), **Birleşmiş Milletler Genel Kurulu İstanbul+5 Özel Oturumu**, 06-08 Haziran, New York, <http://www.toki.gov.tr/habitat/uluslararası/istanbul5oturumugenel.html>, Erişim Tarihi: 01.10.2010.

BOZKURT, Ömer ve ERGUN, Turgay (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, (Ed. Seriyeye Sezen), TODAİE: Ankara.

BOZKURT, Ömer; ERGUN, Turgay; SEZEN, Seriyeye (2008), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE.

BOZKUŞ, Burcu (2009), **Türk Kamu Yönetiminde Yönetişim Tartışmaları ve Yönetişimin Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı yayınlanmamış yüksek lisans tezi.

BRAUTİGAM, Deborah (1991), “Governance and Economy A Review”, Preface of **Policy Research Working Papers** No.815, Washington DC: The World Bank Policy and Review Department, http://www.google.com/books?hl=tr&lr=&id=qHg__YtdcsYC&oi=fnd&pg=PP4&dq=Deborah+Brautigam+Governance+and+Economy+A+Review,&ots=HpM_UrBnjA&sig=vwWmwnhH0FQwwoSsyNSI2SWyddyo#v=onepage&q&f=false, Erişim Tarihi: 03.05.2010.

CAN, Hasan Hüseyin, **Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem**, http://www.yerelnet.org.tr/mevzuat/makale_01.php, Erişim Tarihi: 09.09.2010.

CEC (2001), **European Governance A White Paper**, Brussels: Commission of the European Communities, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, Erişim Tarihi: 03.04.2011.

CERİTLİ, İsmail ve GÜNEŞ, Aynur (2010), “Sürdürülebilir Kentleşme ve Katılımcı Yerel Yönetim Uygulamalarında Yönetişim Olgusu Bağlamında Yerel Gündem 21”, **Yönetişim**, (der. M. Akif Çukurçayır, H.Tugba Eroğlu, Hülya Eski Uğuz), Konya: Çizgi Kitabevi.

COM (2006), **Turkey 2006 Progress Report**, 649 Final, 8 November, Brussels: Commission of European Communities,.

CORBİNO, Alberto ve PENNELLA, Giuseppe (2005), “Avrupa Bağlamında Yönetişim: İtalya Örneğiyle Karşılaştırma ve İtilendirme”, **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar**, s.9-27, İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi Sabancı Üniversitesi.

COŞKUN, Bayram ve UZUN, Turgay (2005), “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, (ed. Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

COŞKUN, Selim (2008), “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. Asım Balcı vd.), s. 67-82, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ÇAĞLAR, Ramazan (2009), “Bölgesel Kalkınma Planlamasında Yeni Bir Fikir, ‘Yerelde Merkezileşme’”, **3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı**, s.215-226, Mersin: TEPAV Yayınları.

ÇUKURÇAYIR, M.Akif (2000), “Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, s.211-224, Ankara: TODAİE.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve Sipahi Esra B. (2003), “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, **Sayıştay Dergisi**, Temmuz-Aralık, Sayı:50-51, s.35-66, Ankara: Sayıştay Yayınları.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2003), “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, (Der: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınları.

DAL, Mehmet (2005), “Avrupa Birliği ve Sivil Toplum Kuruluşları”, **Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği 9. Gençlik Kurultayı Bildirileri**, Ankara.

DEDEOĞLU, Emin (2009), “Açılış Konuşması”, **3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı**, s.1-6, Mersin: TEPAV Yayınları.

DPT (2000), “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması”, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Rapor No: 535, Ankara: DPT Basımevi.

DPT (2006), **Devlet Planlama Teşkilatı Kırsal Alanda İşbirliği ve Örgütlenme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, http://plan9.dpt.gov.tr/öik16_1_kirsalisbirligi/Rapor_05_04_2006.doc, Erişim Tarihi: 27.05.2011.

DPT (2007), Kamuda İyi Yönetişim, **Dokuzuncu Kalkınma Planı DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Rapor No: 674, Ankara: DPT Basımevi.

