

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ SOSYAL
BELEDİYECİLİĞE ETKİLERİ: BALIKESİR BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

BARIŞ ÇAM

BALIKESİR, 2023

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ SOSYAL
BELEDİyecİLİĞE ETKİLERİ: BALIKESİR BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

BARIŞ ÇAM

TEZ DANIŞMANI

DOÇ. DR. ŞERİF ÖNER

BALIKESİR, 2023

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitümüzün Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda 202012533010 numaralı hazırladığı “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Sosyal Belediyeciliğe Etkileri: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği” konulu YÜKSEKLİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 06/07/2023 tarihinde yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezin onayına **OY BİRLİĞİ/OY ÇOKLUĞU** ile **karar verilmiştir.**

Üye (Başkan) : Prof. Dr. Şeniz ANBARLI BOZATAY

İmza

Üye (Danışman) : Doç. Dr. Şerif ÖNER

İmza

Üye : Prof. Dr. Hikmet YAVAŞ

İmza

.../.../...

Enstitü Onayı

ETİK BEYAN

Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

....../....../20...

İmza

Barış ÇAM

ÖNSÖZ

Bu araştırmada oldukça köklü bir geçmişe sahip olan kamu yönetiminin tarihsel süreç içerisinde yaşadığı reformları vurgulamaktan ziyade, yaşanan reformlar neticesinde gerçekleşen değişimler uygulanabilirlik düzeyinde ele alınmak istenmiştir. Oldukça geniş bir alanı kapsayan reformların ele alınış biçimi ise sırasıyla; Yeni kamu yönetimi, yerel yönetimler, belediyeler ve sosyal belediyeçilik anlayışıyla daraltılıp, örnek üzerinden bulgular elde edilerek siyaset bilimi alanına katkıda bulunmak amaçlanmıştır.

Yüksek Lisans eğitimim ve araştırmayı tamamlama süreci boyunca yanımda olan, yol gösteren ve her anlamda destekçim olan danışman hocam Doç. Dr. Şerif Öner'e, maddi ve manevi olarak hiçbir desteğini esirgemeyen sevgili aileme teşekkürlerimi sunarım.

BALIKESİR, 2023

BARIŞ ÇAM

ÖZET

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ SOSYAL BELEDİYECİLİĞE ETKİLERİ: BALIKESİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

ÇAM, Barış

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Şerif ÖNER

2023, 137 Sayfa

Kamu yönetimi, tarihsel süreç içerisinde devamlı olarak değişimlere uğramış dinamik bir alandır. Kamu yönetiminde değişimlere etki eden başlıca faktörler arasında siyasal, sosyo-ekonomik ve teknolojik nedenler yer almaktadır. Bu nedenlere bağlı olarak değişim göstermiş ve göstermeye devam eden kamu yönetimi alanı, tarihsel süreçte birçok reform yaşamıştır. Tez içerisinde yoğun olarak işlenen Yeni kamu yönetimi anlayışı ise özellikle 1970’li yıllardan sonra geleneksel kamu yönetimi anlayışının iyice sorgulanır hale gelmesiyle öne çıkmıştır. Geleneksel yönetim anlayışının yetersiz bulunmaya başlandığı ve etkili-verimli bir kamu yönetimi anlayışı ihtiyacının sıkça gündeme geldiği 1970’li yılların devamında, yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel bürokratik modele meydan okuyarak bu alanda gerçekleşecek birçok reforma kapı açmıştır.

Geleneksel bürokratik yapılanmanın yanı sıra kamu hizmet sunumlarında da önemli ölçüde değişiklikler meydana getiren YKY anlayışı, yerel yönetimlerin öne çıkarılması üzerinde durmuştur. Başta Avrupa ülkelerinde meydana gelen yapısal değişimlerin Türk kamu yönetimine yansımaları ise Türkiye’nin merkezi ve yerel yönetim kavramlarında önemli değişimlerin yaşanmış olmasıdır. Özellikle yerel yönetimlerin önem kazanması anlamında çıkarılan birçok kanun ile birlikte Türkiye’de anayasal düzeyde YKY anlayışının somut adımları gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

Türk idari teşkilatında yerel yönetim birimleri arasında tanımlanabilecek en önemli kurumlar belediyelerdir. YKY anlayışının yansımaları sonucunda anayasal düzeyde belediyelere yeni görev ve yetkiler getirilmiş ve belediyelerin özerk yapıları güçlendirilmeye başlanmıştır. Belediyeler, günümüzde sağlık, eğitim, çalışma hakkı

vb. temel sosyal hakların yerine getirilmesinde aktif olarak rol almakta ve yerel düzeyde vatandaşlarına uygun politikalar üreterek faaliyetlerde bulunmaktadır.

Bu kapsamda YKY anlayışının belediyeler üzerindeki etkisi ve belediyelerin “sosyal belediyecilik” adı altında yürüttükleri sosyal faaliyetleri incelemek amacıyla Balıkesir Büyükşehir Belediyesi örneği üzerinde çalışma yapılmıştır. Literatür tarama yöntemiyle yürütülen çalışmanın temel dayanaklarını; alan araştırmaları ve il genelinde izlenen sosyal faaliyetler oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Sosyal Belediyecilik, Sosyal Yardımlar.



ABSTRACT

THE EFFECTS OF THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION APPROACH ON SOCIAL MUNICIPALISM: THE EXAMPLE OF BALIKESİR METROPOLITAN MUNICIPALITY

ÇAM, Barış

Master Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Advisor: Assoc. Doç. Dr. Şerif ÖNER

2023, 137 pages

Public administration is a dynamic field that has constantly undergone changes in the historical process. The main factors affecting the changes in public administration include political, socio-economic and technological Deciciencies. The field of public administration, which continues to change due to these reasons, has experienced many reform in the historical process. The New understanding of Public Administration, which is intensively studied in the thesis, has come to the fore especially after the 1970s, when the traditional understanding of public administration has become thoroughly questioned. In the continuation of the 1970s, when the traditional understanding of management began to be found insufficient and the need for an effective and efficient understanding of public administration was frequently raised, the New understanding of Public Administration challenged the traditional bureaucratic model and opened the door to many reforms that will take place in this area.

In addition to the traditional bureaucratic structure, the understanding of the New Public Administration, which has brought about significant changes in public service provision, has focused on bringing local governments to the fore. The reflections of the structural changes that have occurred primarily in European countries on Turkish public administration have been that there have been significant changes in the concepts of central and local government in Turkey. Together with many laws enacted especially in the sense that local governments are gaining importance, concrete steps of the understanding of New Public Administration at the constitutional level have started to be realized in Turkey.

The most important institutions that can be defined among the local government units in the Turkish administrative organization are municipalities. As a result of the reflections of the new Public Administration approach, new duties and powers have been introduced to the municipalities at the constitutional level and the autonomous structures of the municipalities have started to be strengthened. Municipalities, nowadays health, education, right to work, etc. it actively participates in the fulfillment of basic social rights and engages in activities by producing policies suitable for its citizens at the local level.

In this context, a study was conducted on the example of Balıkesir Metropolitan Municipality in order to examine the impact of the New Public Administration approach on municipalities and the social activities carried out by municipalities under the name of “social municipalism”. The main bases of the study carried out by the literature review method are field research and social activities monitored throughout the province.

Keywords: New Public Administration, Social Municipalism, Social Aids.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
TABLolar LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
1. GİRİŞ	1
1.1. Araştırmanın Problemi	1
1.2. Araştırmanın Amacı	1
1.3. Araştırmanın Önemi	2
1.4. Araştırmanın Varsayımları	2
1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları	2
1.6. Tanımlar.....	2
2. İLGİLİ ALANYAZIN	4
2.1. Kuramsal Çerçeve	4
2.1.1. Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	3
2.1.1.1. Max Weber'in Bürokrasi Kuramı.....	6
2.1.1.2. F. Taylor ve Bilimsel Yönetim Düşüncesi	12
2.1.1.3. H. Fayol ve Yönetim Süreci Formu.....	13
2.1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminde Yenilenme İhtiyacı.....	15
2.1.3. Yeni Kamu Yönetimi Modelinin Ortaya Çıkışı	17
2.1.3.1. Ekonomik Sebepler.....	17
2.1.3.2. Sosyal Sebepler.....	19
2.1.3.3. Siyasi Sebepler	20
2.1.4. Küreselleşmenin Kamu Yönetimine Etkileri.....	22
2.1.5. Yeni Kamu Yönetimi Kuramsal Çerçeve.....	23
2.1.6. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Genel Özellikleri	26
2.2. İlgili araştırmalar	30
2.2.1. Türk Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi	33
2.2.1.1. 1962 MEHTAP	37

2.2.1.2. 1972 İdari reform danışma kurulu	38
2.2.1.3. Türk Kamu Yönetiminde 1980 Sonrası Yapısal Dönüşümler	39
2.2.1.4. 1991 Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi	40
2.2.1.5. 2000 Yılı Sonrasında Gerçekleştirilen İdari Reformlar	41
2.2.2. Sosyal Devlet Kuramsal Çerçeve	45
2.2.2.1. Sosyal devletin tarihsel süreci	48
2.2.2.2. Temel Hak ve Hürriyetler	53
2.2.2.3. Toplumsal ve Sosyal Temel Haklar	54
2.2.2.4. Sosyal Güvenlik Hakkı	56
2.2.2.5. Sosyal Hizmet	57
2.2.2.5.1. Sosyal Hizmetler ve Kalkınma İlişkisi	59
2.2.2.5.2. Sosyal Hizmetler ve COVID-19 Süreci	61
3. YÖNTEM	65
3.1. Araştırmanın Modeli	66
3.2. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi	66
3.3. Veri Toplama Araç ve Teknikleri	66
3.4. Verilerin Toplanma Süreci	66
3.5. Verilerin Analizi	66
4. BULGULAR VE YORUMLAR	67
4.1. Osmanlı'da Yerel Yönetimler Anlayışı	67
4.1.1. Osmanlı Yerel Yönetimlerinde Belediye Görevlileri	68
4.1.2. Osmanlı'da Yerel Hizmet Veren Beledi Kurumlar	70
4.2. Osmanlı'da Modern Belediyecilik Tarihi ve Gelişimi	71
4.3. Türkiye'de Yerel Yönetim Anlayışı	73
4.3.1. İl Özel İdaresi	75
4.3.2. Belediye Yönetimi	75
4.3.3. Köy Yönetimi	76
4.4. Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik Anlayışı ve Gelişimi	77
4.4.1. 1923-1930 Yılları Arasında Belediyecilik Anlayışı	78
4.4.2. 1930-1950 Tek Parti Döneminde Belediyecilik Anlayışı	79
4.4.3. 1950- 1980 Sanayileşme Etkisinde Belediyecilik Anlayışının Gelişimi	80
4.4.4. 1980 Sonrası Yerel Yönetimlerdeki Yapısal Değişimler	83
4.5. Türkiye'de Sosyal Devlet Anlayışı	85
4.6. Türkiye'de Sosyal Belediyecilik	87
4.6.1. Yasal Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de "Sosyal Belediyecilik"	88

4.6.1.1. 5393 Sayılı Kanun ve Sosyal Belediyecilik İlişkisi.....	88
4.6.1.2. 5216 Sayılı Kanun ve Sosyal Belediyecilik İlişkisi.....	90
4.6.1.3. 6360 Sayılı Kanun ve Sosyal Belediyecilik İlişkisi.....	92
4.7. Balıkesir İlinin Tarihsel Süreç ve Gelişimi	93
4.8. Balıkesir İlini Öne Çıkaran Özellikler.....	95
4.8.1. Balıkesir'in Kentsel Özellikleri	96
4.9. Geçmişten Günümüze Balıkesir İlinde Sosyal Hizmetler	96
4.9.1. Balıkesir'de Genel Sağlık Hizmetleri Geçmişi.....	97
4.9.2. Balıkesir'de Eğitim Hizmetleri Geçmişi	97
4.9.3. Balıkesir'in Yapılaşma Geçmişi ve Kentleşme	99
4.9.4. Balıkesir'de İşgücü ve İstihdam	100
4.9.5. Balıkesir'de Ticari Faaliyetler ve Ekonomik Durum	102
4.10. Balıkesir Belediyesi Tarihi	103
4.11. Balıkesir'in Büyükşehir Statüsü Kazanması	105
4.11.1. Kurumsal Yapı ve Stratejik Plan İncelemesi	106
4.11.1.1. Büyükşehir Belediyesi Organları	106
4.11.1.2. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019)....	107
4.11.1.3. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Performans Programı (2015)..	108
4.11.4. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024).....	109
4.12. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetleri	110
4.13. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nden "Sosyal Hizmet" Niteliği Taşıyan Uygulamalar	112
4.13.1. Balıkesir Meslek Edindirme Kursları (BALMEK).....	112
4.13.2. Sosyal Tesislerin Açılması	113
4.13.3. Gençlere Yönelik Sosyal Hizmetler	114
4.13.4. Kadınlara Yönelik Sosyal Hizmetler	117
4.13.5. Pandemi Sürecinde Sosyal Hizmetler.....	118
4.13.6. Engelli ve Yaşlı Bireylere Yönelik Hizmetler.....	120
5.SONUÇ VE ÖNERİLER.....	122
5.1. Sonuçlar.....	122
5.2. Öneriler.....	124
KAYNAKÇA.....	126

TABLÖLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1. TR22 Bölgesinde (Balıkesir-Çanakkale) İşgücü Tablosu 2019 Verileri .. 101

Tablo 2. İşsizlerin Bekleme Süreleri 102



ŞEKİLLER LİSTESİ

	Sayfa
<u>Sekil 1.</u> Balıkesir Yerel Seçim Sonuçları (30.03.2014)	106
<u>Sekil 2.</u> Balıkesir Yerel Seçim Sonuçları (31.03. 2019)	106
<u>Sekil 3.</u> Balıkesir Meslek Edindirme Kursları Logo.....	113
<u>Sekil 4.</u> Yel Değirmeni Sosyal Tesisleri Kuşbakışı Görünümü.....	114
<u>Sekil 5.</u> Besicilik ve Sütçülük Kampı	115
<u>Sekil 6.</u> Hasan Basri Çantay Gençlik Merkezi.....	116
<u>Sekil 7.</u> Balıkesir Aile Destek Merkezi Logosu	118
<u>Sekil 8.</u> Büyükşehir Belediyesi Gıda Kolisi	119

KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AEP	: Acil Eylem Planı
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Şartı
BALMEK	: Balıkesir Meslek Edindirme Kursları
BM	: Birleşmiş Milletler
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
DSÖ	: Dünya Sağlık Örgütü
DPI	: Devlet Personel İdaresi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İÖİ	: İl Özel İdareleri
İŞKUR	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırmaları
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	: Organisation for Economic Cooperation and Development
RG	: Resmi Gazete
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEV	: Türkiye Eğitim Vakfı
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBA	: Türkiye Bilimler Akademisi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği
WHO	: World Health Organization

1. GİRİŞ

Araştırmanın temel sorun (problem) ve sebepleri, amacı, araştırmanın dayandığı temel kuramlar, varsayım ve sınırlılıklar tezin bu bölümünde ele alınmıştır.

1.1. Araştırmanın Problemi

Kamu yönetimi alanına dair yapılmış birçok çalışma mevcuttur. Oldukça geniş bir yelpazeye sahip olan kamu yönetimi; yapılan çalışmalar/araştırmalar, yaşanan birçok kamusal, toplumsal, siyasal vb. olaylar ışığında çeşitlenerek günümüz itibarıyla araştırılmaya devam etmektedir.

Tezde, geniş bir perspektif ölçeğinde kamu yönetiminin çeşitliliklerinden biri olan “yeni kamu yönetiminin” günümüzde yerel yönetimler üzerindeki etkisi ele alınmış olup, özele indirgenerek belediyeler üzerindeki “sosyal belediyeçilik” argümanı Balıkesir Büyükşehir Belediyesi örneğiyle desteklenerek ortaya konulmuştur.

Bu bağlamda araştırmanın temel problemini; “Yeni kamu yönetimi anlayışının sosyal belediyeçilik çerçevesinde Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’ne yönetsel ve işlevsel açıdan olumlu veya olumsuz etkileri nelerdir?” sorusu oluşturmaktadır.

1.2. Araştırmanın Amacı

Araştırmaların belli bir amaç çerçevesinde yapılması, araştırılan konunun ve ulaşılan sonucun net bir şekilde ortaya koyulmasının en temel sebebi olarak görülebilmektedir.

Tezde araştırılan konunun temel amacı; Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin YKY anlayışı etkisiyle süregelen ve önem kazanmış olarak gösterilebilen sosyal belediyeçilik anlayışının; teorik ve pratik yönden birbirleriyle örtüşür olup olmadığının ortaya çıkarılmasıdır. Bir diğer ifadeyle Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin yeni kamu yönetimi anlayışı etkisiyle sosyal belediyeçilikle ilişkisinin,

hizmet ve yönetsel anlayış çerçevesinde araştırılması, araştırmanın temel amacını oluşturmaktadır.

1.3. Araştırmanın Önemi

Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların varlığı, hem ulusal hem de uluslararası ortamda bu alanda yaşanan gelişim ve iyileştirmelerin dinamiğini ortaya koymaktadır. Kamusal alanda yaşanan reformların ve tarihsel süreç içerisinde önem kazanmaya başlayan yerel yönetimlerin, yeni kamu yönetimi anlayışı etkisiyle günümüzde hangi boyutlara ulaştığı ve yeni anlayış gereklerinin uygulanabilirlik açısından ele alınarak literatüre güncel bir katkı sağlanması amacı araştırmanın önemini oluşturmaktadır.

1.4. Araştırmanın Varsayımları

- **Hipotez 1:** Yeni kamu yönetimi ile sosyal belediyeçilik anlayışı arasında kuramsal ve işlevsel bakımdan anlamlı bir ilişki vardır.
- **Hipotez 2:** Sosyal belediyeçilik çağrışımı ile Balıkesir Büyükşehir Belediyesi hizmetleri arasında anlamlı bir ilişki bulunmaktadır.
- **Hipotez 3:** Yeni kamu yönetimi anlayışı ile yerel yönetimler arasında sosyal açıdan anlamlı bir ilişki bulunmaktadır.

1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları

Tezin ana yapısını oluşturan yeni kamu yönetimi anlayışı, sosyal devlet anlayışı ve sosyal hizmetler anlayışı gibi birçok kuramsal varsayım, literatür taraması esas alınarak ortaya konulmuş ve mevcut kaynaklar dahilinde öne çıkmış varsayımlar, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi örneğinde “sosyal belediyeçilik” argümanı ile sınırlandırılmıştır.

1.6. Tanımlar

Kamu yönetimi; hükümetlerin iş ve eylemlerini kapsayan idari, siyasi, hukuki ve mesleki açıdan ele alınabilen, yönetme çabası içeren bir paradigma tanımlanabilmektedir (Özer, 2005).

Sosyal devlet; “vatandaşların sosyal yaşantıdaki durumları ve refahlarıyla ilgilenen, vatandaşlarına asgari düzeyde yaşam şartları sunmayı ödev edinen devlet” şeklinde tanımlanmaktadır (Soysal, 1986).

Sosyal belediyecilik; bütüncül bir bakış açısıyla toplumsal refah (sosyal) devleti anlayışını benimsemiş yönetimlerin bünyesinde faaliyetlerde bulunan belediyeler kapsamında ele alınmaktadır (Mermer, vd., 2016).

Sosyal hizmet, insanların sosyal refahını adaletli bir zemin üzerinde yükseltmeyi amaç edinen bir disiplindir (Şimşek ve Altun, 2020).

Stratejik plan, yönetim faaliyetlerini içeren genel bir planlama olarak; kamu kurumlarının etkin ve verimli performans göstermelerine katkı sağlamak amacıyla oluşturulan, bu etkenlere bağlı olarak seyreden gelişimin izlenebilmesinde kolaylık sağlayan göstergeleri içeren bir plan olarak tanımlanabilmektedir (Usta, 2014).

2. İLGİLİ ALANYAZIN

2.1. Kuramsal Çerçeve

Kamu yönetimi; “devlet ve bağlı kuruluşlarında faaliyet gösteren kişi ve örgütlerin bulundukları eylemlerle ilgili alanı ifade etmektedir”. Bir başka ifadeyle; “kamu politikalarının oluşturulması ve siyasi kararların alınmasında teknik destek sağlayan ve oluşturulan politikaları uygulayan örgütler bütünüdür” (Bozkurt, vd., 1998).

Woodrow Wilson’a göre kamu yönetimi; “*hükümetin eylem ve işlemlerinin uygulanma ve işletilme yönüdür...*” çünkü kamu yönetiminin amacı halkın arzu ve istekleri doğrultusunda verimli bir işleyiş ortaya koymaktır (Polatoğlu, 2001).

Geleneksel kamu yönetimini oluşturan temel unsurlara eleştirel bir perspektif üzerinden bakıldığında, temel odağı yalnızca kuralları uygulamak olan, sorumluluk almaktan kaçınan, risk almakta isteksiz, prosedürlerin performanstan üstün tutulduğu, yetkiyi kendi bünyesinde toplayan ve katı bir yönetim şekli olarak geleneksel kamu yönetimi tanımlanabilmektedir. Geleneksel anlayış çerçevesinde kamu yönetimi örgütlenmesi dikey bir hiyerarşiye tabii olarak, tepede bulunan yöneticiler tarafından alınan kararların astlar tarafından uygulanmasını kapsamaktadır. Bu durum neticesinde personel örgütlenmesinin ve değerlendirilmesinin de dikey bir hiyerarşi çerçevesinde yapıldığını söyleyebilmek mümkündür (Eryılmaz, 2002).