DPT (2011a), http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/Genel_Gerekce.pdf, Erişim Tarihi: 24.05.2011

DPT (2011b), <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/ajans.html>, Erişim Tarihi: 24.05.2011

EMREALP, Sadun (2005), **Handbook on Facilitative Information for the Implementation of Local Agenda 21**, Ankara: IULA-EMME (UCLA-MEWA) Publication.

EMREALP, Sadun (2005), **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı**, Birmat Matbaası, <http://www.kentkonseyleri.net/dl/yg21/YG21ElKitabi.pdf>, Erişim Tarihi: 10.08.2011.

ERAYDIN, Ayda (2009), “Planlamadan Uygulamaya”, **3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı**, s.9-19, Mersin: TEPAV Yayınları.

ERENÇİN, Abdullah (2002), “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**,11/4, Ankara: TODAİE.

Ergün, İsmail (2006), **Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliğiyle Kıyaslanması**, TC Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı yayınlanmamış yüksek lisans tezi.

ERYILMAZ, Bilal (2002), **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası.

FLEURKE, Frederik and WILLEMSE, Rolf (2006), “Measuring Local Autonomy: A Decision Making Approach”, **Local Government Studies**,vol:32, no:, p.71-87.

GÖYMEN, Korel (1997), **Türkiye’de Kent Yönetimi**, İstanbul: Boyut Matbaacılık.

GÖYMEN, Korel, (1999), “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**,32/4, s. 67-83, Ankara: TODAİE.

GÖYMEN, Korel (2004), “Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler”, **Türkiye’de Yerel Yönetişim Ve Yerel Kalkınma**, İstanbul: Boyut Yayın Grubu.

GÖYMEN, Korel (2004), “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar**, İstanbul: Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi.

GÖYMEN, Korel (2005), Metropolitan Restructuring in İstanbul: Attempts to ‘Integrate’ The City Through Local Development, **International Administrative Sciences Annual Conference July 11-15, Como- Italy**.

GÖYMEN, Korel ve ÖZKAYNAK, Begüm (2010), “Türkiye’de Yerel Yönetişimde Son Gelişmeler: Pendik’te Edinilen Deneyimler ve Çıkarılan Dersler”, **Türkiye’de Yerel Yönetişim Ve Yerel Kalkınma**, İstanbul: Boyut Yayın Grubu.

GÖYMEN, Korel (2010), “Türkiyede Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önergeler, Yönelimler”, **Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, İstanbul: Boyut Yayın Grubu.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref ve AKILLIOĞLU, Tekin (1992), **Yönetim Hukuku**, 5.Baskı, Ankara: Adalet Matbaası,

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2008), **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Ankara: Turhan Kitabevi.

GÜLER AYMAN, Birgül (2003), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, 9, s. 93-116, Ankara: Dipnot Basım Yayın.

GÜLER AYMAN, Birgül (2003), **Devlette Reform**, <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf>, <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/devletreformu.pdf>, Erişim Tarihleri: 24.04.2011.

GÜMÜŞ, Fatih (2009), **Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım ve Tuzla Kent Konseyi Örneği**, Haliç Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, yayınlanmamış yüksek lisans tezi.

GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2008), “Yönetim Reformlarının Gerekliliği Bağlamında İyi Yönetişim ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Sivil Toplum**, Yıl 2/6, s.9, İstanbul: EDAM.

GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2010), “Yönetişim: Kavram Kuram Ve Boyutlar”, **Yönetişim**, (Der. M. Akif Çıkurçayır, H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz), Konya: Çizgi Kitabevi.

GÜZELSARI, Selime (2004), **“Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”**, GETA Tartışma Metinleri Serisi, <Http://Yonetimbilimi.Politics.Ankara.Edu.Tr/> Selime.Doc, Erişim Tarihi: 15.10.2010.

HABİTAT II (2000), **İstanbul +5 Ülke Raporu Yönetişim Alt Bölümü**, İstanbul.

HAKTANKAÇMAZ, İlker M. (2004), “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, 37/1, s.45-62, Ankara: TODAİE.

HALKIER, Henrik (2006), “Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Çok Düzlemli Yönetişim: Avrupa Perspektifi”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, 7-8 Eylül, Ankara ODTÜ.

HANCIOĞLU, Elif (2008), **Yerel Yönetişim: Yerel Gündem 21 Sürecinde Çankaya Belediyesi**, TC Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü yayımlanmamış yüksek lisans tezi.

HEPER, Metin (1974), **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayınları.

HMB (2004), **Kamusal Yönetişim: Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim, Niçin ve Nasıl?**, Hollanda Maliye Bakanlığı Kamu Denetim Politikası Genel Müdürlüğü Broşürü, (Çev: Baran Özeren, Özlem Temizel), TC Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 36, s. 6- 9, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras36KamusalYonet.pdf>, Erişim Tarihi: 24.12.2010.

http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/KA_HarcamaEsasveUsulleri.pdf, Erişim Tarihi: 24.05.2011

http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/calisma_yontmelik.pdf, Erişim Tarihi: 24.05.2011

http://www.youthforhab.org.tr/tr/projeler/yg21/yg_21.htm#, 22.05.2011

http://sam.baskent.edu.tr/belge/Lozan_TR.pdf, Erişim Tarihi: 01.03.2012

İNAC, Hüsamettin ve ÜNAL, Feyzullah, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler**, <http://sbe.dumlupinar.edu.tr/17/1-24.pdf>, Erişim Tarihi: 02.11.2010.

İÖİYT (2004), **İl Özel İdaresi Yasa Tasarısı Gerekçesi**, <http://www.belgenet.com/yasa/k5197-3.html>, Erişim Tarihi: 01.07.2011.

İR (2005), **İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

İR (2006), **İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

İR (2007), **İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

İR (2008) , **İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

İR (2009), **İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

İR (2010) , **İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

İR (2011), **İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

JACHTENFUCHS, Markus (1995), Theoretical Perspectives on European Governance, **European Law Journal** Volume 1, Issue 2, p. 115–133.

JACKSON, Peter (2007), **From Stockholm to Kyoto: A Brief History of Climate Change**, http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/cache/bypass/home/archive/issues2007/pid/4819?ctnscroll_articleContainerList=1_0&ctnlistpagination_articleContainerList=true, Erişim Tarihi: 01.10.2010

JOHANNESBURG (2002), **Implementing Sustainable Development: Proposals by Local Governments**, http://www.earthsummit2002.org/es/preparations/global/prep-comm4/local_authority_final_pc4.pdf, Erişim Tarihi: 01.05.2011.

KAISER, Kai (2006), “Decentralization Reforms” , **Analyzing the Distributional Impact of Reforms: A Practitioner’s Guide to Pension, Health, Labor Market, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization and Macroeconomic Modeling (Volume 2)**, World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/PSIAforDecentralization.pdf>, Erişim Tarihi: 06.06.2011.

KALÇA, Fatma (2009), **5302 ve 5393 Sayılı Yerel Yönetim Yasalarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Değerlendirilmesi**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü yayımlanmamış yüksek lisans tezi.

KARA, Mustafa ve PALABIYIK, Hamit (2007), 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri-Toplum Kalkınması İlişkisi, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama**, (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), Ankara: Nobel Yayın.

KARAKILÇIK, Yusuf (2006), “Yerel Yönetişim ve Bölge Kalkınma Ajansları: Sivil Toplum Kuruluşlarının Artan İşlevleri Açısından Bir İrdeleme”, **III. Uluslararası STK’lar Kongresi Bildiriler Kitabı**, Çanakkale: 18 Mart Üniversitesi İİBF Yayını, s. 223-232.

KARAKUŞ, Gülşah (2010), **5018 Sayılı Kanun İle Yönetişim İlke Ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu**, TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara.

KARAMAN, Zerrin (2000), “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler” **Türk İdare Dergisi**, 72/426, Ankara: İçişleri Bakanlığı.