İdare hukuku kapsamında kamu yönetimi kavramının iki çeşit tanımlaması mevcuttur. Birincisi, doğrudan yürütme alanındaki örgütlenme ve etkinlikleri kapsayacak şekilde dar bir anlamı ifade ederken; ikinci tanımlama daha genel olarak yasama, yürütme ve yargı alanlarını da içerisine alacak şekilde yapılmaktadır (Bozkurt, vd., 1998).

2.1.1. Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Yönetim, insanlığın varoluş tarihine kadar eskiye dayanan dönemlere ve kültürlerle göre birbirlerinden çeşitli yönlerde farklılıklar gösteren olgular olarak günümüze kadar ulaşmıştır. Eski çağlarda felsefi düşüncelerin üzerinde yoğunlaştığı, hakkında araştırmaların ve tartışmaların yapıldığı yönetim anlayışı, tarihsel süreç

içerisinde önemini hiç kaybetmemiştir. Yaşamın bir parçası olarak görülmekte olan yönetim, günümüzde sosyal hayat içerisinde vazgeçilemez bir hal almış ve toplum içerisindeki tüm birimler arasında (uluslararası kuruluş ve örgütler vs.) yoğun bir ilişki ağı kurabilmeyi başarmıştır. Toplumsal düzenin kendi kural ve şartları çerçevesinde insanların bir arada yaşamalarının sonucu olarak, yönetim kavramı insanlar için süreç içerisinde önemli hale gelmiştir. Yönetim anlayışı insanların bir arada yaşamaları ve bir düzenin sağlanması ihtiyacından hareketle ortaya çıkmıştır. Bu anlayış birtakım amaçlara ulaşmak arzusuyla süreklilik atfeden bir düzen arayışı içerisinde olmuş ve bu hususla ilgili çeşitli kurallara yönetim sistemi içerisinde yer vermiştir. Bu bağlamda yönetim kavramı, genel hatlarıyla bir amaca binaen biraya gelmiş olan insanların örgütlenmesini ve amaçlarına yönelik faaliyetlerinin düzenleme, uygulama ve denetleme gibi durumlarını kapsayan süreç olarak tanımlanabilmektedir (Acar M. , 2017).

Kavramsal olarak değerlendirildiğinde yönetime iki kişinin bir arada yapmış olduğu her türlü davranış olarak da bakabilmek mümkündür. Yönetim kavramının evrensel nitelik taşıması ve oldukça büyük bir perspektif hacmine sahip olması, kalıplaşmış bazı dar düşünce yapıları arasında sıkışmanın önüne geçmektedir. Ortaya çıktığı tarihlerden itibaren gelişimini sürdürmekte olan yönetim geride bıraktığı her dönem içerisinde kendine yeni kavram ve yaklaşımlar edinmiş böylece gelişimini desteklemeyi sürdürmüştür.

Devlet yönetimi ve yürütmesinin fonksiyonel olarak yerine getirilebilmesi için olarak sağlanan tüm kaynakları etkin ve verimli şekilde kullanan büyük bir örgüt olarak kamu yönetimi dar anlamda tanımlanabilmektedir. Geniş anlamda ise yasama, yürütme ve yargı işlerini gerçekleştiren kurum ve kuruluşların tamamını kapsayan, yasalara dayanan, özerk bütçeye, gerekli teknik bilgiye ve kolluk gücüne sahip olarak süreklilik atfeden bir yapı/oluşum olarak tanımlanabilmektedir (Bozkurt, vd., 1998).

Kamu yönetimi anlayışı, Antik Yunan dönemlerine kadar geri götürülebilmekte ve bu dönemlerde yaşanan tartışmaların kamu yönetiminin gelişmesine dair etkilerinin olduğu genel görüş olarak kabul edilebilmektedir. Bu durumun mantıksal dayanağı olarak öne sürülen düşüncede ise tartışmaların oldukça eski bir zamana kadar uzanıyor oluşu ve insanlığın bir arada topluluk halinde yaşamalarının ancak bir düzen ve güven ortamı içerisinde sağlanabileceği belirtilmektedir. Bu düşünce üzerinde durulduğunda insanların düzen içerisinde

yaşamalarının ve bu düzenin tesis edilmesinin ancak bir yönetim ve yönetici tarafından sağlanabileceği yorumu da yapılabilmektedir.

16. ve 17. yüzyıllarda gerçekleştirilen çalışmalar incelendiğinde (J. Bodin'in "Devletin Altı Kitabı" (1576) ve T. Hobbes'un "Leviathan" eseri (1651) bu dönemlerde Avrupa'da görülen mutlakiyetçi devlet mantığını benimsemiş olan yönetimlerin (bu dönemlerde; Fransa ve Rusya gibi), belirli kurallar ve belli bir düzen çerçevesinde yönetim faaliyetlerini sürdürdükleri çıkarımı yapılmış ve bir disiplin olarak kamu yönetimi bu araştırmaların neticesinde ortaya çıkmıştır. İnsanlık tarihinin varlığından günümüze kadar olan süreçlerde insanların toplumsal bir kargaşa içinde yaşamaktan yakındıkları tezi, tarihsel yazın içerisinde birçok kez vurgulanmıştır. Tarihi süreç içerisinde yaşanan sürekli bir değişimin mevcut olduğu ve yaşanan değişimlerin de ortaya yeni yaklaşım ve ideolojileri çıkardığı üzerinde durulmaktadır. Ortaya çıkan yeni ideolojik akımların insanlar üzerindeki etkisi özellikle (1880-1930) yılları arasında görülmeye başlanmıştır. Bu tarihler arasında yaşanan Endüstri devriminin ardından ortaya çıkan yeni sorun ve problemlerin çözümünde eski yöntemlerin işe yaramadığı yahut kullanılmakta olan yöntemlerin hızlı çözümler sunamadıkları gibi birtakım eleştirileri de beraberinde getirmiştir (Başaran, 1989).

Kamu yönetimine dair yapılan eleştirilerin bu dönemlerde karşılık bulduğu ve nitekim yönetimde yeni bir anlayışın benimsenmeye başlandığını söyleyebilmek mümkündür. Vatandaşların toplumsal düzen arzusu sebebiyle toplumsal karmaşıklığa yapmış olduğu eleştiriler klasik kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Teknik anlamda yaşanan gelişmelere hızlı biçimde ayak uydurabilecek bir teşkilat yapısının varlığı, önceden belirlenmiş olan ilke ve kuralların bulunması ve işleyişin bu kurallara göre yürütülmesi klasik kamu yönetiminin temel varsayımı olarak kabul görmektedir (Köseoğlu ve Tuncer, 2014).

Yönetim ve kamu yönetimi arasında kurulan ilişki neticesinde yönetim anlayışında ortaya çıkan reform ihtiyacı doğrudan kamu yönetimi alanını da etkilemektedir. Bu sebeple kamu alanında da reform yapılması gereklilik olarak ortaya çıkmış ve neden-sonuç ilişkisi çerçevesinde yeni bir model yönetim anlayışına dair arayışlar başlamıştır.

2.1.1.1. Max Weber'in Bürokrasi Kuramı

Geleneksel kamu yönetimi, Weber başta olmak üzere çeşitli yazarlarca desteklenmiş ve gelişimine katkı sağlayacak görüşler ileri sürmüşlerdir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde en önemli ilke olarak kabul görmekte olan Weber'in bürokrasi modeli, aynı zamanda yönetimdeki bürokratik yapının temellerine de etki etmiştir. Ortaya konulan yeni yönetim modeline göre iş bölümü ve sorumluluklar ön planda tutularak, resmi devlet işlerinin de yazılı belgeler ve kanunlar çerçevesinde yürütülmesi öngörülmektedir. Kamu yönetimi literatüründe bu yönetim modeli için geleneksel kamu yönetimi yerine "bürokratik paradigma" ifadesi de kullanılmaktadır (Al, 2002). Geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre teknik kurallar çerçevesinde iş gören ofis ve bürolarda yalnızca alanında uzman teknik bilgi ve birikime sahip kişiler çalışabilmektedir. Weber bürokrasisinde yönetimde hiyerarşi ön plandadır ve idari çalışanlar ast-üst ilişkisi içerisinde denetime ve gözetime dayanarak çalışmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde sistemin büyük ölçüde Max Weber'in bürokrasi kuramı etrafında şekillendiğini söyleyebilmek mümkündür. Weber'e göre bürokraside örgütlenme rasyoneldir ve diğer kamu yönetimi unsurlarından üstün görülmektedir.

Bürokrasiyi sistemle eşleştirerek ele alan Alman sosyal bilimcisi Weber, günümüzde bürokrasi kavramıyla bütünleşmiştir, Weber bürokrasiyi ele alırken yaptığı analizler ve incelemelerde Mosca, Michels, Karl Marx ve Schmoller gibi isimlerden de etkilenmiştir. Yapmış olduğu analizler neticesinde ortaya çıkardığı ve geliştirdiği bürokrasi modelini "ideal tip" olarak isimlendirmiştir. Bürokrasinin doğrudan tanımını yapmayan Weber, bürokrasiyi özellikleri ve unsurları bakımından açıklamaya çalışmıştır. Daha çok yapısal anlamda karşılığı olan bu özellikleri konu üzerinde birçok çalışması bulunan Eryılmaz (2002) şu şekilde sıralamaktadır:

- **Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı**

Bürokraside hedeflenen iş ve eylemlerin yerine getirilmesinin resmi görevler çerçevesinde düzenli bir dağılım yapılarak sağlanacağını vurgusunu yapan Weber, dağılım neticesinde emir-komuta zincirinin de yasal bir zemine oturtulması gerekliliği üzerinde durmuştur. Sağlanan koşulların da yine bu bağlamda sistematik hükümler içermesi ve görevlerin düzenli ve sürekli halde yerine getirilmesinin bu hükümler çerçevesinde olacağı öne sürülmüştür. Bürokrasideki yetki alanının yeniden

düzenlenmesi düşüncesi ile dikkat çekilmesi istenen husus katı ve sabit bürokratik otorite anlayışının geçerliliğinin olmadığı ve bunun tarihsel açıdan bakıldığında da bir istisna olduğudur. Öyle ki bu hususu desteklemek amacıyla Weber, eski doğu yönetimlerinde ve Moğol İmparatorluğunda dahi bu şekilde sabit otoriter bir yönetim anlayışının bulunmadığını ileri sürmüştür (Eryılmaz, 2002).

- **Otorite hiyerarşisi**

Hiyerarşik bir yönetim anlayışı içerisinde otoritenin yoğun biçimde bulunması ve örgütsel yapının bu olgu üzerine şekillenmesi, hiyerarşik düzenin ortaya çıkması sonucunu doğurabilmektedir. Otorite hiyerarşisinin sağlanması ile birçok alt ve üst birimin birbirleri arasında yukarıdan aşağıya olacak biçimde bir denetim ve gözetim ilişkisi oluşmaya başlamaktadır. Eryılmaz'ın Weber'in bürokrasi yaklaşımı üzerine yapmış olduğu çalışmalara göre rasyonel örgütlenmelerde bu hiyerarşi en üstte tek bir kişi tarafından temsil edilmektedir. Denetim bakımından yukarıdan-aşağıya doğru işleyen hiyerarşik düzenin sorumluluk bakımından ise (karar ve eylemler bakımından) aşağıdan-yukarıya doğru işleyişi söz konusudur. Weber öne sürmüş olduğu bu düşüncede istisnai bir durum olarak “uzmanlık” hususunun bahsedilen hiyerarşik düzenin dışında tutulmasının ve yetki bakımından uzman bir astın, üstünü yönetebileceğinin altını çizmiştir. Bu durum dışında genel bazlı olarak hiyerarşik düzenin üstten-alta doğru işlediğini ve kurallar çerçevesinde gerçekleşen bu işleyişin otoriter yönetimler bakımından sistemsal olarak benimsendiğini söyleyebilmek mümkündür.

- **Yönetimin yazılı belgelere dayanması**

Kamu yönetiminin modernleşen ve gelişen zamanın etkisinde yapısal birçok değişim yaşadığı gerçeği üzerine düşünüldüğünde, artık modern anlamda bir yönetim anlayışının ve yönetimin bürokratik örgütlenmeler eliyle gerçekleşmesinin yazılı belgeler esasına dayandığını söyleyebilmek mümkündür. Yönetimler, idari anlamda yapılacak iş ve eylemlerin resmiyeti ve daha sonra kullanılabilmesi ihtimali üzerine; bu iş ve eylemlerin yazılı belgelere işlenip saklanması hususunda hassasiyet göstermektedirler. Yalnızca kamusal alanda değil aynı zamanda özel sektörde de yazılı belgelerin oldukça yaygın kullanımı söz konusudur. Kamu içerisinde idari işlem niteliği taşıyan ve bu işlemleri belgelendirmek amacıyla oluşturulan istihdama “daire”

adı verilmekteyken; özel sektörde gerçekleştirilen belge yazımı ise “bürolar” tarafından yerine getirilmektedir.

- **Uzmanlaşma**

Weber’in ideal tip olarak adlandırdığı bürokrasi şeklinin özelliklerinden bir diğeri de uzmanlaşmadır. Esas olarak birbirleriyle doğrudan bağlı olan bu özelliklerin, sistemsal açıdan akışına bakılacak olursa; bürokratik yapı içerisinde gerçekleşen işbölümünün uzmanlaşmayı beraberinde getirdiğini söyleyebilmek mümkündür. Kamusal alanda dairelerde ve özel alanda bürolarda gerekli görülen uzmanlaşmanın, uzmanlık eğitimleri neticesinde gelişim gösterdiği kanıtlanmış bir sonuçtur. Verilen eğitimler bağlamında görevlilerin yerine getireceği faaliyetlerde de gelişim görülmesi beklenebilmektedir. Uzmanlaşmanın olmadığı bir bürokratik yapı içerisinde görev ve faaliyetlerin ikincil planda yer alarak işlemesi ve gelişimin yavaş gerçekleşmesi her iki alan açısından da istenmeyen bir durum olarak ifade edilebilmektedir. Bir başka ifadeyle örgütlenmede uzmanlaşma gereksinimi, yapısal olarak işleyişte hantallığın ve sonucunda verimsizliğin önüne geçilebilmesi açısından oldukça önemli bir unsur teşkil etmektedir.

- **Gayrişahsilik**

Bürokratik yapı içerisinde -kamu/özel alan fark etmeksizin- hiçbir görevli veya memurun kişisel işlerini, duygularını veya düşüncelerini, yerine getirmesi beklenen işlerine yansıtması istenmeyen bir durumdur. Söz konusu özellik üzerinde Weber, örgütsel yapılar içerisinde işleyişin “gayrişahsi” olarak yürütülmesi gerekliliğine olan önemi vurgulamaktadır. Görevlinin görevleriyle ilgili işlerinde duygusal ya da şahsi düşünceleri doğrultuda hareket etmesi, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine aykırı bulunmuştur. Bu sebeple Weber açısından memurun, görevleriyle ilgili işleri kişisel düşüncelerinden arınarak tarafsız ve verimli olarak yerine getirmesi beklenmektedir.

- **Kariyer yapısı**

İdari işlerin yazılı belgelere dayanması gerekliliği, bu belgelerin yazımında birçok istihdamın yapılması ve uzmanlaşma gibi birçok mesleki alanda alım ve gelişime dair öneme diğer özellikler üzerinden değinilmiştir. Yapısal anlamda görevli olan kimselerin “meslek” adı altında iş görmekte olduğu gerçeği üzerine düşünüldüğünde ise; mesleki anlamda işe alım ve çalışma süreci içerisinde liyakat esasına vurgu yapmak gerekmektedir. Meslek edinim konusunda liyakate bir diğer

anlamıyla iş konusunda kişinin yeterlilik ve niteliğine bakılması, bürokratik örgütlerde “keyfiliğin” önlenerek daha teknik açıdan yapılanması gerekliliği öne çıkmaktadır. Örgütsel açıdan bu şartların sağlanarak istihdam sağlanması ve görevlerin yerine getirilmesi, memur açısından kariyer yapabilme fırsatı olarak görülebilmektedir. Memur, liyakat esasına uygun olarak başlamış olduğu görevinde süreç içerisinde yerine getirmiş olduğu faaliyetler doğrultusunda kıdeminde yükselmeler yaşayabilmekte ve örgüt içerisinde de sosyal bir statü elde edebilmektedir.

- **Kurallar sistemi**

Bürokratik yapılanma içerisinde yetki alanının açıkça belirlenmiş olması ve işleyişin belirli kurallar çerçevesinde sürdürülebilir olması, bürokratik açıdan disiplinli bir yönetsel yapı oluşacağını göstermektedir. Örgüt içerisinde disiplinin sağlanması hususu, verimlilik açısından oldukça önemli bir konu olarak ele alınmaktadır. Kurallara dayalı yönetim anlayışı bürokratik örgütün bilgi ve birikimleriyle somut bir hal almaktadır. Memurun, kurallar çerçevesinde bakıldığında şahsi olarak üstü olan amirine değil, doğrudan üstü olan makama bağlılığı söz konusudur. Eryılmaz’ın ifadesine göre ; “bürokrasi, kişiye değil soyut kurallara dayanır”.

Örgütsel yapıda çalışanların birbirleri aralarındaki ilişkiyi ve sorumluluklarını da mevcut kurallar sistemine uygun olarak idare etmesi gerekmektedir. Aksi bir düşüncenin davranışa dönüşmesi ya da gayrişahsi olarak kuralların dışında yerine getirilen davranışların meydana gelmesi, yukarıda belirtilen özellikler açısından da kabul edilebilir bir durum değildir. Söz konusu faaliyetin gerçekleşmesi durumunda, Gayrişahsılık ilkesine, kişinin bilgi ve birikiminin kurallara uyum sağlamasıyla doğru orantılı olduğu düşüncesi kabul edilerek uzmanlaşma ilkesine ve doğrudan kurallar sistemi ilkesine aykırılık ortaya çıkacaktır. Bu bağlamda Weber’in ideal tip bürokrasisinde öne sürmüş olduğu özelliklerin birbirleriyle bağlı ilkelerden oluştuğu vurgusunu yinelemek doğru olacaktır.

- **Kamu ve özel hayatın ayrışması**

Weber, örgütlenme türleri arasında en kazançlı olanın bürokratik örgütlenme olduğunu savunmaktadır. Ona göre tam anlamıyla bir bürokratik örgütlenme gerçekleştiğinde artık bunun ortadan kaldırılması oldukça zor bir durumdur. Eylemsel davranış örnekleri üzerinden bürokrasinin birleştirici bir gücü olduğuna vurgu yapan Weber, bürokratik örgütlenmenin toplu halde mevcut olan eylemlerin toplumsal

eyleme dönüştürülmesini sağlayabilecek bir güce sahip olduğuna da dikkat çekmektedir. Bu bağlamda toplumsal anlamda da bir hayli gücü bulunduğu iddia edilen bürokrasinin, yönetilenler tarafından değiştirilebilmesi ya da ortadan kaldırılabilmesi ona göre oldukça güçtür (Weber, 2021).

Weber, ideal tip bürokrasi anlayışını ortaya koyarken, bürokratik örgütlenmeyi diğer örgütlenme türlerine göre; “güvenilirlik”, “devamlılık” ve “disiplin” unsurları bakımından üstün görmektedir. Bürokrasi perspektifiyle idealize ettiği örgütlenme türünün ileri seviyede ussal olması, bu örgütlenme tipini diğerlerine göre üstün kılan en önemli unsur olarak görmektedir. Bürokrasinin ideal olması ona göre; gelişmiş olan bürokratik yapı anlamıyla örtüşmekte ve zihin dünyası ile gerçek hayat arasındaki analizin doğru bir şekilde yapılmasını amaç edinmektedir (Özer, vd., 2015). Weber, ortaya atmış olduğu bürokratik yapı tasvirini “ideal tip” olarak nitelendirmekte olsa da, bu tasvire karşıt olarak birçok eleştirel görüş de mevcuttur. Özellikle kamusal yapının nasıl ve nelerden oluşacağı, nasıl işleyeceği, neler içereceği vb. gibi soruların öne sürmüş olduğu teoride cevaplarını vermekte olan Weber, ilerleyen süreçte kamu yönetimi açısından yeni bir döneme adını verecek olan “yeni kamu yönetimi” düşüncesi tarafından ciddi anlamda eleştiriler almıştır. YKY düşüncesi açısından Weber’in bürokrasisi oldukça sert ve katı bulunmaktadır.

Ortaya çıkış gereksinimleri ve içerisinde barındırdığı değerler çerçevesinde YKY, merkeziyetçilik içeren yapılara mesafeli olarak bakan bir anlayıştır. Bu sebepten hareketle Weber’in bürokratik yapıya atfettiği kuralcılığı, hiyerarşiyi ve prosedüre olan düşkünlüğü net bir şekilde yanlış bulunmaktadır. Tezin devamında ayrıntılı bir şekilde ele alınan düşünce kabaca; Weberyen bürokrasinin toplum nezdinde verimsiz bir yapı ortaya çıkardığı ve sistematize ettiği düşüncesi üzerine yoğun eleştirilerde bulunmuştur. Türk kamu yönetimi açısından bu eleştirilerden biri de önemli bir isim olarak görülebilen B. Eryılmaz (2013) tarafından; Weber’in “ideal tip” olarak nitelendirilen bürokrasi anlayışının tüm bürokratik yapıları kapsamadığı ve bu bağlamda gerçekliği tam anlamıyla yansıtmamasından ötürü bu tasvirin metodolojik bir yaklaşımdan ibaret olduğuna yapılan vurgudur. Eryılmaz’a göre, bürokraside rasyonellik tam anlamıyla işlevsel değildir ve içerisinde keyfi kurallar da bulunmaktadır (Eryılmaz, 2002). Bu bağlamda Weber’in kuralcılığa ve rasyonaliteye dayandığı bürokratik tipin, tarihsel süreç içerisinde ve özellikle sanayileşmenin sürekli olarak artmakta olduğu devlet ve toplumlarda etkisini yitirmeye başladığı

çıkarımı yapılabilir. 1980’li yıllar itibariyle dünyada çok yönlü bir yönetim anlayışının gelişmeye başlaması ve neticesinde kamusal yapının değişime ihtiyaç duyması Weberyen bürokrasi modelinin sonunu hazırlamıştır. Dönemsel şartlara uygun olmadığı ve işlevselliğini yitirmeye başladığı düşüncesi üzerine bu bürokratik tipin karşısında eleştirel olarak “Kamu Tercihi Teorisi” ortaya çıkmıştır (Akcagündüz, 2010).