KARAMAN TOPRAK, Zerrin (2003), “Kentsel Yönetişim – Yerel Gündem 21” **I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı**, Çanakkale.

KELEŞ, Ruşen (1995) , “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 4, s. 3-14, Ankara: TODAİE.

KELEŞ, Ruşen (2010), “Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Yönetişim**, (der. M. Akif Çukurçayır, H.Tugba Eroğlu, Hülya Eski Uğuz), Konya: Çizgi Kitabevi.

KELEŞ, Ruşen (2000), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi.

Kent Konseyi Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 08/10/ 2006, Resmi Gazete Sayısı: 26313

KERSBERGEN Kees Van and WARDEEN Frans Van (2004), “ ‘Governance’ as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy”, **European Journal of Political Research**, Vol. 43, No. 2, p.143, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x/full>, Erişim Tarihi: 10.10.2010.

KESGİN, Bedrettin (2007), “Yeni Yerel Yönetim Anlayışı ve Yerel Yönetişim” **Sivil Toplum Dergisi**, Yıl: 4/17-18, İstanbul: EDAM, <http://www.siviltoplum.com.tr/?ynt=icerikdetay&icerik=62&id=746>

KESİM, H.Kutay ve PETEK, Ali (2005), “Avrupa Komisyonu’na Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 38/4, Ankara: TODAİE.

KETTLE Donald f. (2004), “Yönetişimin Dönüşümü: Küreselleşme, Yetki Devri ve Hükümetlerin Rolü”, **Sayıstay Dergisi**, Çev: M. Akif Özer, sayı 54, s. 153, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der54m5.pdf>, Erişim Tarihi: 24.04.2011.

Kırsal Kalkınma Planı (2010-2013), [http://www.sp.gov.tr/documents/KKP\(2010_2013\).pdf](http://www.sp.gov.tr/documents/KKP(2010_2013).pdf), Erişim Tarihi: 11.12.2011.

KKTT (2010), **Köy Kanunu Tasarı Taslağı**, http://w3.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=5691, Erişim Tarihi: 11.12.2011.

KORKMAZ, Gülcan (2006), **An Analysis of the Concept of Governance in the Framework of European Union**, Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü AB Hukuku Anabilim Dalı, yayınlanmamış yüksek lisans tezi.

KÖSECİK, Muhammet (2010), “Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaştırma Ve Çok Düzlemli Yönetişim”, **Yönetişim**, (der. M. Akif Çukurçayır, H.Tugba Eroğlu, Hülya Eski Uğuz), Konya: Çizgi Kitabevi.

KJAER, Anne Mette (2004), **Governance (Key Concepts)**, Cambridge: Polity Press.

KOB (2001), **Katılım Ortaklığı Belgesi**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Ad aylıkSureci/Kob/ Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

KOB (2003), **Katılım Ortaklığı Belgesi**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Ad aylıkSureci/Kob/ Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

KOB (2006), **Katılım Ortaklığı Belgesi**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Ad aylıkSureci/Kob/ Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

KOB (2008), **Katılım Ortaklığı Belgesi**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Ad aylıkSureci/Kob/ Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

KOHLER-KOCH, Beate (2001), “The Commission White Paper And The Improvement of European Governance”, **Mountain or Molehill ? : A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance**, (ed. Joerges C., Meny Y., Weiler J.), Jean Monnet Working Paper No. 6/01, <http://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/OnlineSymposia/Kohler.pdf>, Erişim Tarihi: 12.02.2011.

KÖSEKAHYA, Gamze (2003), “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, s. 34–48, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.

KUTLUK, Ersoy (2006), **3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun Karşılaştırılmalı Analizi**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler

Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler Ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı yayımlanmamış yüksek lisans tezi.

LOCAL AGENDA 21, http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_28.shtml, Erişim Tarihi: 01.05.2011

Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu (2008), http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf, Erişim Tarihi: 03.06.2011.

Maliye Bakanlığı (2003), İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara.

MİGM (2009), **Köy Kanunu Tasarısı Taslağı**, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/koy_kanunu_tasarisi_taslagi.doc, Erişim Tarihi: 02.02.2012.

MİGM (2010), **Belediyeler**, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mahalli/BldYonetimi.aspx#bld_hukuki, Erişim Tarihi: 05.04.2010.

MUTLU, Servet (2009), “Türkiye’de Bölge Planlama Deneyimleri Eleştirel Bir Yaklaşım”, **3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı**, s.227-256, Mersin: TEPAV Yayınları.

Müzakere Çerçeve Belgesi (2005), http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf, Erişim Tarihi: 31.01.2012

NOHUTÇU, Ahmet ve BALCI, Asım (2003), “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: ‘Kamu’nun Yönetilmesinden ‘Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (ed. A. Balcı v.d.), Ankara: Seçkin Yayıncılık.

NPAA (2001), **National Programme for the Adoption of the Acquis**, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=194&l=2>, Erişim Tarihi: 01.05.2011.

ODENDAAL, Nancy (2003), “Information And Communication Technology And Local Governance: Understanding The Difference Between Cities In Developed And Emerging Economies”, **Computers, Environment and Urban Systems**, Part Special Issue: Urban Data Management Society 27/6, p. 585-607, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0198971503000164>, Erişim Tarihi: 27.10.2011.

OECD (2005), 31st Session of Public Governance Committee, GOV/PGC/A(2005)1, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/A\(2005\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/A(2005)1&docLanguage=En), Erişim Tarihi: 14.06.2011.

ÖKMEN, Mustafa; BAŞTAN, Serhat; YILMAZ, Abdullah (2004) “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, **Kamu Yönetimi: Kuramdan Uygulamaya**, (ed. Mustafa Ökmen ve Abdullah Yılmaz), Ankara: Gazi Kitabevi.

ÖNEN, Mustafa ve ÖZMEN Bedrettin (2011), “Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk”, **Sayıştay Dergisi**, 81, s. 91-105, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der81m4.pdf>, Erişim Tarihi: 18.06.2012.

ÖVGÜN, Barış (2010), **Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı yayınlanmamış doktora tezi.

ÖZEL, Mehmet (2001), “Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, 441, Ankara: İçişleri Bakanlığı.

ÖZER, M.Akif (2006), ”Yönetişim Üzerine Notlar”, **Sayıştay Dergisi**, 63, s.62, Ankara: Sayıştay Yayınları.

ÖZTÜRK, Namık Kemal (2002), “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, **Türk İdare Dergisi**, 437, Ankara: TODAİE.

PALABIYIK, Hamit (2004), “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, 37/1, s.63-85, Ankara: TODAİE.

PALABIYIK, Hamit ve YAVAŞ, Hikmet (2006), “**Legislative Reforms on Local Governments in Turkey Still Going on: Participatory Perspectives in the Municipal Act of 2005 Numbered 5393**,” 4th International Symposium on International Business Administration, Çanakkale, <http://members.comu.edu.tr/hpala/biyik/makale/b5.pdf>, Erişim Tarihi: 09.04.2011.

PALABIYIK, Hamit (2007), “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 5/1, s. 47-54, Çanakkale: Çanakkale On sekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.

PAQUET, Gilles; ROY, Jeffrey and RUDOLF, Jean Pihilippe (2000), **Collaborative Governance and Regional Considerations in The New Economy: Lessons from Canada and Switzerland**, Centre on Governance, The University of Ottawa, <http://www.gouvernance.ca/publications/00-55.pdf> , Erişim Tarihi: 27.03.2011.

PETERS, B. Guy And PIERRE, Jon (1998), “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, s. 223-243, The Center of Policy and Governance in the Bush School of Government and Public Service, <Http://Bush.Tamu.Edu/Pa-Archive/JPART8-2.223-243.Pdf>, Erişim Tarihi: 15.12.2010.

PETERS, B. Guy and PIERRE, Jon (2001), “Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance”, **Policy & Politics**, vol 29, no 2, s. 131-135. Bristol: Policy Press.

PITIRLI, Ali (1989), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Türk İdare Dergisi**, 383, s. 59-72, Ankara: İçişleri Bakanlığı.