Bürokratik yapıya dair Weber’in ileri sürmüş olduğu özelliklerden birçoğuna eleştirel olarak karşıt görüşlerde bulunan bu teori, en temel husus olarak; Gayrişahsilik ilkesi üzerinde net bir eleştiri yapmakta ve bürokratların kişisel hırs ve çıkarlarının bürokratik yapıya fayda sağlayacağı konusu üzerinde durmaktadır. Ancak kamu yönetimi ve siyasetin iç içe olduğu varsayımı üzerine bu kişisel hırs ve çıkarların siyaseten yönlendirilebileceği ve kurumsal yapıya zarar verebileceği ihtimali göz ardı edilmiştir.

Geleneksel kamu anlayışına karşı eleştirilerin baş göstermeye başlaması, esasında bir çözülmeye işaret etmektedir. Sistemin işlevselliğinin özellikle dönemsel şartlara uygun olmayışı husus bu yapının terk edilmeye başlamasında belirleyici bir etken olmuştur. Nitekim tekrar edileceği üzere YKY anlayışı bu anlamda en temel değişimin fitilini ateşlemiş ve dönemsel gereklilikler üzerinde yeni bir sistem düşüncesi ortaya atmıştır.

Weber’in kamu yönetimi alanında yapmış olduğu çalışmaların ve üzerinde yoğunlaştığı kavramların bir diğeri olan “egemenlik” kavramının da kamu yönetimi açısından oldukça önemli olup, iyi tanımlanması ve iyi anlaşılması gereken bir olgu olarak görülmesi gerekliliği belirtilmelidir. Weber egemenlik olgusunu üç farklı tip üzerinden açıklamaya çalışmaktadır. Bunlar sırasıyla; geleneksel, karizmatik, ve yasal/ussal otorite tiplerini olarak karşımıza çıkmaktadır. Weber’e göre kamu yönetiminde uygulanabilir en cazip tipler arasında en rasyonel olan yasal otorite tipleridir. Bu durumun sebebi olarak Weber, yasal otoritenin akılcı ve kuralcı bir işleyiş gerektirdiği, dolayısıyla kamu işleyişi ve kurallarının ancak yasal bir süreç ile yasal bir zeminde yürütülebileceğine vurgu yapması gösterilebilmektedir (Weber, 2021).

2.1.1.2. F. Taylor ve Bilimsel Yönetim Düşüncesi

Frederick Taylor, yönetim bilimi uzmanı olmasının yanı sıra aynı zamanda mühendis olan Amerikalı bir teorisyendir. 20 Mart 1856 yılında dünyaya gelmiş ve 21 Mart 1915 tarihinde dünyaya veda etmiştir. Yaşamı süresince yönetim bilimi-kamu yönetimi alanları üzerinde birçok çalışma gerçekleştirmiş ve literatüre bilimsel yönetimin kurucusu olarak işlemiş bir isimdir. Taylor geliştirdiği bilimsel yönetime dair teorileri neticesinde özellikle modern sanayinin benimsendiği çoğu ülkenin gelişimine önemli katkılarda bulunmuştur. Görece varlıklı sayılabilecek bir ailenin çocuğu olan Taylor, Pensilvanya’da önemli ailelerden sayılabilecek olan Quaker ailesinin bir üyesiydi. Avukat bir babaya ve genel olarak eğitilmiş bir aileye sahip olması elbette kişisel gelişimine de yansdı (Aykaç ve Yüksel, 2003). Günümüzde yönetim biliminin en başlıca isimlerinden biri olmasının, geçmişinde iyi bir eğitim temelini bulunmasından kaynaklandığı ileri sürülebilmektedir.

Taylor, iyi bir yönetim için öncelikle yönetimin bir bilim olarak kabulünden sonra açık ve anlaşılır tanımlamasının yapılması gerektiği üzerinde durmaktadır. Aynı şekilde açık olarak kanunların, kuralların ve ilkelerin yönetime dayanak olması neticesinde iyi bir yönetimin gerçekleştirebileceğinin de altı çizilmektedir (Yeniçeri, 2002). Geleneksel kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak ortaya çıkardığı bilimsel yönetim teorisini de bu temel tanım üzerinde şekillendirerek kuramlaştırmıştır. Taylor, ortaya çıkarmış olduğu teorisinde üç temel soru üzerinde durmaktadır. İlk olarak; bilimsel yönetimi oluşturacak ilkelerin diğer teorilerde sunulmuş olan ilkeler arasındaki farklılığın ne olduğu, ikinci olarak öne sürmüş olduğu teorisinin uygulanmasıyla sonuç bakımından diğerleri arasında ortaya çıkacak farklılıkların neler olacağı ve daha iyi nasıl sonuç alınacağı, üçüncü soru ise; yönetimde başa getirilecek olan insanın doğru kişi olup olmadığının önemli bir sorun teşkil edip etmeyeceğidir. Taylor, teorisinin bu sorular çerçevesinde ele alındığını ve mevcut sorulara cevap arayışı içerisinde olarak teorisini geliştirmekte olduğunu belirtmiştir (Taylor, 1985).

Taylor’un teorisi ile meydana gelen yenilikler, tarihsel yazında ikinci sanayi devrimi olarak kabul görmektedir. Bilimsel yönetim teorisinin 20. Yüzyıl içerisinde yaratmış olduğu hareket kamu yönetimi alanından daha çok özel üretim alanlarında ve yönetici-yönetilen arasındaki ilişkiden daha çok patron-işçi arasındaki ilişkiye yönelik olarak gelişim göstermiştir. Teorinin ana amacı olarak ise; işçilerden alınan verimin artırılması ve işçinin üretim esnasında sergileyeceği hareketlerin yöneticiler

tarafından planlanıp kontrol edilmesini sağlamaktır (Kozlu, 1986). Kamu yönetimi açısından teorinin önemi yorumlanacak olursa; klasik kamu yönetimi anlayışının ve Weber'in ideal tiplemesinde bahsi geçen kamu işleyişinin katı hiyerarşisi ve prosedür odaklı oluşu, Taylor'a göre "verimsiz ve ağır işlemekte" olan bir yönetim modeli olarak görülmektedir. Kamu yönetimi işleyişinin klasik yönetim anlayışına nazaran daha esnek yapıda olduğu, böylece performansa yönelik olarak faaliyet göstererek daha verimli olması gerekliliği üzerinde durulmaktadır (Özer, 2005).

2.1.1.3. H. Fayol ve Yönetim Süreci Formu

F. Taylor gibi yönetime dair önemli çalışmalar gerçekleştirmiş olan Henri Fayol, yine onun gibi aslında mühendis olan bir isimdir. Babası da mühendis olan Fayol, babasının 1841 yılında görevli olduğu Galata Köprüsü inşaatının yapımı sırasında İstanbul'da dünyaya gelmiş ve yaklaşık altı sene kadar İstanbul'da yaşantısına devam etmiştir. Taylor'a göre daha az gelirli bir ailenin mensubu olan Fayol, 1925 tarihinde vefat edene dek kömür maden işletmelerinde işçi ve yönetici pozisyonlarda yıllarca çalışarak ömrünü tamamlamıştır.

Özellikle yöneticilik yaptığı işletme sırasında kendisini idari anlamda oldukça geliştiren Fayol, yönetime dair pratik tecrübesini bu yıllarda kazanmıştır. Aynı yıllar içerisinde yönetici olarak birçok etkinlikte (örneğin 1908 yılında Madenciler Derneğinde) konuşmalar yaparak, yönetim alanındaki teknik bilgisini ve geliştirdiği düşüncelerini buradaki insanlarla paylaşmıştır (Karaboğa ve Zehir, 2020).

Fayol ve Taylor hemen hemen aynı dönemlerde fakat farklı kıtalarda yaşamış kişilerdir, yönetim üzerine ortaya çıkardıkları çalışmalar ve ileri sürdükleri teorilerdeki benzerlikler de yine birbirlerine benzerlik göstermekte fakat birbirlerinden haberdar olmadan ortaya çıkmış çalışmalar olarak tarihe geçmiş kaynaklardır. Taylor ile karşılaştırma yapıldığında Fayol, daha çok yönetimin süreç içerisindeki işlevine birçok ilke ve kurallar çerçevesinde bütüncül olarak bakmaktadır. Taylor'un bilimsel yönetim teorisinde daha çok hareketler üzerinde durmasına karşın olarak; Fayol, fikir ve davranışlar üzerinde durmaktadır (Tortop, G., vd., 1993). Fayol 'un öne sürmekte olduğu teoride yönetim süreci içerisindeki örgütlenme, planlama, denetleme ve kumanda etme gibi fonksiyonlar teorinin temel öğelerini oluşturmaktadır. Fayol'a göre yönetim bir süreç olarak kabul edilmeli ve yukarıda işleyiş sırasıyla sayılan unsurların

da birbirlerine bir zincir halinde bağı olarak işlemesi gerekmektedir. Küçük ve orta ölçekli işletmeler yahut devletler için önerilmiş olan Taylor'un bilimsel yönetim teorisinin aksine Fayol, büyük ölçekli işletme ve devletler için önerilmekte olan bir teori geliştirmiştir. Yönetim süreci teorisinin kısaca özellikleri şunlardır: uzmanlaşmanın dikkate alındığı ve iş bölümünün yapıldığı bir idari yapıya sahip olma, yönetimin otoriter olması ve sorumluluk alabilmesi, adil ücret düzeni, disiplinli olma, yönetilen organizasyonun çıkarlarının en üst planda tutulması, personel istihdamı ve yönetimde istikrar sağlanması (işe alım ve işten çıkarılmaların sık olmaması), iş birliği ruhu vd. gibi temelde verimlilik ve etkinlik düşüncelerine dayanan unsurlardır (Sahillioğlu, 2005).

2.1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminde Yenilenme İhtiyacı

Kamu yönetimi, ortaya çıkmasından ve özellikle bir bilim dalı olarak kabul edilmeye başlamasından (19 ve 20. yüzyıllar arası) bugüne kadar pek çok reform geçirmiştir. 20. yüzyılda dünya üzerinde meydana gelen birbirinden farklı hemen her olayın kamu yönetimi alanında yaşanmış olan değişime doğrudan ya da dolaylı olarak etki ettiği yorumu yapılabilmektedir. Yaşanan gelişmeler doğrultusunda oluşmaya başlayan yeni dünya düzeniyle beraber çok boyutlu ve karmaşık yapıdaki toplumlar üzerinde de birtakım toplumsal değişimler görülmeye başlanmıştır. Küreselleşme adı altında yaşanan ve değişim gösteren dinamiklerin dünyadaki neredeyse tüm ülkeleri etkisi altına aldığı ve çeşitli alanlarda değişime zorladığı tarihsel süreç içerisinde gözlemlenebilmektedir. Küreselleşmenin toplumlar üzerinde ekonomik, sosyal ve kültürel etkileri köklü değişimler yaşanmasına neden olmuştur (Saran, 2001). Yaşanan gelişmeler neticesinde dünya üzerinde yeni bir sistem arayışı ortaya çıkmış ve devletler bu sisteme uyum sağlamak açısından kendi iç yapısal reformlarını gerçekleştirmeye başlamışlardır. Uyum sağlamak amacıyla gerçekleştirilmeye başlayan reformların temel nedeni ekonomik faaliyetlerin kısıtlanarak devletler üzerindeki yükün azaltılması ve özelleştirmeler yapılarak piyasa ekonomisine geçişin sağlanabilmesi olarak gösterilebilmektedir (Ozan ve Yolcu, 2021). Kamusal alanda yapılacak olan reformların kamu yönetiminin önemini azaltmaya yönelik olduğu düşünülebilmektedir fakat bu reformların temel amaçları arasında verimli ve etkili bir yapının oluşturulması söz konusu olduğundan durumu; kamu yönetiminin önemini

azaltmak değil kamu yönetiminin etkisini azaltmak olarak ifade etmek görece daha doğru olacaktır (Önen, 2012).

Kamusal alanda reforma uyum sağlayabilecek değişikliklerin yapılmaya başlaması ve bu duruma bağlı olarak kamu yönetiminde yetki ve fonksiyonların da eş zamanlı olarak değişim göstermesi, kısaca klasik kamu yönetimi içerisinde köklü değişikliklerin gerçekleşmesi sonucuna ulaşmıştır. Özellikle 21. yüzyıl içerisinde somut olarak gözlemlenebilecek değişimlerin en başında geleneksel anlayış içerisindeki dikey ve katı hiyerarşinin terk edilmeye başlaması ve merkezi yönetim yapısının esnetilerek yerelleşmeye doğru bir evrilme yaşanması gelmektedir. Bir başka ifadeyle; geleneksel kamu yönetimi anlayışının aksine birden fazla güç odağının tek bir hedef doğrultusunda güç birliği yaparak birleşmesi ve faaliyetlerde bulunması adına “sinerjik yönetim” anlayışı oluşturulmaya başlanmıştır (Acar M. , 2017). Kamusal alanda yapısal olarak yaşanan bu değişimler neticesinde ortaya birtakım tartışmalar çıkmıştır. İlk olarak; devlet yapısının küçültülerek özel sektör ve piyasa ağırlıklı bir sistemin oluşturulması halinde iyi bir yönetimin bu anlayış çerçevesinde mümkün olup olmayacağı iken, ikinci tartışılan konu; kamu kaynaklarının küçülmeye gidilen idari yapı içerisinde nasıl etkin ve verimli kullanılacağı olmuştur. Yeniden yapılanma süreci içerisinde olan kamu yönetiminde kamusal hizmetlerin sunum ve yürütülmesinin, nasıl yol ve yöntemler izlenerek yerine getirileceği, yerine getirilecek olan hizmetlerde yaşanacak bir kalite artışının söz konusu olup olmayacağı gibi düşünceler de bu süreç içerisinde yaşanmakta olan diğer tartışmalar olarak karşımıza çıkmaktadır (Ateşoğlu ve Özkan, 2010).

Küreselleşmenin bir çıkarımı olarak, gerçekleşmesi elzem hale gelen kamu yönetimi reformu düşünceleri çerçevesinde, yukarıda bahsedilmekte olan tartışmalara cevap bulunabilmektedir. Yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyulan düşünceye göre, kamu yönetiminin yalnızca yapısının küçültülmesi olarak gerçekleştirilen yenilenme ve dönüşümlerden ibaret olmadığı, kamuya ayrılan ödeneklerin ve kullanılacak kaynakların da aynı oranda küçültülerek, sınırlı kaynaklar ile bir stratejik plan doğrultusunda yönetimin gerçekleştirilmesi gerekliliği vurgusu yapılmaktadır (Acar M. , 2017).

Yeniden yapılanma sürecinin bir tezahürü sonucunda oluşan yeni şartlardan, başta kamu sektörü olmak üzere diğer yapı ve değerler de etkilenmişlerdir. Buna bağlı olarak kurulması arzu edilen sistem; piyasa esaslı ve müşteri tercihlili olması,

oluşturulacak yeni idari yapının bu çerçevede hizmetlerde bulunmasını içermektedir. Bürokratik yapının oldukça zayıflatılarak sert hiyerarşik bir düzenden vazgeçildiği yeni sistem, en ideal yönetim sistemi olarak görülmeye ve “Yeni Kamu Yönetimi” (YKY) yaklaşımı olarak adlandırılmaya başlanmıştır (Özer, 2005).

2.1.3. Yeni Kamu Yönetimi Modelinin Ortaya Çıkışı

1980’li yıllar itibariyle özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yeni bir yaklaşım temeli üzerinde yaşadıkları kamusal değişimler, süreç içerisinde “yeni kamu işletmeciliği” (new public management), “işletmecilik” (managerialism) ya da “piyasa esaslı kamu yönetimi” (market-based public administration) olarak adlandırılmıştır (Demirbaş vd., 2017). Devletler arasında birbirinden çeşitli konularda farklılık gösteren kamu yönetimi modelleri, ortaya çıkacak olan yeni bir kamu yönetimi modeli üzerinden de birbirleri arasında çeşitli farklılıklar göstereceklerdir. Bu bağlamda yeni bir model temeli üzerinde yaşanacak olan değişimlerin, bir başka ifadeyle mevcut kamu kültürü üzerine gelecek yeni modelin, farklı devletler tarafından farklı sebeplerce kabul görerek işlevsel olabilmesi öngörülebilmektedir. Genel ve teorik yaklaşım çerçevesinde bu husus ele alındığında devletlerin yeni kamu yönetimi modeline geçişinin temelinde başlıca ekonomik-toplumsal, sosyal ve siyasal sebeplerin yer aldığı söylenebilmektedir. YKY anlayışın içerisinde barındırdığı birtakım teorik unsurların, YKİ anlayışını da kapsayarak sistem içerisinde somut bir karşılığa dönüşmesi, teorik düşüncenin gerçekliğe uygun ve uygulanabilir olmasından kaynaklanmaktadır. YKİ anlayışı daha çok ekonomi ve işletme alanlarının birbirine kombine olmasından hareketle gelişim göstermiş ve kendi içerisinde çeşitli dallara ayrılmıştır (Ömürgönülşen, 2003). Bu anlayışın işletme alanına açılan kanadında; bürokrasi ötesi yönetim, girişimci devlet, yeni işletmecilik gibi yaklaşımlar bulunmaktayken, ekonomi alanında ise çalışma içerisinde de bahsedilen, Kamu Tercihi Kuramı, Vekalet Kuramı gibi düşünceler yer almaktadır (Coşkun, 2004).

2.1.3.1. Ekonomik Sebepler

1929 Ekonomik Buhranının devletler nezdinde yol açtığı ekonomik anlamdaki büyük krizler, beraberinde bu sürecin iyileştirilmesi adına verilen mücadelenin temel sebebi olmuştur. Ekonomik endeksli yaşanan paradigma değişimleri de yine devletlere

işlevsel boyutta önemli etkileri olan ve dolaylı olarak siyasal-toplumsal yapıya da etki eden unsurlar olarak görülebilmektedir (Göçoğlu ve Gündüz, 2020). Ekonomik anlamda yaşanan ve yönetime sirayet eden değişimlerin bir diğer sebebi olarak II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan ekonomik daralmaları toparlama mücadelesi ele alınabilir. Bu süreçte özellikle yeni ekonomik politikalar yönelimler söz konusu olmuştur. Tarihsel süreç içerisinde fazlaca etkili olan ve mali yönden devletlerin refaha ulaşmasını arzulayan yeni politikalar arasından en önemli olanı ise “Keynesyen Model” olarak bilinen ve J. M. Keynes tarafından geliştirilen ekonomik model olmuştur. Ancak gerek yönetim alanında gerekse ekonomi alanında ortaya çıkarılan, geliştirilen ve uygulanan birçok modelde de rastlanabileceği üzere Keynesyen politikaların başarısızlığı 1973 yılında meydana gelen Petrol Krizi ile ortaya çıkmış olarak yorumlanabilmektedir. YKY anlayışına etki eden ve bu sürece en yakın olarak gündemde olan ekonomik model, esasında 1929 buhranına dek ekonomi alanında hakimiyet süren “klasik teorinin” son bulması ve devamında kontrollü olarak ekonomik gelişmelerin sağlanması amacıyla ortaya çıkmıştır. Keynesyen model; klasik ekonomi anlayışının aksine arz-talep ilişkisinde talepleri ön plana çıkaran bir yaklaşım içerisine girmiş ve “*her talep kendi arzını yaratır*” söylemi üzerine sistemsel gelişimini devam ettirmiştir. Uzun vadeli olarak çok etkin olacağı düşünülmeyen bu model için Keynes, temel hedef olarak kısa dönemleri ve ekonomik kriz süreçlerini belirleyerek bu süreler zarfında etkili olacak politikalar yönelim göstermiştir. Bu husus hakkında yani ortaya çıkarmış olduğu politikaların uzun vadeli olup olmayacağı konusunda kendisine yöneltilen bir soruya ise Keynes; “*merak etmeyin uzun dönemde hepimiz ölmüş olacağız*” cevabı vermiştir (Alacahan ve Akarsu, 2017).

1970’li yıllar itibariyle kamu yönetimi açısından başlayan sürecin, ekonomik anlamda Keynesyen modelin terk edilmesi ve klasik refah devletinin anlamını yitirmesi gibi sonuçlara ulaştığı söylenebilmektedir. Bu süreç içerisinde liberal düşünce akımına uygun yönetim anlayışı güç kazanmış ve klasik refah devleti anlayışının beraberinde ekonomik anlamda Keynesyen modelin etkisi azaltılarak yeni bir ekonomik model öngörülmeye başlanmıştır (Koçoğlu, 2009).

Özellikle sanayi devri sonrasında bu dönemin düşünce yapısına uygun olarak ortaya çıkmış Fordizm’in, yeni liberal ekonomi modeliyle bağdaşan kamu yönetimi tasvirinde; planlama, kalkınma, modernleşme ve düzenleme gibi unsurların, kamusal alan merkezli ve üretim odaklı bir refah devletinin oluşturulmasında önemli etkilerinin

olduğunu söyleyebilmek mümkündür. Ancak bu model tasviri neticesinde ise; kamusal harcamalarda yaşanması muhtemel olan artış ve devletin piyasa üzerindeki etkinliği tartışmaları ortaya çıkmıştır. Ayrıca, piyasada yaşanacak olan durgunluk, devlet nezdinde artarak devam eden bütçe açığı, işsizlik oranlarının yükselmesi ve enflasyon gibi (Dinçer ve Yılmaz, 2003). Küresel rekabet ortamı içerisinde potansiyel olarak önemli etkileri bulunan olumsuz durumların, doğrudan yönetimde yeni bir ekonomik modele geçilmesi gerekliliğini arz etmektedir.

2.1.3.2. Sosyal Sebepler

YKY anlayışını klasik yönetim anlayışından ayıran ve bu hususta öne çıkaran en temel değişim sebeplerinden biri de sosyal nitelik taşıyan unsurlar olarak görülebilmektedir. Sosyal yaşantıya dair yönetim hususunda mevcut düşünce yahut uygulamaların klasik yönetim anlayışının aksine dönemsel şartlara daha uygun, toplumsal geçerliliği daha fazla olan ve YKY anlayışının temel dayanaklarından biri olan esnekliğin uygulanabilir bir formatta revize edilmesi beklenmektedir (Sahillioğlu, 2005).

Yönetimlerde görülen değişimleri ve bu değişimlerin sebeplerini kendi içinde ve dışında olarak ikiye ayırabiliriz. Yönetim anlayışının kendi içerisinde kısır bir döngüye girmesi ve işlevselliğini yitirmeye başlaması doğrudan anlayış içinde gelişen ve dışarıya sirayet eden bir etki olarak kabul edilebilir. Örneğin, devletin yönetim alanında; kamu harcamalarını azaltma düşüncesi bir diğer anlamıyla harcamalardan tasarruf etme isteği, yönetim alanının kendi içerisinde gelişip değişen ve değişim neticesinde dışarıya yansıyan bir durumdur. Farklı perspektif üzerinden değerlendirildiğinde ise; dış etkiler, istekler veya direktmeler de yönetim alanının içerisinde değişikliklere sebep olabilmektedir. Bu hususa örnek olarak ise; toplumsal bir talebin yönetim nezdinde yine toplum tarafından dayatılması ve neticesinde taleplere uygun olarak yönetime dair değişikliklerin gerçekleştirilmesi durumu verilebilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003).

YKY anlayışının kabul görerek gelişimini sürdürdüğü ve yönetimde hakimiyet kuran bir anlayış olmaya başladığı dönemlere paralel olarak, bu süreç içerisinde toplumsal anlamda da birçok değişim yaşanmıştır. Küreselleşme sürecinin etkileriyle bağdaştırabileceğimiz bu değişimler teknolojinin gelişimi dolayısıyla insanlar

arasındaki iletişim ve etkileşimin kolaylaşması neticesinde hız kazanmıştır. Toplamlar bu süreçte gerek birey olarak gerekse gruplar ve örgütler olarak daha fazla sorgulayan, talep eden, kaliteli hizmet bekleyen strüktürel bir oluşum haline gelmişlerdir. Toplumsal anlamda yaşanan değişimler ve toplumun, yönetimden beklentilerinin artmasına yönetimlerin verdiği tepkiler; değişim girişimleri “gayri-ihhiyari” olarak değerlendirilmiştir (Saran, 2004). Bu bağlamda toplumsal beklentiyi karşılamak adına ve aynı zamanda gereklilik olarak kamusal alanda değişikliğe gidilmesi durumu ortaya çıkmıştır.

Mevcut yönetim sistemini değişime zorlayan birçok unsur beraberinde toplumsal alanda yaşanan değişimin kontrol altında tutulabilmesi ve kamu üzerinde bir baskı oluşturan toplumsal taleplerin çözümüne yönelik arayışların hız kazanması durumu, en genel haliyle küreselleşmenin dolaylı etkileri olarak görülebilmektedir. Küreselleşme süreci içerisinde devlet otoritesine ve iktidara yönelik eleştirel söylemlerin arttığı, temel hak ve özgürlüklerin net bir şekilde savunulmaya başlandığı ve devletin mutlak otorite olarak kabul görülmesinin bu süreç içerisinde terk edilmeye başlandığı söylenebilmektedir (Saran, 2004). Toplumsal değişime, kamu sektörü perspektifiyle bakıldığında oluşabilecek en olumsuz durumun kamusal alanda yaşanacak değişimlerin değil, kamu otoritesi ve iktidar meşruiyetinin zayıflatılması olduğu yorumu yapılabilmektedir. Küreselleşme süreci etkisinde yaşanan toplumsal değişimlere toplum içerisinde bakıldığında ise; toplumlar, kamusal örgütlerin vatandaşa hizmet etmek amacıyla var olup, bu örgütlerin toplumsal hizmet gerekliliğinden doğduğu ve bu hizmetlerin yönetimin bir lütfu değil, kamu yönetiminin varlık nedenlerinden kaynaklandığı düşüncesi hakimdi (Koçoğlu, 2009).

Kısaca kurumsal yapıların (yönetimlerin) varlık nedenlerinin toplumsal taleplere göre şekillenme gereği, söz konusu değişimi kaçınılmaz kıldığı söylenebilir.

2.1.3.3. Siyasi Sebepler

Klasik kamu anlayışının terk edilerek yeni bir model yönetim anlayışı arayışında bulunulması, süreç itibariyle içinde çeşitli siyasi nedenler de barındırmaktadır (Bilgiç, 2003). Yeni kamu yönetiminin ortaya çıkarak yaygınlık kazanmaya başlamasıyla beraber dünya üzerinde “yeni sağ” olarak adlandırılan birtakım politikalar geliştirilerek, ekonomik ve siyasi anlamda yeni kamu yönetimi

anlayışının zemini oluşturulmaya başlanmıştır. Devletler yönetsel alanda yeni bir yönetim anlayışı benimseyebilmek için öncelikle bu anlayışın sağlam temeller üzerinde sistemleştirilmiş ve birtakım şartlara (toplumsal değerlere, devlet şekline vb.) uygun hale getirilmiş olması gerekmektedir. Değişen ve dönüşen şartlar neticesinde yeni dünyanın gerekliliklerine uygun olarak oluşturulan yeni kamu sistemi düşüncesine, geleneksel anlayıştan vazgeçemeyen ve ideolojik bir çok değeri yönetim sistemiyle bütünleştirerek benimsemiş olan kimseler, yapılar yahut olayların da, YKY anlayışına geçiş sürecini yavaşlattığı düşünülebilmektedir.

1970 yılında yaşanan petrol krizi dolayısıyla birçok devlet ekonomik anlamda yeni bir yapılanma süreci içerisine girmiş ve bu süreç devamında yalnızca ekonomik değil, sosyal ve siyasal hayatın dönüşümünü de beraberinde getirmiştir. Krizin özellikle ekonomik etkilerinden kurtulmaya çalışan yönetimler, kalkınma stratejileri geliştirerek bu stratejilerin serbest piyasa ekonomisine uygun şartlar çerçevesinde uygulanmasına ve kalkınma hareketinin devlet eliyle değil özel sektör tarafından sağlanmasına doğru bir tercih değişimi yaşamışlardır.

Yeni sağ düşüncesinin literatürde “yeni liberalizm” şeklinde adlandırılarak siyasi bir akımın temsilcisi olarak görüldüğünü söyleyebilmek mümkündür (Koçoğlu, 2009). Klasik liberal düşüncenin aksine yeni liberalizm akımına göre devletin piyasaya müdahale etmesi haklı olarak görülebilmektedir fakat yapılacak olan müdahalenin sınırlı ve özel şartlarda yapılması beklenmektedir. Bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirme yapıldığında yeni kamu yönetimi ve yeni sağ anlayışı arasında düşünce bakımından birçok paralellik bulunduğu söylenebilir. Yeni sağ politikalarının ideolojik anlamda yalnızca bir kısım kişi ve gruplar nezdinde kabul gördüğünü söylemek doğru olmayacaktır. Çünkü, tarihsel süreç içerisinde yeni sağ politikalarının ortaya çıkışı ve yaygınlık kazanmaya başlamasıyla beraber bir dönüşüm yaşadığı gözlemlenebilmektedir. Yeni sağ olarak adlandırılmakta olan politikalar başlangıçta sadece, lineer çizgi üzerinde kendini “sağ” kısımda konumlandırmış ideolojiler ve aynı çizgi üzerinde yer alan muhafazakarlar tarafından uygulanmaktayken, süreç devamında “sol” çizgi üzerinde bulunan ideolojiler tarafından uygulanmaya başladığı da söylenebilmektedir. Kısaca yeni sağ politikalarının, içerisinde yeni kamu yönetimi düşüncesine uygun; devlet yapısının küçültülmesi, özelleştirme, piyasa egemenliği vb. gibi birçok unsur bulunması, yeni kamu yönetimi anlayışının ve yeni sağ politikalarının birbirleri arasındaki etkileşimi doğrular niteliktedir (Güler B. A., 1996).

2.1.4. Küreselleşmenin Kamu Yönetimine Etkileri

Küreselleşme “*değerlerin, düşüncelerin, bilgilerin farklılaştığı, öznellediği bir süreci ifade eden geniş ve tartışmalı bir kavram olmasının yanı sıra bütünleşen aynı zamanda ayrışan, evrensel yerelliğin birbirine geçtiği çok boyutlu bir kavramı ifade eder*” (Özer ve Murat Akçakaya, 2015).

Çok boyutlu ve tartışmalı bir anlam karmaşası bulunan küreselleşmeyi; Giddens, modernleşme devamında ve sonucunda ortaya çıkan bir süreç olarak görmektedir (Tarhan, 2019). Daha çok kaçınılmaz bir sonuç olarak değer atfettiği bu kavrama ilişkin söylemleri ise ideolojik bazlı olarak günümüze sirayet etmiş ve küreselleşmeyi tanımlama konusunda farklı bir perspektif üzerinden literatürde yer edinmiştir.

Küreselleşme kavramı pek çok farklı alana göre tanımlanabilir ve bu alanlara da farklı etkileri bulunabilir bir nitelik taşımaktadır. Yönetim alanında yaşanan değişimlerin ve bu değişimleri etkileyen/tetikleyen sebeplerin (ekonomik-sosyal-siyasal vb.) geniş kapsamlı olarak değerlendirmesi yapıldığında küreselleşmenin bu alanda yaşanan değişimlere “karma” olarak etki ettiği çıkarımı yapılabilmektedir. Bu husus üzerinde; ekonomik anlamda küreselleşmenin daha çok dünya geneline yayılmış ve bütüncül bir piyasa adımı olarak, siyasal anlamda yasal ve meşru iktidarın dışında dünya boyutuna erişecek ve yine burada aktif olarak faaliyet gösterebilecek hükümet dışı egemen güçlerin ortaya çıkması olarak, işletme alanında ise özellikle özel işletmelerin dünya çapında işlemlerde bulunabileceği ve “sınırsız dünya” anlayışının uygulanabileceği bir süreç olarak görülmektedir (Farazmand, 1999).

Farklı alanlar içerisinde birçok farklı anlama dair yorumlanabilen küreselleşme olgusunda bu durumun oluşmasının sebebi ideolojik anlamda yapılan yorum ve tanımlamalar olarak görülebilmektedir.

Tez konusu gereği küreselleşmenin yönetim alanında gerçekleşen değişimlere ne gibi etkileri olduğu ve bu etkiler neticesinde ne gibi karşılıklar alındığını ele almak gerekmektedir. Bu bağlamda küreselleşmenin yönetim alanında meydana getirdiği değişimlerin ulus-devlet anlayışıyla doğrudan bağlantılı olduğu ve sürecin ulus-devlet anlayışını terk etmeye dair gelişmeler içerdiğini belirtmek gerekmektedir. Ulus-devlet anlayışını önceleyen ve egemen güç olarak iç ve dış güçleri kesin olarak reddeden bir düşüncenin devamında 1648 yılında ortaya çıkmış olan Westphalia Antlaşması tarihsel açıdan önemli bir yer tutmaktadır. Bu antlaşmaya göre devletin ana unsuru

“egemenlik” olarak belirlenmiş olsa da, küreselleşmenin etkilerinin cereyan etmeye başlamasıyla ve süreç içerisinde ulus-üstü aktörlerin ortaya çıkarak bu antlaşmanın dayandığı değerleri zayıflattığı, dolayısıyla egemenlik düşüncesinin de güç kaybettiği gibi bir durum meydana gelmiştir. Sürecin devamında devletlerin artık çok aktörlü bir yapıya evrilmesi ve ulus-üstü şirketlerin dünya çapında etkin olmaya başlaması gibi sebepler neticesinde küreselleşmenin tam anlamıyla yönetsel açıdan da etkileri hissedilmeye başlanmıştır. Bu etkilerin, devletler nezdinde de önemsenerek ve dikkate alınarak devletlerin bir takım yönetsel politikalarda değişikliğe gitme ihtiyacı doğmuştur (Nohutçu, 2014).

Kamu yönetiminin küreselleşme etkisiyle değişim göstermeye başlaması “yeni kamu yönetimi, yönetişim, minimal devlet, yeni kamu işletmeciliği ve yerinden yönetim” gibi kavramları ortaya çıkarmıştır. Özetle küreselleşmenin süreç içerisinde etkisi giderek artmış ve kamu yönetimleri de bu değişimlerden, bir başka ifadeyle ortaya çıkan yeni dünya düzenine ayak uydurma çabasından dolayı değişimler yaşamışlardır. Küreselleşme etkisiyle yaşanan bu değişimler ile YKY anlayışı güncel bir konu ve değişimin temel adlandırması haline gelmiş olduğu düşünülebilmektedir.

2.1.5. Yeni Kamu Yönetimi Kuramsal Çerçeve

Batı eksenli gerçekleşen sosyo-ekonomik ve siyasal alanda yaşanan sıkışıklığın toplumsal kesimlerde yol açtığı memnuniyetsizliğin oluşması, yönetim beklentilerinin daralması ile mevcut yönetim anlayış kalıplarının değişime yönelmeye başlaması, YKY anlayışını öne çıkaran unsurlar olmuşlardır. YKY teorik ve uygulama açısından yeni ufuklar açmış bir düşünce olarak değerlendirilebilmektedir. Bu bölümde düşünsel, kuramsal, sosyo-ekonomik vb. pek çok açıdan değişim ve dönüşümü ortaya çıkaran YKY anlayışı analiz edilerek ele alınacaktır.

Kamu yönetiminde klasik idarecilik anlayışından vazgeçilmesi somut olarak 1970-1980’li yıllar arasında gerçekleştirilmiştir. Katı ve hiyerarşik bir yapı olarak görülmekte olan kamu yönetiminin yeni düşünceye göre “işletme tipi yönetim” anlayışına doğru yaşadığı evrilme YKY anlayışına denk düşmektedir. Uygulanmaya başlaması açısından içerisinde birçok ideolojik etken barındırmakta olan bu yeni model, 1980’li yılların hakim ideolojisi olarak görebileceğimiz Neo-liberal anlayış

etkisinde şekillenmiştir. Bu dönemlerde uygulamaya dökülen YKY anlayışının, kamu yönetimine 1980’li yıllardan itibaren sirayet ettiği söylenebilmektedir.

Kavramsal olarak; “yeni kamu yönetimi” veya “yeni kamu işletmeciliği” olarak her iki şekilde de ele alınan anlayışın, kavramsal boyutta her iki şekilde de kullanımı; literatür odaklı bir karmaşıklığın önüne geçme arzusundan kaynaklandığı belirtilmektedir. Özellikle, kavramların yabancı kaynaklardan çevirisinin farklı anlamlarda ele alınabileceği düşünüldüğünden, literatürde her iki kavramın kullanımı da mevcuttur. Örneğin, bu hususta H. George Frederickson “*New Public Administration*” adlı kitabında ve Mohan Kaul “*Public Administration and Development*” çalışmasında “administration” (işletme) kavramını kullanmıştır. Yönetim anlamına gelen “management” kavramını benimseyen isimlere ise Jan-Eric Lane’in “*New Public Management: An Introduction*” ve Michael Barzelay’ın “*The New Public Management*” eserleri dahilinde örnek gösterilebilmektedir. Bu kavramsal farklılaşma ve kullanımdaki karmaşıklık, yeni kamu yönetimi ve işletmeciliğin, İngilizcedeki söylemiyle; “management” (yönetim) ve “administration” (işletme) kavramları arasındaki farklılıktan kaynaklı bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır (Özacit, 2015). “management” kavramı daha çok görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi, ortak bir amaca hizmet için faaliyetlerde bulunulması gibi anlamlarda kullanılmaktayken, “administration” kavramı ise daha önceden belirlenmiş olan kurallar ve prosedürler ekseninde, yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yerine getirilen faaliyetler anlamında kullanılmaktadır (Ömürgönülşen, 2003). Bu tez kapsamında “New public management” olarak İngilizce söylemine karşılık gelen “Yeni Kamu Yönetimi” (YKY) kavramı kullanılmıştır.

Yeni kamu yönetimi kavramında kullanılan “yeni” ibaresi, kamu yönetiminin yeniden yapılanma süreci içerisinde ortaya çıkmış ve eleştiri almış bir nitelendirme değildir. Eleştirel düşünceye göre ortaya çıkmış olan bu modelin yeni olarak nitelendirilmesinin yalnızca modelin meşrulaştırılması amacına hizmet ettiği ve neredeyse tüm söylemlerin daha önceden de mevcut olduğu vurgulanarak kamu yönetimine getirilen yenilikler, kuramsal olarak değil uygulanış bakımından “yeni” olarak kabul edilmektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007).

İşletmecilik araçlarının yeni kamu yönetimi modeli içerisinde uygulanmaya başlaması ve bürokratik örgütsel yapının yeniden yapılandırılması ‘yeni’ olarak nitelendirilebilecektir. Bu anlayışa göre YKY’de işletilme süreci içerisinde

odaklanılan unsurlar hukuk ve bürokrasinin aksine iç örgütsel yapı olmaya başlamıştır. Böylece kamu kurumları sosyal ve siyasal değerlerin yerine işletmecilik esaslarını uygulayacak ve profesyonel bir yönetimi yerine getirebileceklerdir. Bu durum neticesinde ortaya işletmecilik ve kamu yönetimi anlayışının birbirinden ayrıldığı bir yapı değil, bu iki anlayışın sentezlendiği bir yapı çıkmış olacaktır (Özacit, 2015).

Kamu yönetimi alanına getirilen yeniliklerin, kuramsal olarak değil uygulanış bakımından yeni olarak kabul edildiği tezi üzerine; YKY anlayışına dair yapılan diğer eleştiriler kısaca şu şekilde özetlenebilir;

- YKY anlayışı profesyonel yönetim ve yöneticiliği benimsemektedir. Ancak, yöneticiler uzmanlaştıkça halkın yönetime katılımı ve yönetimin denetlenebilir olması durumu sorun teşkil etmeye başlayacaktır.
- Devletin minimize edilmesindeki mantığın; devleti yalnızca hizmet eden, ulusal ve uluslararası hedefler belirleyemeyen, toplumsal çatışmaları çözmekle yetkili olmayan ve ulusun geleceğine dair yatırımlarda bulunamayan bir duruma itmesi YKY anlayışının eksik ve sorunlu yanını ortaya koymaktadır.
- YKY anlayışının “yeni sağ” düşüncesiyle olan ilişkisi bağlamında, YKY’nin geleneksel olgulardan beslendiği ve bürokratik yapısının zemininde geleneksel anlayışın yer aldığı, yalnızca bu yapı içerisindeki yetki, güç ve sorumluluk gibi durumların kendi düşünce yapısına göre değiştirilerek ideolojilerini dayattıkları da yapılan eleştiriler arasında yer almaktadır (Kurt ve Uğurlu, 2007).

YKY anlayışına dair çalışmada yer verilen eleştirilerden; yeni sağ düşüncesinin YKY üzerindeki etkisi ve YKY’nin ideolojik bir proje olduğu düşüncesi, literatür açısından tam anlamıyla kabul görmemiş ve bu eleştiri reaksiyon almıştır. Bu eleştiriye dair gelen tepkinin gerekçesi olarak ise; YKY anlayışının yalnızca muhafazakar rejimlerde değil aynı zamanda sosyal demokratların, bir başka ifadeyle lineer çizgi üzerinde yer alan “sağ” ve “sol” ideolojileri benimsemiş karşıt görüşlü rejimlerin de YKY anlayışını benimsediği ileri sürülmüştür. İleri sürülen bu düşünceye YKY anlayışının benimsemiş olduğu hesap verebilir olma, katılım, şeffaflık, vatandaş odaklılık gibi unsurların farklı rejimlerce kabul görmüş olması dayanak sağlamıştır (Parlak ve Sobacı, 2005).

Tezin anlatımı devamında, tezin ana hatlarını oluşturan; YKİ ve YKY olarak birbirinden ayrılan kavramlardan “Yeni Kamu Yönetimi” kavramı tercih edilmiştir.