POLATOĞLU, Aykut (2000), “Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Düşünceler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9/16, Ankara: TODAİE.

RHODES, Rodrick A.W (1996), “The New Governance: Governing Without Government”, **Political Studies**, XLIW, s. 652-667, <http://law.hku.hk/gl/rhodes.pdf>, Erişim Tarihi: 15.10.2010.

RIO+10 (2002), **Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development**, http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf, Erişim Tarihi: 01.10.2010.

SAMSUN, Nihal (2003), Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, s. 18-31, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını.

SCHACTER, Mark (2001), “When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action”, **Issue Briefs**, Summer 2001, http://www.schacterconsulting.com/documents/waf_isuma_000.pdf, Erişim Tarihi: 12.05.2011.

SMOUTS Marie-Claude (1998), “The Proper Use of Governance in International Relations”, **International Social Science Journal**, No:155, s. 81-89, UK: UNESCO.

SOYLU, Hülya (2003), “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, s.78–94, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış ilişkiler Dairesi Başkanlığı.

SOYSAL, Mümtaz (2006), **Yönetişmek**, Cumhuriyet Gazetesi, 1 Mart.

STOKER, Garry (1998), “Governance As Theory; Five Positions”, **International Social Science Journal**, 50/1, s.17-29, <http://Classwebs.Spea.Indiana.Edu/Kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20governance.Pdf>, Erişim Tarihi: 02.05.2011.

ŞAYLAN, Gencay (2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 33/2, s.1-21, Ankara: TODAİE.

ŞENGÜL, Tarık (1999), “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 3, s.3-19, Ankara: Todaie,

TAŞ, Seyhan; ÖRNEK, İbrahim; IŞIK Nalân (2010), Ekonomik Yönetişimin Aktörü olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları, **Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi I E-kitabı**, Malatya: İnönü Üniversitesi İİBF, <http://web.inonu.edu.tr/~ozal.congress/pdf/27.pdf>, Erişim Tarihi: 05.04.2012.

TEKELİ, İlhan (1996), “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, **Sosyal Demokrat Değişim**, 3, s.45-54, İstanbul: Alfa Yayınları.

TEKELİ, İlhan (1999), **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara: İmge Yayınevi.

TEZCAN, Haluk (2007), “İzmir Vizyonu ve Yönetişim”, **2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, <http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2007/?i=bildiriler>, Erişim Tarihi: 11.03.2010).

TOBB, (2005), **AB İle İlişkilerde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü**, <http://www.abm.tobb.org.tr/raporlar/yayinlar.doc>, Erişim Tarihi: 09.10.2011.

TODAİE (2011), http://www.todaie.gov.tr/kyp/pdf/5393_gerekce.pdf, Erişim Tarihi: 23.05.2011

TOKSÖZ, Fikret (2004), “Yerel Kalkınma Örnekleri”, **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar**, İstanbul: Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi.

TOKSÖZ, Fikret (2008), **İyi Yönetişim El Kitabı**, İstanbul: TESEV Yayınları, http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/afd9b3bc-2a8e-47dd-8839-f42443d509c9/Iyi%20Yonetisim-Kaliteli%20Yasam_01.06.2008.pdf, Erişim Tarihi: 09.05.2012.

TOPRAK, Zerrin (2006), **Yerel Yönetimler**, Ankara: Nobel Yayınları.

TORTOP, Nuri (2003), **Halkla İlişkiler**, Ankara: Yargı Yayınevi.

TORTOP, Nuri; İSBİR, Eyüp; AYKAÇ, Burhan; YAYMAN, Hüseyin; ÖZER, M. Akif (2007), **Yönetim Bilimi**, Ankara: Nobel Yayın.

TUTUM, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, No:3, Ankara: Nural Matbaası.

TUZCUOĞLU, Ferruh (2007), “Metropolitan Yönetim Nereye”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II: Uygulama**, (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), Ankara: Nobel Yayın.