2.1.6. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Özellikleri

Kamu yönetimi alanında yaşanan değişimler ve gerçekleştirilen reformlar neticesinde kamu hizmet sunumlarında ve kamusal faaliyet alanlarında da köklü değişiklikler yaşanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi işleyişine uygun olmayan ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının ana bileşenlerini oluşturan; vatandaş odaklı olma, katılımcı yönetim anlayışı, şeffaflık, hesap verebilirlik vb. unsurlar yeni anlayışla birlikte kamu sektörüne sirayet etmiştir. YKY düşüncesiyle beraber kamu yönetim alanı daraltılarak kamu hizmetlerinin alternatif yöntemlerle sunulması öngörülmektedir.

YKY anlayışı ve kamusal alanda yaşanan yeniden yapılanma süreci olarak iki perspektif üzerinden değerlendirilebilmektedir. Yaşanan reformlar dış bir bakış açısı ile değerlendirildiğinde; yeni düşüncede devlet, hizmet sağlayıcı rolünü azaltarak garantörlük rolünü ön plana çıkarma, rekabetçi piyasaya yaklaşma, kamu hizmet sunumlarına dair alternatif yol ve yöntemler bulmak, yeni anlayış doğrultusunda sağlanacak olan hizmetlerin sunulmasına yönelik uygun politikalar geliştirmek ve kamu sektörünün örgütsel yapısında “görev-yetki-sorumluluk” bağlamında yeniden tanımlamalar yapmak gibi düşüncelere ulaşılabilmektedir. Kamusal alanda yaşanan reformlara iç perspektif üzerinden bakıldığında ise; kamu örgüt yapısının temel olarak yeniden yapılandırılması, desantralizasyon, personel yönetiminin geliştirilmesi, hesap verebilirliğin artırılması, çıktı ve sonuçlara odaklanma vb. hususlara reform anlayışı içerisinde yer verildiğini söyleyebiliriz (Özer, 2005).

YKY düşüncesiyle beraber yalnızca örgütsel yapıda ve kamu işleyişinde somut değişiklikler yaşandığını belirtmek yanlış olacaktır. Yaşanan somut değişimler ve bu anlamda gerçekleştirilen girişimler, kamu yönetimi zihniyetini de yapısal olarak etkilemiş ve dolayısıyla kamu zihniyeti yapısında birtakım değişiklikler meydana getirmiştir. Meydana gelen yeni yaklaşımlar kısaca şu şekilde özetlenebilmektedir; geleneksel anlayışta olduğu gibi ayrıntılar içerisinde boğulmayan ve asli işlere yoğunlaşılacak bir anlayış geliştirilmesi, etki-tepki anlayışından ziyade ortaya çıkacak olan sorunların önceden belirlenerek engellenebilmesi yani pro-aktif bir anlayış

edinilmesi, çok taraflılık anlayışı benimsenerek tek aktörlükten vazgeçilmesi ve vatandaş odaklı olarak kendine odaklı olmaktan kaçınan bir anlayışa doğru köklü değişimler gerçekleştirilmesidir.

- **Vatandaş Odaklı Yönetim**

Tekelci hizmet sunumunu benimseyen ve vatandaşların talepleri karşısında yetersiz kalan geleneksel kamu yönetimi anlayışı bu konuda birçok eleştiri almıştır. Küreselleşmenin de etkisiyle beraber vatandaşlar, kamu hizmetlerine yönelik taleplerini artırmış ve tercih özgürlüğü üzerinde çeşitli yeni taleplerde bulunmaya başlamışlardır. Vatandaşların arzu ettiği böylesine bir yapının sağlanabilmesi açısından yeni kamu yönetimi düşüncesiyle beraber bir gelişim kat edilerek, vatandaş/müşteri odaklı bir yaklaşım üzerinde durulmaya başlanmıştır. Saran'a göre; bilgi çağının bir getirisi olarak kamusal hizmetlerin felsefi anlamda özünü oluşturan vatandaş odaklılık, küreselleşme etkisinde meydana gelen bireycilik, rekabet ve girişimcilik gibi durumlar piyasa eksenli bir anlayış çerçevesinde gerçekleştirilen yeniden yapılanma arayışının bir sonucu olarak görülmektedir (Saran, 2001).

Çukurçayır'a göre ise vatandaş odaklı yaklaşım yalnızca kamu yönetiminde kar amacı güdülmesini içeren bir düşünce değil aynı zamanda kamu hizmetleri sunumuna özel sektörün de dahil edilerek yarar sağlamasını gerekli gören bir düşüncedir (Çukurçayır, 2000) Bir başka çalışmada vatandaş odaklı yaklaşımın doğrudan halk merkezli bir düşünce olduğu ve toplumun hiçbir kesimine hiçbir kimseye ya da gruba değil, toplumun bütününe kapsayacak bir düşünce olduğu üzerinde durulmaktadır (Ateşoğlu ve Özkan, 2010).

Vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının gereklilikleri üzerinde durulduğunda kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanımı bu düşünce çerçevesinde gelişim göstererek, kamusal gelirlerin vatandaşların taleplerini karşılayabilecek düzeyde artırılması yahut kaynak kullanımında yerindelik ilkesi gözetilerek faaliyetlerde bulunulması öngörülmeye başlanmıştır (Koçoğlu, 2009). Bir başka ifadeyle; “devlet neyi ne kadar üretirse, vatandaş onu o kadar tüketir mantığı gerçek dışı bir yaklaşım haline gelmeye başlamıştır”.

- **Yönetime Katılım**

YKY anlayışının temel unsurlarından bir diğeri ise katılımcı bir yönetim oluşturabilmek ve bu anlayış çerçevesinde etkin bir yönetim gerçekleştirebilmek

olmuştur. Kamu sektöründe bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşmasıyla birlikte kamu yönetiminden daha kaliteli hizmet sunmalarını bekleyen vatandaşlar, karar alma süreçlerine katılma istekleri ve yönetimde açıklık beklmeleri gibi gelişmeler neticesinde kamu örgütlerini yeni bir anlayış benimsemeye yöneltmişlerdir. Katılım; kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi işlemlerinde vatandaşların etkinliği veya siyasa yapıcılarının kararlarını etkilemeye dair gerçekleştirilen tüm eylem ve işlemler olarak tanımlanmaktadır (Öner, 2006). Katılımcılık düşüncesi temel olarak vatandaşları doğrudan ilgilendiren kararlar için, karar alma süreçlerinde vatandaşların da yer alması gerekliliği üzerinde oluşmuş bir düşüncedir. YKY düşüncesinde katılımcılığın önemi fazlaca vurgulanmaktadır. Yeni anlayışa göre katılımcılığa verilen önemin sebebi olarak; oluşturulacak olan katılım mekanizmasının kamu yönetiminin etkinliğini ve dolayısıyla performansını artıracak düşüncesi gösterilebilir. Katılımcılığın yönetime dair bir diğer artı yönü ise karar alma süreçlerinde vatandaşların etkin olmasıyla beraber yönetimde şeffaflık sağlanarak yeni kamu anlayışı düşüncesine uygun bir işleyiş yakalanabilecek olmasıdır.

- **Şeffaflık**

Kamu yönetimi anlayışı yüzyıllar boyunca var olan ve yine yıllar içerisinde fazlaca değişime uğramış bir anlayıştır. Özellikle uzun yıllarca hakimiyetini sürdürmüş olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde “şeffaflık” olgusu yerine “gizlilik” esası daha ön planda tutulmuştur. Öyle ki devlet/kamu işi gizli kalır, gizemli olarak sürdürülür ve herkesle paylaşılmaması gerekir vb. düşünceler geleneksel anlayışa göre prensip sayılabilecek kadar hassas bir konu haline getirilmiştir. Şeffaflığın kamusal alanda kavramsal olarak; kurum ve kuruluşların yerine getirmiş olduğu tüm faaliyetleri açık bir şekilde gerçekleştirerek, faaliyetler sonucunda kamuoyunu belgelere dayanarak bilgilendirmek şeklinde tanımlanabilmektedir (Yazıcı, 2018).

Kamusal alanın şeffaflık prensibine bağlı olarak işlemlerde bulunması toplum nezdindeki gözetim ve denetim işlemlerinin kolayca yerine getirilmesini ve toplumsal güvenin kazanılması/artırılması gibi olumlamalara sebebiyet vermektedir. Bu bağlamda kamu anlayışının gizlilik içermemesi ve şeffaflık ilkesine bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmesi devlet-toplum diyalektiğinin gelişmesine katkıda bulunacağı düşünülebilmektedir. Özellikle geleneksel anlayışın terk edilerek YKY düşüncesinin

benimsenmeye başlamasında öne sürülen ve yeni sistemin arzu ettiği temel değişikliklerden olan şeffaflık; yolsuzluk, liyakatsizlik ve nepotizm gibi durumların ortadan kalması yahut önlenmesi amacı taşımaktadır.

- **Hesap Verebilirlik**

YKY anlayışının benimsediği ve geleneksel kamu yönetimine dair yapmış olduğu eleştiri konularından bir diğeri ise hesap verebilirlik durumudur. Hesap verebilirlik, şeffaflık ilkesiyle oldukça iç içe ve birbirlerini doğrudan etkileyebilen bir kavramdır. Zira yerine getirilen faaliyetlerin açıkça yapılması ve bu faaliyetler doğrultusunda kamuoyuna bilgiler sunulması durumu, esasen hesap verilebilir bir yönetim sistemini de beraberinde getirmektedir. Hesap verebilir olma durumu en genel haliyle; kurum ve kuruluşların ve bu kuruluşlarda bulunan yöneticilerin, faaliyetler bütününde kullanmış olduğu kamu kaynakları, bu kaynakların nasıl kullanıldığı, pay edildiği ve raporlandığı gibi hususlarda doğrudan sorumluluk sahibi olarak hesap verebilir olmasıdır (Toksöz, 2008). Ancak bu tanımlama doğrultusunda yalnızca kamu kuruluşlarında yönetici pozisyonundaki kimselerin değil aynı zamanda doğrudan kurumun kendisi, kurumun yönettiği politikaları oluşturan temsilcileri, iş ortaklığı kurulan diğer kuruluş veya işletmeleri de kapsamaktadır. Bu sebeple gerçekleştirilen faaliyetlerin toplumsal açıdan etkileri göz önünde bulundurulduğunda, hesap verebilirlik durumunu sadece idari anlamda görmek eksik ve yetersiz bir görüş olacaktır. Hesap verebilirliğin idari, siyasi ve hukuksal anlamda da bir karşılığı olması gerekmektedir. İdari anlamda hesap verebilirlik; kamusal alanda yatay veya dikey hiyerarşi fark etmeksizin kurumların hem birbirleri arasında hem de kamuoyuna karşı hesap verebilirliğini ifade eder. Siyasi anlamda hesap verebilirlik ise daha çok siyasi partilerin iş ve eylemleri neticesinde kamuoyuna hesap verebilir olması durumu olarak görülebilir. Hesap verebilirliğin ayrıldığı diğer alan ise hukuki alandır. Hukuki hesap verebilirlik; tüm kamu kuruluşlarının (yargı organları dahil) yapmış olduğu iş ve eylemler neticesinde yargı yolunun açık olması olarak ifade edilebilmektedir (Samsun, 2003).

Kısaca hesap verebilirlik yeni kamusal anlayışta önemli bir yere sahip olarak, halkın yönetime dair olan güvenini arttırmaya ve alan içindeki kurum ve kimselerin sorumluluk bilinci içerisinde faaliyetlerde bulunmasına katkı sağlamaktadır.

YKY'nin benimsediği değerler kapsamında bir değerlendirme yapıldığında; çalışmada yer verilen bu değerlerin günümüz sosyal belediyeçilik anlayışına dair

birçok ortak noktada birleştğini ve sosyal belediyecilik düşüncesinden hareketle yerine getirilen faaliyetlerin bu düşünce etrafında ortaya çıkmış değerlere dayandığını belirtmek gerekmektedir. YKY yaklaşımının sosyal belediyecilik düşüncesi ile olan ilişkisi somut örnekler üzerinden çalışmanın devamında ele alınacaktır.

2.2. İlgili Araştırmalar

Geleneksel kamu yönetiminde bürokratik anlayışın hakim olması ve bu anlayışın siyasi irade tarafından hiyerarşik biçimde kontrol altında tutulması birçok temel unsura dayanmaktadır. Bunlara; siyasi irade denetiminin sıkı olması, çalışanların gayrişahsiliği, tek taraflı alınan kararlar, katı ve hiyerarşik bürokratik bir yapının olması, resmi belge ve prosedürler örnek gösterilebilmektedir. Geleneksel yönetim içerisindeki örgütlenmede en temel düşünce “tarafsızlık” olmuştur. Bu anlamda belli bir siyasi iradeye bağlı olmaksızın prosedürlere uygun ve verimli bir şekilde işleyişi sürdürme arzusunu benimseyen yönetim anlayışı, idari ve siyasi konuların birbirinden ayrılması gerekliliği üzerinde bir tavır ortaya koymaktadır.

Geleneksel yönetimde idarenin görevi alınan yahut verilen kararların uygulanması iken; politika ve stratejik planlamaların karar mercii ve yürütülmesi siyasi liderler tarafından yapılması öngörülmektedir. 1887 yılında “idarenin incelenmesi” adlı makalesinde politikayı ve idareyi birbirinden net bir şekilde ayıran Woodrow Wilson, kamu yönetmeliğinin siyasiler tarafından ortaya konup idareciler tarafından uygulanması gerekliliğini vurgulamıştır (Eryılmaz, 2002). Bu düşünce tarihsel süreç içerisinde yönetim ve siyasetin birbirinden ayrılmaması gerektiğini düşünenler tarafından pek çok eleştiri almış olsa da, geçmiş tarihlerde yönetimde yaşanan karmaşıklıklar ve dolayısıyla ortaya çıkan ‘yağma sisteminin’, siyaset ve kamu yönetiminin birbirinden ayrılmaması durumunda sürekli olarak yineleneyeceği ve bu sebeple idari işlerin siyasi iş ve eylemlerden ayrılması gerektiği konusunda hemfikir olunmuştur (Özer, 2005).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışını en fazla etkileyen Weber’in bürokrasi kuramı olmuştur. Rasyonelliğin ön planda tutulduğu; görev, yetki ve karar sınırlılıklarının net bir şekilde belirlendiği bir yönetim modelini içermekte olan bürokrasi kuramının, geleneksel kamu yönetimi anlayışının uzun yıllar boyunca işleminde önemli bir rolü bulunmaktadır.

Kamu yönetimi, devletlerin kuramsal ve yapısal anlamda tam olarak “devlet” olmasıyla birlikte anlam kazanan disiplinler arası bir bilim dalıdır. Tam olarak nitelemesi ise bir devletin hem mücessem bir varlığının bulunması hem de bu varlığın kuramsal donelerle donatılmış olması olarak açıklanabilir. Devlet yönetiminin sürdürülebilir olması ve yönetimin sistemli bir şekilde sağlanması gerekliliği üzerine düşünüldüğünde, devletlerin ayrıntılı şekilde planlanarak oluşturulmuş kamu yönetimine ihtiyacı olduğu da görülecektir. Yakın tarihe kadar olan süreçte kamu yönetimi çeşitli evrelerden geçerek gelişimini sürdürmektedir. Esas itibarıyla kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak tanınması ve benimsenmesi 19. yüzyıla kadar gerçekleştirilememiştir. Nitekim 19. yüzyıl itibarıyla bir bilim dalı olarak ele alınmaya başlayan kamu yönetimi süreç içerisinde yaşadığı değişim ve dönüşümlerle istikrarlı bir sistem oturtma arzusuyla çeşitli usul ve yöntemlere başvurmuştur. 20. yüzyıl içerisinde kamu yönetimi alanında hakim işleyiş olarak görebildiğimiz Weber’in “ideal tip” bürokrasi anlayışı; bir diğer ifadeyle “Weberyan bürokrasi” modeliyle birlikte yönetimde arzu edilen sistemli bir işleyişin bu dönem içerisinde sağlanabildiği yorumu yapılabilmektedir. 20. yüzyıl içerisinde dünya üzerinde yaşanan ve devlet yönetimlerini de doğrudan etkisi altında bırakan birçok sosyal, ekonomik ve siyasal olaylarla kamu yönetimi sistemlerinin çeşitli dönemlerde etkisi azalmış ve aynı zamanda bu durum sistemin birçok eleştiri almasına da yol açmıştır. Yaşanan değişimler karşısında yeniliklere hızlı bir şekilde uyum sağlayacak kadar esnek bir yapıda olmayan dönemin hakim kamu yönetimi anlayışı, dönemsel şartların ve düşüncelerin de farklılık göstermeye başlamasıyla kendisini bir kıskaç içerisinde bularak, alternatif yönetim anlayışlarının ortaya çıkması durumuyla karşı karşıya kalmıştır (Sahillioğlu, 2005).

1980’li yıllardan itibaren devletin görevlerine ilişkin tartışmaların boyutu gittikçe artmaya başlamıştır. Özellikle kamu hizmet sunumlarının dönem şartlarına uygun olarak gerçekleştirilemediği ve küreselleşme süreci içerisinde değişiklik göstermiş olan insan ihtiyaçlarının tam olarak karşılanamadığı gibi birçok durumun söz konusu olmasıyla, kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin ön planda tutulduğu yeni bir kamu yönetimi anlayışının arayışları da bu dönemde hız kazanmıştır. Vatandaşların küreselleşme süreci içerisinde yaşanan değişimler karşısında kamu yönetiminin katı ve sert yapısı dolayısıyla etkisiz kalmasına duyduğu memnuniyetsizlik ve devlet yönetimine karşı azalan güven duygusu neticesinde

geleneksel kamu yönetimi tam anlamıyla sorgulanan bir sistem haline gelerek, yeni kamu yönetiminin doğmasına da zemin hazırlamıştır. Bu süreçten itibaren yoğun eleştiri altında olan bir sisteme karşı, ortaya çıkan “yeni kamu yönetimi” düşüncesiyle birlikte birçok reform hareketi de eş zamanlı olarak başlamıştır. Doğrudan kamu alanında gerçekleştirilen reform hareketlerinin, kamu hizmetlerinin sunumu sırasında muhtelif yöntem ve araçlarla küçültülmesi, etkinleştirilmesi, hesap verebilir hale getirilerek verimliliğin artırılması gibi doğrudan vatandaş odaklı ve vatandaşların talepleri doğrultusunda hareket eden bir anlayış olarak faaliyetlerde bulunulması amaç edinmiştir. Bu kapsamda devlet eliyle verilecek ve gelenekselci düşünce çerçevesinde bulunmayan hizmetlerin, kamu yönetimi açısından “merkez” ve “yerel” olarak bir hizmet bölümüne tabi tutulması sonucu ortaya çıkmıştır. Yerel ya da yerinden verilecek olan hizmetler yeni kamu yönetimi anlayışıyla daha örtüşür bir nitelik taşıırken, doğrudan merkez eliyle sağlanan hizmetlerin daha geleneksel ve daha merkeziyetçi çerçevede ele alındığını söyleyebilmek mümkündür (Demirbilek, 2019).

YKY’nin yerele daha fazla önem atfeden ve sorumluluk yükleyen bir düşünce taşıması, bunun yanı sıra kamu yönetiminin yapısal anlamda esnetilmesi, küçültülmesi gibi amaçları bulunması, günümüzde yerel yönetim kuruluşlarının hizmet ağı bakımından daha aktif bir role sahip olmalarını beraberinde getirmiştir. YKY’nin devlet ve toplum nezdinde değiştirilmesi gerekli görülen bir takım işleyiş ve değerlerin uygulanış bakımından bu durumların hukuki bir zeminde karşılığının olması beklenmektedir. Tezin ana hatlarını oluşturan ve kamusal alan ile doğrudan bağlantısı bulunan hukuki çerçeveye sırasıyla kamu yönetimi, sosyal devlet anlayışı ve sosyal belediyeçilik konuları içerisinde yer verilecektir.

Anayasanın ikinci maddesinde Türkiye Cumhuriyeti hakkında açıkça “...toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.” ifadesi kullanılmıştır (2709 sayılı Kanun, m.2). Devletlerin hukuki ve sosyal olarak nitelendirilmesindeki temel parametre “insan ve insan onuru” kavramlarına dayandırılabilir (Akıcı, 2010). Bu bağlamda gerek hukuk devleti gerekse sosyal devlet adı altında yönetim anlayışını sürdüren devletler, vatandaşların insan onuruna yaraşır bir biçimde hayat sürmesine, güvende olmasına ve yaşanabilecek olumsuz durumlara karşın devlet olarak vatandaşlara güvence sağlanmasına hassasiyet göstermeleri beklenmektedir. YKY’nin gerekli gördüğü yapısal değişimlerin

gerçekleşmeye başlaması ve devamında yerel yönetim kuruluşlarının bu düşünce çerçevesinde önem kazanması da toplum nezdinde bir hizmet algısının oluşmasına etki etmiştir. Hizmet politikalarının yapılması, yönetilmesi ve uygulanması ekseninde devlet(hükümet)-toplum arasındaki ilişkinin yoğunlaştığı ve karşılıklı olarak beklentinin de yükseldiği hipotezi öne sürülebilmektedir. Sosyal devlete yaraşır biçimde yereldeki faaliyetlerin “sosyal” anlamda yerine getirilmesi özellikle belediyeler tarafından sağlanmakta ve böylece belediyeler de hem yasal mevzuatta yer verilerek hem de sağladıkları hizmetler doğrultusunda “sosyal belediye” olarak nitelik kazanabilmektedirler. Modern anlamda belediyeciliğin sürekli olarak değişim ve gelişim durumuna tabii olması, yasal bir zeminde oturtulmuş görev, yetki ve esasların bulunması gibi hususlar nezdinde; “5393 sayılı Belediye Kanunu”, “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ve “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” sırasıyla incelenecek ve YKY anlayışının beledi hizmetler üzerindeki etkisi Balıkesir Büyükşehir Belediyesi örneğiyle ele alınacaktır.

Bu bağlamda kısaca; yerel yönetim kuruluşlarının, merkezi yönetime devlet-toplum arasındaki ilişki bağının gerilmemesi yahut kopmaması adına oldukça fayda sağlayacağı düşüncesi ekseninde; geçmişten günümüze kadar yerine getirilen beledi hizmetlerin nitelikleri üzerinde durulacak ve tez içerisinde; olan ve olması beklenen sosyal belediyecilik anlayışının analizi örneklem üzerinden yapılacaktır.

2.2.1. Türk Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Türk kamu yönetimi kültürünü, dünya üzerindeki ilk yönetim okullarından biri olan Enderun Mektebine kadar dayandırabilmek mümkündür. Topkapı Sarayı sınırları içerisinde yer alan Enderun Mektebi, daha çok üst düzey devlet insanlarının yetiştirildiği bir okul olarak bilinmektedir. Keskin kurallara ve katı liyakat anlayışına sahip olan bu okulda disiplinli olmak, kurallara tamamiyle riayet etmek ve ahlaklı olmak en temel şartlar arasında gösterilmekteydi. Mezun olan kişiler, aralarından yetenek ve zeka düzeyi doğrultusunda seçmeler yapılarak Osmanlı’da yönetim alanında görevlendirilmekteydi. 19. yüzyıl içerisinde dahi uygulanmakta olan bu sistem ve hassasiyetle liyakate dayalı olarak görevlendirilen yöneticiler, günümüz Türk kamu yönetiminin sağlam temellerini oluşturan yapı taşları olmuşlardır (Bayansar, 2020).

19. yüzyılın sonlarına doğru başlayan batılılaşma hareketleri, Osmanlı Devleti içerisinde birçok alan üzerinde doğrudan etkili olmuştur. Bu alanlardan biri olan yönetim anlayışı, özellikle III. Selim ve devamında II. Mahmut dönemlerinde çeşitli değişim ve dönüşümler yaşayarak batı tarzına doğru bir yönelim içerisine girmişlerdir. Bu süreçler içerisinde 1839'da yayımlanan Tanzimat Fermanı, 1856'da yayımlanan Islahat Fermanı ve 1876 yılında ilk yazılı anayasa olarak çıkarılan Kanun-i Esasi ile birlikte yaşanan birinci Meşrutiyet dönemleri, Türk kamu yönetiminin batılı tarzda değişim göstermesinin en somut örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı'nın son dönemlerinde yaşanmakta olan yönetim anlayışının batı düşüncesine uygun hale dönüştürülmesi ve idari yapının yeniden şekillendirilmeye başlaması, devlet yönetim mantığının işlevsel ve fonksiyonel olarak köklü bir değişiklik içerisinde olduğunun belirtileri olarak görülebilmektedir.

Kuruluş yıllarının başlarında Türkiye Cumhuriyeti'nin yapısal olarak olmasa da anlayış bakımından Osmanlı'nın yönetim anlayışını devraldığını söyleyebilmek mümkündür. Türk kamu anlayışı, menşe-i olarak doğrudan Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu döneme dayandırılmaz. Geçmişinde güçlü bir devlet aklı ve anlayışı bulunan Türkiye, özellikle devlet idaresi konusunda asırlardır varlığını sürdürmüş olan devlet anlayışı üzerine kurulmuştur. Osmanlı'nın son zamanları olarak tabir edebileceğimiz yıllar (1850-1918) bir dönüşüm süreci içerisinde geçerken ve mevcut devlet yönetim anlayışı ile batı tarzı yönetim anlayışı arasındaki uyumsuzluklar nedeniyle tam olarak oturtulamayan bir kamu yönetimi sistemi, bu sürecin devamında Türkiye Cumhuriyeti'ne miras bırakılmış görünmektedir. Bu durumdaki bir sistemin devralınması aynı zamanda kamu yönetimi alanındaki sorunların da devralınması anlamına gelmektedir. Buradan hareketle Türkiye'nin mevcut yapısal sorunlarının varlığı üzerine, gerçekleştirilmek istenen endüstriyel ve ekonomik alanlardaki kalkınmaların ancak yönetim alanındaki birtakım sorunların çözüme kavuşturulması neticesinde gerçekleşebileceği düşünülebilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan fazla bir zaman geçmeden dünya genelinde patlak veren 1929 ekonomik krizi (büyük buhran), birçok devletin siyasi ve idari sistemlerinde değişimler meydana getirmiştir. Türkiye, ekonomik krizle mücadelede genel olarak devletçi bir tutum sergileyerek içine kapanık bir anlayışla ekonomik politikalarını gerçekleştirmiştir. Krizin etkilerinin yavaş yavaş azalmaya başladığı dönemlerde ise devletin ekonomi üzerindeki egemenliğinin ve etkisinin azaltıldığını, ithalatta serbestleşmeye

gidildiğini, liberal anlayışların tekrar gün yüzüne çıkmaya başladığını ve dışa dönük bir ekonomik zeminin hazırlandığını söyleyebiliriz (Yayman, 2000).

Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalan idari yapılanmanın modern anlamda revize edilme düşüncesi, kamu yönetiminin etki alanının genişletilmesi ve yönetim alanına bilimsel bir bakış açısı kazandırılması gibi birçok temel değişimin bu yıllarda Türk kamu yönetimi açısından hedeflendiği görülmektedir. Yönetim alanındaki sorunların çözülebilmesi açısından batı ülkelerinin uygulamakta olduğu yönetsel gelişim programlarının örnek alınması ve batıdan getirilen alanında uzman kişilerin, kamu yönetimi çalışmaları da dikkate alınmaya başlanmıştır. Kuruluş yıllarından kısa bir zaman sonra Amerikalı uzmanlar tarafından Türk kamu yönetiminin incelenmesini, mevcut durum analizinin yapılmasını ve hedeflenen düzeye ulaşabilmedeki izlenecek yolları içeren bir rapor hazırlanmıştır (Güler F. D., 2003). Tarihsel yazında “Dorr Raporu” olarak adlandırılan ve içerisinde detaylı incelemeler barındıran, 1933 yılında yayımlanmış raporda, Türkiye'nin savaştan çıkan bir devletin devamı niteliğinde olduğu göz önünde bulundurularak, ülkenin kalkınmasında etkili olacak tavsiyelere yer verilmiştir. Başlıca tavsiyeler arasında; kamu personeli sayısındaki çokluğun azaltılması, katı merkeziyetçiliğin esnetilerek yerelleşmeye ağırlık verilmesi ve ağır işleyen bürokratik yapının revize edilmesi gibi hususların yer aldığı görülmektedir (Övgün, 2013). Bu süreçte Türkiye dahil birçok devlet dönemsel şartlara ayak uydurma çabasıyla birçok reform gerçekleştirmiş ve bu durum yönetim anlayışında birtakım değişiklikler meydana getirmiştir. Kuruluş yıllarında gerçekleştirilen reformların ana amacı devleti ayakta tutabilmektir.

Devletlerin dönemsel şartlara uygun olarak yeni sistem arayışı içerisinde olduğu ve bu sistemlere geçiş yapmaya başladığı yıllarda, Türkiye Cumhuriyeti de çok partili siyasal hayata geçiş yapmış ve özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan, etkileri dünya genelinde seyreden, yeni ve bağımsız uluslararası kuruluşların yerine getirmiş olduğu gelişmelerden diğer tüm devletler gibi etkilenmiştir. Özellikle savaşın olumsuz etkilerini geride bırakmak amacıyla atılan adımlardan en önemlisi San Francisco'da bir araya gelen ülkelerin “Birleşmiş Milletler”(BM) örgütünü kurma girişimi olmuştur. Uluslararası bir girişim olarak ele alınan BM'in kurulması kamu yönetimi açısından üye devletlerin siyasi ve idari yapılarında benzerlikler olması ya da devletlerin aynı örgüte mensup olarak birbirlerine her iki anlamda da yakınlaşmaya başlaması gibi durumları içermesi dolayısıyla önemli bir girişim olarak kabul

edilebilmektedir. Yeni kurulan düzen içerisinde kendi konumunu belirleme arayışları içerisinde olan Türkiye de “*Birleşmiş Milletler Konferansına*” kurucu üye olarak katılmıştır (Bayansar, 2020). Türkiye açısından çok partili sisteme geçilmesini siyasi bir dönüm noktası olarak görebiliriz. Ancak yaşanan gelişmenin her ne kadar siyaseten bir atılım olduğu kabul edilmekte olsa da, dönemi ekonomik ve idari anlamda değerlendirmek daha doğru olacaktır.

Türk kamu yönetim sisteminin cumhuriyetle yaşadığı değişim ve dönüşüm süreçlerini; erken dönem cumhuriyet reformları, Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kurulması ile başlayan dönem, 1960 ihtilali ve ardından 1980 ihtilaliyle liberal politikalara geçiş ve 2000’li yıllardan itibaren artan küreselleşme ve dijital gelişmelere bağlı yaşanan gelişmeler şeklinde belirleyebilmek mümkündür.

Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar genel itibariyle 1960 öncesi ve sonrası olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunun nedeni olarak, 1960’lı yıllar öncesinde Türk kamu yönetimi işleyişindeki birçok paradigmanın yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar (1933 Dorr Raporu, 1949 Thornburg Raporu, 1949 Neumark Raporu, 1951 Barker Raporu, 1951 Martin-Cush Raporu, 1952 Gruber Raporu, 1954 Hanson Raporu, 1959 Baade Raporu ve 1959 Chailleux-Dantel Raporu) neticesinde gerçekleştirildiği gösterilebilir. Uzmanlar tarafından hazırlanan raporların kamu işleyişi bakımından birçok tavsiye barındırması ve işleyişte izlenmesi gereken yolların belirtilmesinde, esas itibariyle batı dünyasına ve Türkiye’nin üye olduğu birçok ülke topluluklarına tam anlamda bir uyum sağlanması amacı güdülmüştür. Türk kamu yönetiminin cumhuriyet dönemi çerçevesinde 1960’a kadar ve sonrası olarak ikiye ayrılmasının bir diğer nedeni ise; 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleştirilen askeri darbe olarak gösterilebilmektedir.

İç siyasette yaşanan karışıklıklar ve gerçekleştirilen darbe neticesinde iktidarın değişmesi, Türkiye’yi yeni bir planlı kalkınma stratejisi belirlemeye itmiştir. Bu süreç itibariyle ilk kez kamusal anlamda yapılacak olan reform araştırmaları; kamu örgütleri, personeller ve çalışma düzenini kapsayacak şekilde bütüncül anlamda ele alınmış ve akabinde 1961 Anayasası ile beş yıllık kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır (Akça, 2020). Kalkınma planlarının geniş tabanlı bir araştırma yapılarak hazırlanması gerekliliği üzerine, bu dönemde DPT kurularak küçük, orta ve uzun vadeli doğru planlamalar yapılması hedeflenmiştir. 1960’lı yılların dönüm noktası olarak kabul edilen DPT’nin kurulması Türk kamu yönetimi içerisinde bir yeniden yapılanmayı

öngörerek, bu süreçte devletin hazırlanan kalkınma planlarını uygulayabilmesi açısından gerekli uygun duruma gelmesinin zorunluluğu üzerinde durulmuştur. Cumhuriyet tarihi süresince 1960'lı yıllara kadar kurulmuş olan DPT (1960) , Devlet Personel İdaresi (DPI) (1960) ve TODAİE'nin (1958) kamusal anlamda yerine getirmiş olduğu idari reform çalışmaları bu yıllarda işleyiş bakımından belirleyici olmuştur.

27 Mayıs sonrasında Türk idari ve siyasi yapısında meydana gelen ideolojik bazlı değişimler neticesinde; planlı kalkınma dönemi ortaya çıkarak, bu dönemde kavramsal kullanımı artmaya başlayan “idari reform ve reorganizasyon” hakkında gelişmeler yaşanmıştır: 1961 Anayasası'nın oluşturulduktan sonraki süreçte devlet, özellikle ekonomi alanında “yeni yön bulma” arayışları içerisine girmiş ve idari anlamda ise 1960 öncesinde olduğu gibi alanında uzman birden çok yabancı uzmanı ülkeye getirerek çalışmalar gerçekleştirmiştir. 1962 ve 1963 yılları arasında birbirlerinden ayrı olarak Van Mook (Mook Raporu), John Fisher (Fisher Raporu) ve Richard Podol (Podol Raporu) Türkiye'ye gelerek idari personel sistemi hakkında çalışmalarda bulunarak devlet erkanına çalışmalar neticesinde raporlar sunmuşlardır (Yayman, 2005).

1960 yılı sonrası Türk kamu yönetimi içerisinde yaşanan en temel iki dönüşüm ve gelişim olarak; “Merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesi” (MEHTAP) ve “İdari danışma kurulunun” kurulması görülebilir.

2.2.1.1. 1962 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Planlı kalkınma döneminde idari anlamda gerçekleştirilen çalışmaların en başlıca olanı, tam adı “*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)*” olan rapordur. Raporun temel amacı, yönetimde görev bölüşümü ya da görev dağılımının sağlanması açısından rasyonel bir teşkilatın kurulabilmesidir. Esas olarak tavsiye niteliğinde kararlar vermek amacıyla oluşturulan rapor, hükümetin sistemli bir plana uyabilmesi açısından gerekli birçok şartı dile getirerek idarenin geliştirilmesini hedeflemektedir. DPT bu dönemde idari anlamda yaşanacak değişim ve iyileştirmelerin rapor olarak sunulması ve uygulanması amacıyla bir idari mekanizmayı öngörmüştür. Ancak oluşturulacak olan mekanizmanın tam anlamıyla hedeflenen kalkınmaya hizmet edemeyeceği düşünülerek, sürecin devamında bu görevin TODAİE tarafından yerine getirilmesi istenmiştir. Başbakanlığın talebi üzere bu anlamda görevlendirilen TODAİE merkezi alanı kapsayan bir rapor hazırlığına dair

Çalışmalarda bulunmaya başlamıştır (Sevinç, 2014). Raporda, kamu yönetiminde var olan problemler ve problemlere neden olan esaslar olarak; idarenin mali yönden yetersiz oluşu, gözetim ve yönlendirme alanlarındaki eksikliği, personel sorunları dolayısıyla oluşan örgütsel bozukluklar ve had safhada olan kırtasiyecilik gösterilmiştir (Acar O. K., 2019). Gelecek yıllarda yapılacak olan idari anlamdaki çalışmalar üzerinde oldukça etkisi bulunan MEHTAP projesiyle birlikte, her bakanlığın kendi bünyesi altında bulunması gereken “idareyi geliştirme komiteleri” kurularak, komitelerin bağlı oldukları bakanlık ya da dairelerin idari tüm işlemlerinden sorumlu olmaları gerekliliği tavsiye edilmiştir (Akça, 2020).

2.2.1.2. 1972 İdari Reform Danışma Kurulu

Planlı kalkınma dönemi olarak anılan ve sürecin devamında Türkiye’de yaşanan birtakım siyasi karışıklıklar ve neticesinde gerçekleştirilen muhtırayla beraber yönetim el değişirmiştir. 12 Mart 1971 (12 Mart muhtırası) sonrasında bağımsız ortak bir isim arayışı başlamış ve eski CHP Kocaeli milletvekili olan Nihat Erim üzerinde mutabık olunmuştur. 26 Mart 1971 yılında partiden istifa ederek bağımsız aday statüsünde “ara rejim olarak” kurulan Erim hükümeti tarihsel süreç içerisinde “partiler üstü reform hükümeti” olarak da adlandırılmıştır (zkandaş, 2021). 12 Mart tarihinde yapılan muhtıranın ardından yeni gelen hükümetin 1960’lı yıllarda olduğu gibi idare alanında reformlar gerçekleştirme ve idari yapının modernleştirilmesi isteğinin devam ettiği söylenebilir. Muhtıra öncesinde aktif şekilde faaliyetlerini sürdürmekte olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT’ler), bu süreçte de siyasi iktidar tarafından faal olarak kullanılmış ve KİT’lerin, kar odağıyla, verimli, modern işletmeciliğe uygun bir biçimde çalışmaları gerekliliği üzerinde durulmuştur. KİT’ler üzerinde politik herhangi baskının olmaksızın ancak iktisadi anlamda denetime tabi tutularak çalışmasının öngörüldüğü bu süreçte, temel amaç “dinamik ve reformcu bir idarenin” yaratılması olmuştur (Güler B. A., 1996). İdarenin geliştirilmesi düşüncesi çerçevesinde gerçekleştirilmekte olan çalışmaların, hükümet nezdinde uygun programlarla işletilebilmesi, bir başka ifadeyle; hükümetin doğru bir strateji ile yönünü belirleyebilmesi için bu dönemde bir danışma kurulu oluşturulmuştur. İdari reform danışma kurulunu, bu bağlamda yapılacak yahut tasarlanacak olan idari reformların hükümetteki ve dolayısıyla vatandaşlar üzerindeki karşılığının olumlu sonuçlar doğurabilmesi açısından aracı bir kurum olarak oluşturulduğu söylenebilir.

2.2.1.3. Türk Kamu Yönetiminde 1980 Sonrası Yapısal Dönüşümler

1980’li yıllara kadar kamusal alanda gerçekleştirilen reform çalışmaları devlet hakimiyetinde sürdürülmüş ve başlıca reform alanlarını idarenin etkinliği, modern örgütlenme, ekonomiklik vb. durumlar oluşturmuştur. Ancak 1980’li yıllar sonrasında tasarlanan yahut gerçekleştirilen reform çalışmalarında hakimiyet daha çok neoliberal politikalar eksenine kaymış ve bu düşünce akımına binaen devletin rolünün değiştirilmesi hedeflenmiştir. Neoliberal akıma göre, devletin küçültülerek bir başka ifadeyle devlet etkinliğinin kırılarak, devletin yalnızca düzenleyici ve yönlendirici bir konuma getirilmesi gerekmektedir (Pustu, 2018). Türk kamu yönetimi açısından 1980’li yılları “yeniden yapılanma süreci” olarak adlandırabilmek mümkündür. Türk kamu yönetimi içerisinde bu dönem ağırlıklı olarak birçok idari reform niteliği taşıyan çalışmaları içermektedir. Yeniden yapılanmaya dair üzerinde yoğunlaşılacak çalışmalar ve bu çalışmalar neticesinde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler; yeniden yapılanma kavramının sıkça kullanılmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu dönemde, kamusal anlamda yaşanan ve yaşanması beklenen reformların “idari reform” olarak kavramsallaştığı ve yeniden yapılanma kavramı gibi alan yazında kendine yer bulduğunu belirtmek gerekmektedir. Kamu yönetimi sözlüğünde idari reform şu şekilde tanımlanmıştır; “kamu yönetimini daha etkili ve daha verimli kılmak, iyileştirme amacıyla girişilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler” (Bozkurt, vd., 1998).

Türk kamu yönetiminde 1980 ve sonrasında yaşanan yönetsel değişimlerin başlangıcı olarak 1979 yılında kamusal alanda serbestleşmeye gidilmesi ve kamu tasarrufunun sağlanmasına yönelik olarak sübvansiyonların kaldırılması bu dönemin (1980 ve sonrası) miladı olarak kabul edilebilir. Kamuda tasarruf yaptırımlarının bir süre uygulandıktan sonraki reform girişimi ise “özelleştirme” adı altında olmuştur. Kamu girişimlerinin özelleştirilmeye başlamasıyla ekonomik anlamda tutumluluk, işlevsel anlamda verimlilik ve etkinlik gibi değerler öncelenerek 1979 yılında başlayan düşüncenin istikrarlı bir şekilde devamı sağlanmaya çalışılmıştır.

12 Eylül’de gerçekleştirilen askeri darbe (1980) sonrasında Türkiye, kamusal anlamda depolitik bir süreçten geçse de, neoliberal akım çerçevesinde kamusal alanda düzenleme ve yeniden yapılandırma çalışmaları hız kesmeden devam etmiştir. 1983 yılında gerçekleştirilen genel seçimin ardından hükümetin sivil bir yönetim eline

geçmesiyle; kamu hizmeti anlayışında ve Türk kamu sistemi içerisinde çeşitli birimlerde değişikliklere gidilmiştir. Bu süreçten itibaren kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve hızlı bir biçimde yerine getirilmesi adına gerçekleştirilen çalışmaların başlıca olanları arasında; kamusal hizmetleri yerine getiren ve aynı amaca hizmet eden birimlerin tek bir çatı altında toplanması gösterilebilir. Bu tarihlerde kamu hizmet sunumuna dair gerçekleştirilen bir başka değişiklik ise bakanlık sayılarının değiştirilmesi olarak dikkat çekmektedir. Yapılan değişikliklerin, sürecin devamında oluşturulacak olan “*Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*” açısından oldukça önemli olduğu belirtilmelidir. Bu döneme girilmeden önce ise; DPT tarafından planlı dönem öncesi araştırma, analiz ve değerlendirmelerde bulunması amacıyla 1988 yılında TODAİE görevlendirilmiştir (Türkoğlu ve Demirhan, 2013). Görevlendirme niteliğinin kalkınma dönemi öncesinde, bu süreçte yol gösterici olarak yararlanılabilecek bir kamu araştırması yapılması olduğu söylenebilir. Nitekim, 1988 yılı içerisinde “*Kamu Yönetimi Araştırma Projesi*” (KAYA) adıyla başlatılan çalışmalar 1991 yılında son bulmuş ve hazırlanan rapor sunumu bu tarih içerisinde gerçekleştirilmiştir.