UNDP (1997a), **Participatory Local Governance: LIFE’s Method and Experience**, Technical Advisory Paper 1 , Local Initiative Facility for Urban Environment(LIFE), <http://www.pogar.org/publications/other/undp/decentralization/life92-97e.pdf>, Erişim Tarihi:01.05.2011

UNDP (1997 b), “Glossary of Key Terms”, **Governance for Sustainable Human Development**, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/>, Erişim Tarihi: 09.10.2010.

UNDP (2002), Democratic Governance For Human Development, **Deepening Democracy In A Fragmented World**, Human Development Report Chapter 2, New York: Oxford University Press, <Http://Hdr.Undp.Org/En/Media/Chaptertwo.Pdf>, Erişim Tarihi: 22.06.2011.

UP (2001), **Ulusal Program**, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>, Erişim Tarihi: 31.01.2012

UP (2003), **Ulusal Program**, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=196&l=1>, Erişim Tarihi: 31.01.2012

UP (2008), **Ulusal Program**, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>, Erişim Tarihi: 31.01.2012

UYŞAL, Birkan (2000), “Siyasal Katılma ve Katılma Davranışı Üzerinde Ailenin Etkisi” **Amme İdaresi Dergisi**,14/4, s.109-130, Ankara: TODAİE.

ÜŞTÜNER, Yılmaz (2003), “Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişim Kuramı”, **Amme İdaresi Dergisi**,36/3,s. 49, Ankara: TODAİE.

SHAH, Anwar and SHAH, Anna (2011), **The New Vision of Local Governance and Evolving Roles of Local Governments**, http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/New_VisionofLocalGovernance.pdf, Erişim Tarihi: 03.03.2012.

VAROL, Harika (2010) **Bölgesel Gelişmenin Yerel/Bölgesel Yönetişim Modelleri Kapsamında Değerlendirilmesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı Avrupa Birliği Programı yayınlanmamış yüksek lisans tezi.

WEİSS, Thomas G. (2000), “Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges”, **Third World Quarterly**, Vol. 21, No. 5, p. 795-814, <http://www.jstor.org/pss/3993619>, Erişim Tarihi: 11.03.2011.

WORLD BANK (1989), **Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development**, Washington: Washington DC.

WORLD BANK (1992), **Governance and Development**, Washington D. C. : The World Bank.

www.youthforhab.org.tr, Erişim Tarihi: 22.05.2011

YAŞAMIŞ, Demir Firuz (1997), “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: “Administration” dan“Management” a”, **Türk İdare Dergisi**, 417, Ankara: İçişleri Bakanlığı.

YEĞİN, Mustafa (2002), “Kentleşme ve Yerel Yönetimler”, **TMMOB-Mimarlar Odası-Kentleşme ve Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Adana.

Yerel gündem 21 internet sitesi, <http://www.la21turkey.net/>.

YÖRÜKOĞLU, Fuat (2009), **5393 Sayılı Belediye Kanunu Bağlamında Türkiye’de Belediye Reformu**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü yayımlanmamış yüksek lisans tezi

YÜCAOĞLU, Erkut, “**AB Yolunda Türkiye’de İyi Yönetişim**” Konferansı Açılış Konuşması, <http://Arsiv.Ntvmsnbc.Com/News/31295.Asp>, Erişim Tarihi: 14.04.2011.

YÜCETÜRK, Elif (2004) “Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye bir Örnek: Bolu İl Kurultayı”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, (ed. Güler Ayman, Birgül), s. 225-236, Ankara: TODAİE.

YÜCEYILMAZ, Arda (2010), “Yönetimsel Bir Mit ya da Sistemsel Farklılaşmanın Nihai Evresi: İdeolojik Araçsallık ve Kuramsal Açıklayıcılık Ayrımında Yönetişim”, **Yönetişim**, (der. M. Akif Çukurçayır, H.Tugba Eroğlu, Hülya Eski Uğuz), Konya: Çizgi Kitabevi.

YÜKSEL, Mehmet (2000), “Yönetişim Kavramı Üzerine”, **Ankara Barosu Dergisi**, 58/3, s.145-159, Ankara: Ankara Barosu Yayınları.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.7.2005 Tarihli ve 25874 Sayılı Resmi Gazete.