2.2.1.4. 1991 Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi

1980’li yıllar ve devamında Türk kamu yönetimi içerisinde, sunulan hizmetlerde etkinliğin sağlanması ve değişmekte olan yaşam şartlarına ayak uydurulabilmesi amaçlarıyla idari reform gerçekleştirme düşünceleri devam etmektedir. Sürekli olarak bir yenilenme gereksinimi içerisinde olarak alınan bir karar neticesinde; DPT, bu dönemde oluşturulacak “*Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’na*” ve hükümetin yıllık programına yol göstermesi amacıyla bir kamu yönetimi araştırması yapılmasını öngörmüştür. 1988 yılında alınan bu kararın TODAİE tarafından gerçekleştirilmesi istenmiştir (KAYA, 1991). Bu dönemde ele alınan kamusal örgütlenmenin, aşırı olarak değerlendirilebilecek geniş bir görev alanı bulunan ve bununla bağlantılı olarak gerekli olmayacak kadar büyüme gösteren, fazlaca kaynak tüketimi yapan ve hantal işleyen bir idari yapının yeniden düzenlenmesini içerdiği söylenebilir. Bu anlayış, “artçı devlet, sanal bürokrasi, demokratikleşme ve ulus ötesi kalkınma” gibi terimler üzerinden sürdürülmekte ve mevcut bürokratik yapının tasfiye edilerek, idari işeyiş odağının yabancı devletlere çevrilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Azgelişmiş bir ülke olmaktan çıkılması

amacıyla devlet nezdinde atılacak adımların en başlıca şartları olarak öne sürülen bu unsurların yerine getirilmesi ve bu durum sonrasında gerek toplumsal gerekse ekonomik karşılıkların ne yönde olacağının belirlenmesi gibi sebeplerle KAYA projesi çalışmalarına başlanmıştır. KAYA projesinin, çalışma öncesinde belirtilen amaçlarına ve ele aldığı konulara binaen oldukça geniş içerik ve kapsamlı bir proje olduğu söylenebilir.

Kamu yönetimi sisteminin modern şartlara yaraşır hale getirilmesi, merkez ve yerel yönetimlerin hem birbirleri arasında hem de kendi içlerindeki işleyişin hızlı ve etkili bir işleyiş haline getirilerek hizmette verimlilik esasının sağlanması, kamu kaynaklarının kullanım şekillerinin düzenlenmesi, personel sistemi ve örgütlenmede ortaya çıkan birtakım aksaklıkların ve yetki paylaşımlarının düzene sokularak var olan problemlerin çözülmesi gibi durumlar, KAYA projesinin temel amaçları çerçevesinde gösterilebilmektedir. KAYA projesi ile, Türk kamu sistemi içerisindeki sorunların belirlenip çözüm önerileri geliştirilerek, ana hizmet gruplarının ve yerel yönetimlerin ortak görevleri sıralanmakta ve AB'ye yönetsel açıdan uyum sağlanması gibi tüm bu durumlar ölçeğinde tavsiyelere yer verilmektedir. Bir idari reform çalışması olarak ortaya konulan KAYA projesinin bu bağlamda değerlendirilmesinin birçok sebebi mevcuttur. Bunlar kısaca; kamu yönetiminde duyulan reform ihtiyacının daha önceki dönemlerde derinlikleriyle sorgulanmamış olması, 1980'li yıllarda yaşanan sistem değişikliğinin tam olarak kavranamayıp yapısal olarak incelenmemiş olması ve 1945-1980 yılları arasındaki dönemin ardından 1990'lı yıllar itibariyle oluşan yeni dünya düzeni içerisinde Türkiye'nin kendi konumunu henüz belirleyememiş olması şeklinde sıralanabilir. İdari reform niteliği taşıyan KAYA projesinin, günümüz şartlarıyla geçmişe yönelik bir değerlendirmesi yapıldığında; esas itibariyle arzu edilen başarıya ulaştığını söyleyebilmek mümkün değildir. Bunun sebebi olarak KAYA projesinin, diğer idari reform çalışmaları kapsamında değerlendirilen çalışmalara oranla aynı ölçüde geleneksel yöntem ve düşünceler içerdiği, dolayısıyla amaçlanan verimli ve hızlı bir işleyiş sağlanmasının geleneksel yöntemler aracılığıyla gerçekleştirilemeyeceği düşünceleri gösterilebilmektedir (Yayman, 2005).

2.2.1.5. 2000 Yılı Sonrasında Gerçekleştirilen İdari Reformlar

İdari anlamda yapılan reformlar, 2000'li yıllardan itibaren ağırlıklı olarak YKY anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Küreselleşme ve

küreselleşmenin etkisi olarak yaygınlık kazanan dijitalleşme ekseninde kamusal alanlarda meydana gelen yeniden yapılanmalar bu yıllar itibariyle hız kazanmıştır. YKY anlayışının içermekte olduğu ve neoliberal düşünceden yoğun şekilde etkilendiği gözlemlenen, devletin küçültülmesi, katı bürokrasi etkisinin kırılarak esnetilmesi, özel sektöre yoğunlaşılması ve rekabet alanlarının genişletilmesi gibi durumlar bu dönemde yapılacak olan reform çalışmalarının idari anlamdaki gündemini oluşturmaktadır (Bayansar, 2020). Yeni anlayış beraberinde gelen açıklık, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve bilgi edinme gibi birtakım değerlerin de özellikle 2000’li yıllar devamında Türk kamu sistemi içerisine dahil edildiği söylenebilmektedir.

1990’lı yıllarda Türk siyasal hayatı içerisinde meydana gelen birtakım iç karışıklıklar, yaşanan ideolojik çatışmalar ve bu ideolojiler hakimiyetinde sürdürülen parti yönetimleri vb., siyasal açıdan olumsuz olarak görebileceğimiz birçok olayın Türkiye açısından neticesi, merkezin parçalanması yönünde nihayete ermiştir (Ertan, 2021). Merkezin parçalanması ve siyasal açıdan istikrarın bir türlü sağlanamıyor olmasının ardından, 2002 yılında yapılan seçim sonucunda tek parti olarak iktidar olabilecek (koalisyonu ihtiyaç duymadan) kadar çoğunlukta oy elde eden hükümet, Türk siyasi hayatının önceki dönemlere kıyasla, dinginleşmesinin başlangıcı olmuştur.

2000’li yıllarda Türk siyasal hayatına dair başlayacak olan “konsolidasyon” sürecinin miladı, genel seçimin erkene alınmasıyla birlikte 3 Kasım 2002 tarihi olmuştur. Bu tarihte gerçekleşen seçim neticesinde bir yıl önce kurularak seçimlere katılan Adalet ve Kalkınma Partisi, mecliste bulunan vekil sayısının üçte ikisi kadar oy alarak (%34) iktidar olmuştur (Gökçe ve Akgün, 2002). 2002 yılında yönetimi devralan hükümetin, kamusal anlamda yerine getireceği çalışmalardan öncelikli ve ilk olanı; “acil eylem planı” (AEP) olarak belirlenen kamu işleyişinin yeniden yapılandırılması olmuştur. Bu alanda yapılan çalışmalar ise bu dönem içerisinde “*devlet reformu*” olarak adlandırılmıştır (Yayman, 2016). 3 Ocak 2003 tarihinde tam metin olarak yayımlanan AEP, genel itibariyle idari, ekonomik, sosyal ve hukuki alanları içerisine alarak çok yönlü olarak oluşturulmuş bir bütündür. Planda, ilk yer verilen “Kamu Yönetim Reformu” kısmıdır. Kendi içerisinde dörde ayrılarak; *merkezi idare reformu, yerel yönetimler reformu, devlet personel rejimi reformu ve yolsuzlukla mücadele* başlıklarıyla sınıflandırılmıştır (Bağımsız Sosyal Bilimciler , 2003).

Yeni hükümetin bu anlamda gerçekleştirmeyi planladığı reform projesiyle, Türk kamu yönetimi sisteminin bütüncül bir şekilde yeniden yapılandırılması ve bu

hususun liberal düşünce ekseninde gerçekleştirilerek dünya standartlarına uygun bir biçimin elde edilmesini amaçladığı görülmektedir. Türk siyasal hayatının özellikle 1990'lı yıllarında siyasi anlamda istikrarın sağlanamaması, dönemsel şartlara uygun olarak (yeni dünya düzeni düşüncesiyle) gerçekleşecek olan idari reformlarda gecikme yaşattığı düşünülebilir. Tezimizde idari reform niteliği taşıyan ve 1980-1990'lı yılları kapsayan birçok rapor ve çalışmanın ele alınmasından hareketle; idari reform hareketlerinin bu dönemlerde ortaya çıkarılan ancak uygulanabilirlik açısından istenilen karşılığın tam olarak alınamadığı bir süreç yaşadığını öne sürmek mümkündür. 2002 yılında AEP'in ortaya çıkmasıyla birlikte kamu idaresine dair köklü değişiklikler süreç devamında kendi içerisinde bir istikrar yakalayarak gerçekleşmeye başlayacaktır.

1990'lı yıllarda kamuya ilişkin ortaya çıkan reform düşüncelerinin zemini bu yıllar içerisinde gelişmiş olsa da 2000'li yıllar içerisinde olgunlaşmaya başlamıştır. Bu düşüncelerden biri de 1990'lı yıllarda üzerinde çalışılan; “*Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTK)*” olmuştur (Güler B. A., 2004). KYTK tasarısı, yönetsel açıdan köklü değişiklikleri içermekte olduğundan siyasal anlamda gerçekleştirilebilirliğine mesafeli bir bakış açısı oluşturmuştur. Siyasal anlamda kanun tasarısına karşı oluşan bu mesafeli bakış süreç içerisinde toplum nezdinde de karşılık bularak tasarının meclise sunulmasını geciktirmiştir. YKY anlayışı çerçevesinde ve tezin bu konuya ilişkin birçok başlığı altında kamusal alanın yapısal olarak köklü değişimler yaşaması gerekliliği üzerinde çok kez durulmuştur. Türk idari yapısı ve siyasi-toplumsal tabanın kamusal işleyişe dair olan değişimlere geleneksel ilkeler çerçevesinde olduğu müddetçe “yumuşatılmış” tepkiler, yeni bir anlayışın beraberinde getirmek istediği köklü değişikliklere ise daha “sert” tepkiler verdiği çıkarımı yapılabilmektedir. Osmanlı'dan devralınan yönetsel kültürün Cumhuriyet tarihi içerisinde katılığının tam olarak kırılmadığı ve idari anlamda gerçekleştirilmek istenen reformlara bu sebepten tepkiler geldiğini düşünmek de mümkündür. 1990'lı yıllarda kanun tasarısı süreç içerisinde siyasi ve toplumsal değerlere uygun hale getirilerek, 2002 genel seçimlerinin ardından yeni hükümet tarafından meclise sunulmuş (29 Aralık 2003) ve takip eden ocak ayı içerisinde kabul edilmiştir (Güler B. A., 2004).

Başbakanlık tarafından 2003 yılında hazırlanan tasarı metninde, geçilecek olan yeni sistem içerisinde; bireye ve sivil toplum kuruluşlarına (STK) geniş bir alan

tanınması, yerel yönetimlerin ve bağlı kuruluşların hizmet sunumlarında daha ön plana çıkarılması, bilgi iletişim teknolojilerinin etkin bir biçimde kullanılması, yetki devrinin uygulanabileceği yatay örgütsel yapıların oluşturulması, personellerini güçlü tutan, yetkilendiren ve hesap verebilen bir yönetim anlayışının geliştirilmesi gibi unsurlara yer verilmiştir (Songür, 2015). Türk kamu yönetiminin reform çalışmalarına hız verilen bu dönemde yalnızca iç kamu işleyişinin yeniden yapılandırılarak düzene sokulması değil, aynı zamanda işleyiş bakımından AB'nin yönetsel şartlarına da uyum sağlayabilmek göz önünde bulundurulmuştur. Bu durum üzerine 2004 yılında AB'ye uyum sağlamak ve küreselleşme içerisinde oluşan yeni dünya düzeninin sistemsel gelişimini izlemek gibi düşünceler ekseninde; *“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı”* oluşturulmuştur. Ancak 2006 yılında TBMM tarafından kabul edilen kanun tasarısı Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek, Anayasa Mahkemesi'nce söz konusu kanun tasarısı iptal edilmiş ve yürürlüğe girememiştir (Karcı, 2019).

2000'li yılların ve dönem hükümetinin idari anlamda gerçekleştirdiği reformların yol haritasını YKY düşüncesi çerçevesinde, Dünya Bankası , OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development; İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı*) ve IMF gibi uluslararası örgütlerin belirlemiş olduğu şartlar ve tavsiyeler oluşturmaktadır. Türk kamu yönetimi içerisinde gerçekleştirilen reform ve düzenlemeler açısından 2003 yılı da büyük bir öneme sahiptir. Bu yıl içerisinde çıkarılan 5018 sayılı *“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”* ile kamusal anlamda yeni bir yönetim anlayışına geçişin önü açılmıştır. Yapılan değişikliklerin ve çıkarılan kanunların temel düşüncesinde YKY anlayışının öne sürdüğü birtakım şartların bulunduğu görülebilmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde; çıkarılan kanunların, oluşturulan stratejik planların ve bunlar doğrultusunda gerçekleştirilen performansa dayalı yönetim anlayışının doğrudan YKY anlayışı ilişkilendirilebilmesi zor değildir.

Türk kamu yönetimi içerisindeki birçok sorunun çözüme ulaşmadan, mevcut yapı ve sistem üzerine inşaa edilmeye çalışılması, birtakım gecikmeleri meydana getirmektedir. 5018 sayılı kanun da vurgulanmak istenen bu hususun somut örnekleri arasında yer alabilir. Zira 2003 yılı içerisinde çıkarılan kanunun tam anlamıyla uygulanmaya başlaması 2006 yılına kadar geciktirilmiştir. Netice itibariyle 5018 sayılı kanun ile, kamu yönetimi yeni bir perspektif üzerinden planlama ve sistemleşme

durumlarını edinerek, Osmanlı Devleti ve devamında Türkiye Cumhuriyeti olarak süregelen katı merkezîyetçi anlayışın bu kanun beraberinde kırılmış olduğu yorumu yapılabilmektedir. Bu yılların devamında kamusal anlamdaki yeniden yapılanma çalışmalarının birçok kurum ve kuruluş oluşturularak gerçekleştirilmeye çalışıldığı, bir diğer ifadeyle yeniden yapılanmanın ve esasında YKY anlayışı ilkelerinin Türk kamu yönetimi içerisine yerleştirilmesi amacıyla yapılan çalışmaların, kamu yönetimi içerisinde çeşitli kurumlar üzerinden uygulanma arzusu taşıdığı görülmektedir (Pustu, 2018).

2.2.2. Sosyal Devlet Kuramsal Çerçeve

Refah devleti kavramıyla aynı anlamda kullanılmakta olan sosyal devlet kavramı ilk olarak 1941 yılında “*social state*” yahut “*welfare state*” olarak İngilizce kullanılmaya başlanmıştır. Aynı zamanda, bu dönemlerde birbirleri arasında savaş vermekte olan iki ülke olarak İngiltere ve Nazi Almanyası’nın birbirleri arasındaki farkı ortaya koymak amacıyla İngiliz başpiskoposlar tarafından kullanılmıştır. Kavramsal olarak literatüre girmesi ise Beyeridge Raporu ile 1942 yılında gerçekleşen sosyal devlet kavramı, anayasal düzeyde kendine daha önceki yıllarda yer bulmuş olsa da yaygın kullanılmaya başlaması daha sonraki yıllara dayanmaktadır (Gough, 2008). Sosyal devlet yaklaşımına anayasasında yer veren ilk ülke Fransa’dır. Bir başka devlet olarak Almanyası ise Weimar Anayasası’nda (1919) “ adalet ilkesine göre şekillenen bir ekonomik yaşamın, herkes için olduğu ve insanlığa yaraşır biçimde düzenlemesi gerektiği” ilkesine anayasası içerisinde yer verirken; geçmişin, günümüzün ve geleceğin yapı taşları olarak görülmesi gereken eğitim, sağlık ve çalışma hayatlarında eşitlik ilkesini benimsemiştir (Bulut, 2003). Özetle, sosyal devlet yaklaşımıyla ilgili yapılan düzenlemeler, içerisinde liberal devlet anlayışı unsurlarını da barındıran düzenleyici metinler olarak geliştirilmiş ve anayasalarda yer almaya başlamıştır.

Sosyal devlet anlayışının genel olarak toplumu bir arada tutacak olan sözleşmenin dönüştürülüp yeni bir biçimde sunulmasını amaçladığı çıkarımı yapılabilir. Ancak sosyal devletin tek ve kesin olarak bir tanımının yapılabilmesinin oldukça güç olduğu pek çok araştırmacı yazar tarafından kabul görmektedir (Gümüş, 2010).

Farklı perspektifler üzerinden devlet anlayışı ve sosyal devlete kavramsal olarak bakıldığında ise ele alınan bazı tanımlamalar şu şekildedir:

Soysal'a göre sosyal devlet; "vatandaşların sosyal yaşantıdaki durumları ve refahlarıyla ilgilenen, vatandaşlarına asgari düzeyde yaşam şartları sunmayı ödev edinen devlet" şeklinde tanımlanmaktadır (Soysal, 1986).

Akgül sosyal devleti; vatandaşlarını sosyal tehditlere karşı koruyan ve onlara azami bir gelir sağlayarak, belirli ölçütlerde eğitim, sağlık, barınma gibi temel hizmetleri sunan devlet modeli olarak tanımlamıştır (Akgül, 2013).

Özlem'e göre ise sosyal devlet; sanayileşme sebebiyle ortaya çıkan eşitsizliklerin ve bu duruma karşı oluşan tepkilerin sonucunda, yalnızca yaşam özgürlüğüne değil, iş sahibi olma güvencesini, birey olarak varoluş güvencesini ve gelir sahibi olmanın güvencesini de kapsayan bir yapı olarak görülmektedir (Özlem, 2001).

Dorothy Wedderburn, sosyal devleti; ülkelerin tüm vatandaşlarına asgari ölçüde bir gelir sağlamak amacı gütmesi ve bu amaç doğrultusunda hakim piyasa sisteminin işleyişinin değiştirilmesi olarak ele almaktadır (Wedderburn, 1965). Bu tanıma ek olarak devlet müdahalesini ve refah düzenlemesini, gelir yönünden sosyal devlet anlayışı ile bağdaştıran bir diğer tanımı ise Gough yapmıştır (Akkoyun, 2019).

Asa Briggs, sosyal devlet anlayışını örgüt üzerinden ele alarak; örgütsel gücün kasıtlı bir şekilde piyasaya müdahalesi ve bu doğrultuda geliştirilen politikalar ve yönetim anlayışı üzerinden bir tanım yapmıştır (Briggs, 1999). Briggs'e göre sosyal (refah) devletin birincil, ikincil ve üçüncül olarak sıraladığı öncelikleri bulunmaktadır. Briggs, devletin ilk olarak bireylerin güvencelerinin sağlanması ve asgari ölçüde gelir elde edebilmelerine yönelik bir öncelik belirtirken, ikincil olarak birey-devlet ve birey-birey arasındaki güvensizliğin azaltılarak özellikle ailelerin belli bir seviyenin üzerinde hayat yaşamalarını sağlamaktır. Üçüncül olarak ise sosyal devletin minimum gelir değil ideal gelir anlayışına sahip olması ve sınıf farklarının azaltılması gerektiği üzerinde durmuştur (Akkoyun, 2019).

Harvey, sosyal devlet anlayışının başarılı olabilme şartını, kapitalizmin yaşayacağı dönüşümler sonucunda devletin mevcut olan problemlerden kurtulmasına bağlamaktadır (Harvey, 2013).

John Rawls, “ her vatandaşın birbirleri arasında aynı ölçüde özgürlüğe sahip olması, eşit olması...” yönünden sosyal devleti ele alırken; ayrıca toplum içerisindeki ekonomik eşitsizliğin de toplum adına eşit bir şekilde yeniden düzenlenerek dağıtılmasına vurgu yapmıştır. Rawls’a göre bu anlayış çerçevesinde öncelikle hayat standartları düşük, yoksul bireylerin asgari refaha ulaştırılması gerekmektedir (Gökbunar ve Kovancılar, 1998).

Sosyal devlet olgusunun kavramsal olarak birçok tanımı mevcuttur. Ancak bir olgunun tam anlamıyla anlaşılabilir olması için yalnızca tanımlanması yetersiz olacaktır. Sosyal devletin kavramsal olarak tanımlanmasının yanı sıra, içeriğinde yer alan düşüncelerin, özellik ve şartların var olması konunun anlaşılabilirliği açısından oldukça önemlidir. Bu konu üzerinde yapılmış olan birçok çalışmanın var olması sosyal devlet anlayışı açısından avantajlı bir durum olarak kabul edilebilir. Örneğin, Pacek ve Freeman’ın birlikte bu konu üzerinde yapmış olduğu çalışmaya göre; bir devletin sosyal devlet niteliği kazanabilmesinin üç şartı bulunmaktadır. Bunlardan ilki literatürde *dekomodifikasyon* olarak adlandırılan ve “metalaşmanın sınırlanması” anlamında kullanılan durumun sağlanmasıdır. Dekomodifikasyon, piyasa içerisindeki işçileri korumaya bir diğer ifadeyle işçileri sosyal güvence altında tutabilmeyi öngörmekteyken, aynı zamanda işçi sınıfının piyasaya bağımlı olmaksızın bir hayat sürebilmenin de sağlanması gerekliliği üzerinde durmaktadır. Çalışmada ikinci şart olarak öne sürülen durum ise *sosyal ücret* olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kısımda, devlet müdahalesinin piyasa odaklı değil, sosyal harcamalar odağında olması gerektiği savunulmaktadır. Son ve üçüncü şart olarak da; sol partilerin yahut STK’ların devleti (hükümeti) sosyal devlet anlayışı çerçevesinde hizmet verme ve politikalar geliştirmesine yönelik sıkıştırılması gerektiği üzerinde durulmuştur (Çakmak, 2017).

Çıkarım yapılabileceği üzere sosyal devlet anlayışında, liberal devlet anlayışıyla benzer nitelikte olan birçok bilgi bulunmaktadır. Konu üzerinden bir örnekte bulunulacak olunursa, sosyal devlet ve liberal devlet anlayışında da görülen; devletin hizmet ve politikalar odağında, yalnızca birey odaklı olmakla kalmayıp, aynı zamanda bireylerden oluşan sosyal toplulukları da baz alarak bir anlayış geliştirdiği gösterilebilir. Sosyal devlet anlayışına göre insan; somut bir varlık olarak, birbirleri arasında sosyal ilişkiler kuran, sosyal bağlantılarda bulunan, çeşitli sosyal, siyasal ve ekonomik kuruluşlar içerisinde yer alan ve tüm bu süreçler içerisinde sosyal güvencesi olması gereken kimseleri ifade etmektedir. Sosyal devlet anlayışı gereği, devletler

bireyler üzerindeki sosyal güvenceleri hukuki boyutta sağlamalı ve onlara belli bir refah seviyesinin altına düşmemek üzere risksiz bir yaşam sunmalıdır (Serter, 1994).

2.2.2.1. Sosyal Devletin Tarihsel Süreci

Sanayi devrimi öncesinde görülen ve hakim işleyiş olan feodalizmin toplumsal sorunların çözümüne ilişkin yerine getirdiği; düşkün, yoksul ve yaşlılara yönelik yaptığı yardımların ve bunları yerine getiren kilise ve loncaların sanayi devrimi ardından dönüşüme uğradığı görülebilmektedir. Sanayi devrimi sonrasında feodal sistemin yerini kapitalist sistem almaya başlamıştır. Feodal sistemin tarihe karışmaya başlaması ve üretim sisteminde yaşanan değişiklik, serflik sisteminin (toprak ağası-köylü ilişkisi) de son bulmasını beraberinde getirmiştir. Bir milat olarak genel kabul gören sanayi devrimi ve devamında gelişen sanayileşme, toplumlar üzerinde oldukça etkili olmuştur. Kırsal bölgelerden kentlere doğru yaşanan yoğun göç dalgalarının başlaması da sanayileşmenin gelişimiyle paralel olarak seyretmiştir. Yaşanan kitlesel göçler ve dolayısıyla kalabalıklaşan kentsel alanlar, yeni sorunları da beraberinde getirmiştir. Ortaya çıkan yeni sorun alanlarının çözümüne ilişkin de yeni düzenlemeler ve yönetim sistemi içerisinde reformlara ihtiyaç duyulmaya başlamıştır. Devletler açısından yaşanacak olan değişim ise sosyal devletin ilkesel olarak değil bütünsel olarak bir karşılık bulacağı düşüncesini beraberinde getirmektedir (Kara, 2015).

Gelişmiş ülkeler üzerinde yapılan gözlem ve araştırmalar neticesinde sosyal devlet anlayışının daha çok kriz dönemlerinde ortaya çıkarak keskin dönüşümlere sebep olduğu söylenebilir. Gelişmekte olan ülkeler üzerinden bakıldığında ise bu durum daha çok “kalkınma, gelişme ve ilerleme” boyutlarında ortaya çıkmaktadır. Esasında gelişmekte olan ülkeler bağlamında bu durum yahut dönüşüm, demokratikleşme arayışı refleksleri olarak da kabul görmektedir. Sanayileşme döneminin ardından bu döneme ayak uydurabilmiş yani sanayileşmiş devletler, sosyal devlet anlayışını; kamu gücünün azaltılarak doğru bir şekilde kullanılmasıyla kamunun piyasa üzerindeki etkisini azaltmak şeklinde görmektedir (Akkoyun, 2019).

Sosyal (refah) devletin tarihsel olarak gelişimi doğrultusunda, kavramsal olarak refah devleti ilk olarak Fransızca İkinci İmparatorluk zamanında kullanılmıştır (*Etat-providence*). Arka planında liberal düşüncelerin yer aldığı sosyal devlet anlayışı, bu dönemde devletin yetki alanlarının genişleyip artması dolayısıyla

bu duruma karşı çıkan bireyci düşünceye sahip düşünürler tarafından ortaya atılmıştır. 1791 tarihinde çıkarılan Le Chapelier Yasası'nın devamında (1860'lı yıllarda) loncaları yasaklaması olayı, yasanın fazlaca eleştiri almasına sebep olmuş ve yapılan eleştirilerde kavramsal olarak “refah devleti” kavramına da yer verilmiştir. İngilizcede ise yineleneyeceği üzere “*welfare state*” olarak 1940'lı yıllarda kullanılmaya başlayan refah devleti kavramı, Almandada ise “*Wohlfahrstaat*” ifadesiyle 1880'li yıllarda yapılan reformlar için kullanılmıştır (Rosanvallon, 2004).

Tarihsel süreç içerisinde artarak ve çeşitlenerek devam eden sosyal devlet anlayışı, sanayileşme sonrasında öncelikli olarak çalışma hayatının ve yaşam şartlarının iyileştirilmesi yönünde gelişim göstermeye devam etmiş ve devletler sosyal güvenlik adı altında birtakım haklar edinmeye başlamışlardır. 20. yüzyılın başlarında iktisadi anlamda yaşanan değişimler ve aynı dönemlerde yaşanmış olan I. Dünya Savaşı, devletlerin ekonomik anlamdaki işleyişinde değişikliklere gitmesi sonucunu beraberinde getirmiştir. Bu dönemde hakim olan liberal iktisadi anlayış ve serbest piyasa modeli zayıflamış ve sosyalist anlayış güç kazanmaya başlamıştır (Sallan Gül, 2009).

II. Dünya Savaşıyla beraber yaygınlık kazanmaya başlayan refah devleti anlayışıyla, ülkelerin ekonomik alanda istikrar sağlaması ve toplumsal anlamda refah düzeyinin yükselmesi gibi durumlar birçok devletin de sosyal devlet anlayışını benimsemesini beraberinde getirmiştir. 1950'li yıllara gelindiğinde sosyal güvenlik alanında birtakım yeni adımlar atılmaya başlayarak işsizler, yaşlılar ve hastalar ile ilgili çeşitli uygulamalara gidildiği görülmektedir. Uygulamaya geçilen alanlara genel kapsamlı olarak bakıldığında bireylerin sosyal güvencesi yahut sigortası olarak bakabilmek mümkündür. Bireylere tanınan sosyal güvenceler 1950 itibarıyla tek bir çatı altında toplanarak sosyal devlet anlayışı ve sosyal hizmet uygulamalarında birtakım sınıflandırmalar da doğru orantılı olarak meydana gelmeye başlamıştır. Sosyal güvencelerin sınıflandırılarak bir bütün haline getirilmesinin aynı zamanda toplumsal anlamda da bir bütünlüğü sağladığı, böylece emek ve sermaye sınıflarının da birbirine yaklaştığı görülmektedir (Koray, 2003). Özellikle Avrupa devletlerinin bu anlayış çerçevesinde yürüttükleri kamu yönetimi sistemiyle 1970'li yıllara kadar iktisadi anlamda yaşanan büyümenin ve artan kamu harcamalarının gözlemlenebilmesi, dönem açısından değerlendirildiğinde sosyal devlet anlayışının tarihsel süreç içerisindeki olumlu etkilerini göz önüne çıkarmaktadır. Avrupa'da

“sosyal demokrat refah devleti” olarak adlandırılan anlayış, Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) “Amerikan liberal refah devleti” olarak adlandırılmaktadır (Akkoyun, 2019). Ancak bu anlayış her ne kadar bölgesel farklılıklar sebebiyle farklı isimlerle adlandırılmakta olsa da içerik yönünden birçok benzerlik taşımaktadır.

20. yüzyılda yükselen sosyal devlet olgusu Avrupa ülkeleri özelinde Anayasalara yansıtılmaya başlanmıştır. Bir başka ifadeyle Avrupa ülkeleri 20. yüzyıl içerisinde modern anlamda devlet sistemlerini revize etmişlerdir. Bu bağlamda yeni anayasalar çıkartılmış ve sosyal devlet anlayışına dair birçok hükme de anayasalarda yer verilmiştir. Bunlara, 1946 Fransız, 1947 İtalyan, 1949 Federal Alman ve 1961’de çıkarılan Türk Anayasası gibi hukuki boyutta sosyal devlet anlayışını benimsemeye başlayan devletler örnek olarak gösterilebilmektedir (Göze, 2021).

Devletlerin hegemonik bir güç olarak sistemli bir yönetim anlayışı benimsemeye başlamalarından hareketle ele alınan YKY anlayışı çerçevesinde gelişim gösteren ve küreselleşmeyle doğru orantılı olarak gelişme gösteren sosyal devlet anlayışının temelinde bireylerin refah düzeylerinin artırılması yer almaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde küreselleşmeyle birlikte yükselen ve gelişmekte olan yaşam standartlarını yakalayabilmenin de zorlaştığını söyleyebilmek mümkündür. Devletlerin toplumsal sorunların artmasına yönelik olarak gerçekleştirdiği çözüm arayışları genellikle sistemsel değişimleri beraberinde getirmiştir. Esas itibarıyla devlet anlayışında meydana gelen değişimler, değişimin yönüne bağlı olarak birtakım şartlar barındırmaktadır. Sosyal devlet yönünde gerçekleştirilmesi arzu edilen değişimlere bakılacak olursa; kamusal hizmetlerin ve çeşitlerinin artırılması, toplumda belli bir refah seviyesinin yakalanması ve tam istihdamı sağlayabilme gibi amaçlar, aynı zamanda sosyal devletin gerekliliklerini oluşturmaktadır. YKY anlayışı çerçevesinde devlet sisteminde yaşanması talep edilen mukadder değişimlerin her ne kadar devletin özellikle kamu harcamalarında küçülmeye gitmesi vb. gibi şartlar öne sürülmekteyken; sosyal devlet anlayışı gereği bu durum özelinde aksi bir durum söz konusudur. Sosyal devlet anlayışında temel olarak yukarıda bahsi geçen şartların sağlanması durumunda, devletlerin kamu harcamalarında bir artış olacağı yorumlanabilir bir durumdur. Ekonomik ve sosyal hakların hukuki boyutta genişletilmesinin devlet nezdinde gerçekleştirilecek sosyal harcamaları ve dolayısıyla maliyetlerini de artırmayı beraberinde getirecektir (Demirkaya, 2016).

1929’da yaşanan ekonomik kriz (büyük buhran) sebebiyle birçok devlette yaşanan olumsuz durumlar bu dönemde serbest piyasanın zayıflamasındaki en temel nedenler olarak görülebilir. İşsizlik ve yoksulluk olarak ortaya çıkan başlıca sorunların çözümüne yönelik, temeli 1800’lü yıllara dayanan sosyal devlet anlayışı birçok devleti etkisi altına almaya başlamış ve 1970’li yıllara kadar etkisini artırarak devam ettirmiştir.

Türkiye’de ise 1960’lı yıllar itibariyle anayasada yer verilen sosyal devlet anlayışı 1980’li yıllarda Neo-liberal akımın hakimiyet kazanmaya başlamasına kadar etkili olmaya devam etmiştir. Avrupa’da Türkiye’ye nazaran daha erken hakimiyet kuran Neo-liberal akım (1970’ler), sosyal devlet konusu bağlamında da Türkiye’ye kıyasla birçok sosyal hizmet ve sosyal yardımın kamu uygulamalarına daha erken dahil olmasına sebep olmuştur.

Nitekim 1970’li yıllara kadar etkisini yoğun bir şekilde hissettirmiş olan refah devleti anlayışı, ilerleyen yıllar süresince gerek kamu harcamalarının her geçen zamanda biraz daha artması ve gerekse bu süreçte genişleyen bürokratik bir yapının var oluşu, artık gelişimini tamamlamış bir refah devletinin varlığını gösterir nitelikte olduğu şeklinde değerlendirilmiştir (Gökbunar ve Kovancılar, 1998).

1980 sonrasında dünya üzerindeki tüm devlet ve toplumları etkisi altına almaya başlayan “globalleşme, modernleşme, küreselleşme” gibi olgular, yineleneyeceği üzere neo-liberal bir akım çerçevesinde özellikle devletlerin ekonomik anlamda değişmesini ve devletin iktisadi alandaki fonksiyonlarında sahip olduğu rolünün dönüşmesini zorunlu kılmıştır. YKY anlayışı çerçevesinde ele alınan ve bahsi geçen olgularla birlikte dönüşümünü sürdüren yönetim anlayışı; netice itibariyle etkin ve küçük (minimal) devlet arzusunu 1980’li yıllarda da çeşitli reformlar ile sürdürmüştür.

Bu reformların belirleyici gerekçeleri arasında her ne kadar ekonomik sebepler yer alıyor olsa da, politik etkenler de YKY anlayışının devletlerce uygulanışı bakımından oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle ABD ve Avrupa devletlerinin kamu yönetiminin yenilenmesi konusu farklı politik görüşler ekseninde şekillendiği sebebiyle, oluşturulacak yeni modelin adlandırılmasında da farklılıklar bulunmaktadır. Bu model, Amerika’da “Hükümetin yeniden keşfi” (reinventing government), Kanada’da “Vision 2000” ve İngiltere’de “Gelecek adımlar acente

reformu” (Next steps agencies reform) gibi devlet politikalarının içeren isimlendirmelere tabi tutulmuştur (Zifcak, 1994).

Dönemsel olarak kamu yönetiminin yenilenme ihtiyacı doğrultusunda değişim çalışmaları gerçekleştirilen hükümetlerin görüşleri de sürece etki etmiştir. Bu dönemde İngiltere’de sağ fraksiyon içinde bulunan yöneticiler YKY uygulamalarına yönelirken, Avusturalya’da sol fraksiyonda bulunan yöneticiler paralel adımlar atmışlardır (Gökce, Önder ve Gökce, 2001). Avrupa ülkeleri öncülüğünde başlayan değişim sürecinde Türkiye’de ise Turgut Özal liderliğinde benzer değişim politikaları (hükümet politikaları, kalkınma planları, yasal düzenlemeler vs.) uygulanmaya başlamıştır (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2011).

Bu dönemlerde neo-liberal tutum ve yaklaşımının devlet anlayışı arzuhaline karşılık bulmaya başlamasının en somut göstergelerinden biri olarak “üretici devlet” statüsünde politika ve faaliyetlerini sürdüren devletlerin “koruyucu ve denetleyici” bir statüye bürünmesi gösterilebilmektedir (Pehlivan, 2010).

Devlet anlayışının tarihsel süreç içerisinde değişim ve dönüşümüne değinildiği üzere yarım asırlık bir devlet anlayışı kıyası yapılacak olursa; 1930’lu yıllarda hakim olan devlet nezdinde gerçekleştirilen harcamaların (kamu harcamalarının) arttırılması düşüncesi, 1980’li yıllardan itibaren adeta buharlaşmaya başlamış ve kamu harcamalarının kısıtlanarak, minimal bir devlet arzusunun karşılık bulmaya başladığı, tarihsel süreç zarfında çıkarımı yapılabilecek somut bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 1990’lı yıllarda da hakimiyetini sürdüren bu düşünce günümüze dek önemini yitirmemiş ve özellikle ekonomik anlamdaki devlet müdahalesinin yalnızca düzenleyici ve denetleyici rolü ön planda tutulmaya devam edilmiştir (Berkay, 2013)

Özet olarak; sosyal (refah) devleti düşüncesinin köken itibariyle 1800’lü yıllara dayanmakta ve İkinci Dünya Savaşı döneminde asıl etkisinin görülmeye başladığını söyleyebilmek mümkündür.

Kavramsal olarak sosyal devletin daha anlaşılabilir olması için bu kavramın tamamlayıcıları olarak görülebilecek birçok alt kavramın da açıklanması gerekmektedir. Özellikle devletlerin sosyal riskler içeren durumları önlemeye yönelik geliştirdiği; sosyal sigorta ve sosyal hizmetler bu kavramların en başlıca olanlarından. Tezin konusu itibariyle sosyal sigorta anlayışı ve uygulamaları

niteliksel açıdan ele alınmayacaktır. Tez, sosyal hizmetler kavramı ve uygulamaları çeşitli sosyal yardımlar üzerinden değerlendirilecektir.

2.2.2.2. Temel Hak ve Hürriyetler

“Hak” kavramı, temelinde “adalet” olgusuyla birleşen ve tarihsel süreç içerisinde bilinçlenme düzeyinde gelişim gösteren bir kavramdır (Gedik, 2003). Platon’un “Devlet” eserinde adalet kavramı üzerinden “borçlu olunanı, gerekeni sahibine vermek/teslim etmek” nitelendirmesini, hak kavramıyla sentezleyerek hakkın, “bütün insanlığın birbirlerine karşı borçlu olması” şeklinde ifade etmiştir.

Kişilerin yalnızca insan olduğu sebebiyle edindiği haklar bulunmaktadır. Bunlardan en başlıca olanı ise “yaşama hakkıdır”. İnsanlar kendisine tanınmayan doğuştan edindiği yaşama ve düşünme hakkı gibi yetilerinde, birbirlerine karşı saygılı ve anlayışlı olmak zorundadırlar. Nitekim birbirlerine karşı olan borçlarını da en başta bu şekilde ödemeye başlayacaklardır.

Kuçuradi’nin “doğrudan korunan” temel haklar olarak gördüğü yaşama ve özgür düşünce hakkı dışındaki diğer temel haklar arasında; sağlık, eğitim, çalışma hakkı vb. haklar sayılabilmektedir (Kuçurardi, 2007). Bu hakların ikincil düzeyde değer atfetmesinin sebebi olarak ise insanların yaşam standartlarını yükseltmek amacıyla bu haklarını kullanmaya yönelik istemlerde bulunmak durumunda olması gösterilebilir (Sağlam, 2011).

İnsanların birbirlerine karşı borç silsilesi durumunda olan hakları, her ne kadar doğrudan edinilmiş ve engellenemez olarak görülse de tarihsel süreç içerisinde bu hakların korunulması adına verilen (verilmek zorunda olan) mücadeleler de mevcuttur (Çeçen, 2013). Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında bireysel şiddet içeren olaylara karşı olarak; bireylerin özgürlüklerini ve temel haklarını özgürce kullanabilmelerini içeren insan hakları belgeleri oluşturularak yasal bir zemin çerçevesinde bu hakların korunması amaç edinmiştir (Öner, 2021).

Erdoğan insan hakkını, “ahlaki bir hak” olarak yorumlayarak; en üstün hakkın ahlaki hak olduğu çıkarımında bulunmuştur. İnsan hakkı ona göre, her ne kadar insanlar arasında farklılaşmalar mevcut olsa da değer bakımından eşit olunması gerekliliğini ifade etmektedir. Nitekim, eşitliğin sosyal açıdan sağlanabilmesinin yolu

ise zorlayıcı-rasyonel özgürlük anlayışının aksine “sosyal rasyonellik” anlayışıyla mümkün olabilecektir (Erdoğan, 1993).

2.2.2.3. Toplumsal ve Sosyal Temel Haklar

Sosyal hizmetlerin ve dolayısıyla sağlanan sosyal hakların ana odağı bireydir. Sosyal refaha ulaşması arzu edilen ilk öncelik bireyden aileye, aileden topluma doğru sıralanış içerisinde düzenlenmektedir. Bu bağlamda bireylere çoğunluk üzerinden belirtilecek olursa; devlet eliyle sunulan hizmet ve imkanların genel kanıyla insan onuruna yaraşır bir biçimde yaşam standardı sunmaları amaçlandığı söylenebilir. Bu amaçla ortaya çıkan haklar genel itibariyle; çalışma hakkı, sağlık hizmetlerinden faydalanma hakkı, eğitim hakkı, konut edinme ve barınma hakkı vb. olarak sıralanabilmektedir.

“sosyal haklar, yaşam hakkının modernize edilmesi ve sürdürülebilirliğine yönelik olarak gelişim göstermiştir.”

Hukuki boyutlarıyla bireylere tanınan bu haklardan kısaca bahsedilecek olursa; ilk olarak bireyin kendi gelişimini sürdürmesi ve amiyane tabiriyle kendi ayakları üzerinde durabilmesi amacıyla sağlanan istihdamın yani çalışma hakkının bir sosyal hak olarak tanınmasından bahsetmek gerekmektedir. Bu hususta yapılan bir çalışmada (Selek Öz ve Yıldırım, 2009), çalışma hakkı tanınmayan bireylerin toplum içerisindeki varlığını koruyamayacağı ve gerek maddi gerekse manevi açıdan kendilerini geliştiremeyeceği belirtilmiştir. Temel hak ve hürriyetler açısından çalışma hakkının tanımlanması, bir başka ifadeyle toplumdaki günümüz temel problemleri arasında da gösterilebilecek olan işsizliğin giderilmesi bireyin sosyal güvencesi bağlamında elzem bir durum olarak görülebilir. Böylece tez içerisinde de sıkça değinilen bir konu olarak görebileceğimiz bireyin sosyal güvence kapsamına dahil edilerek, sosyal yardıma muhtaç hale gelmesinin önüne geçilebilecektir.

Sosyal haklar çerçevesinde edinilen bir diğer hak ise bireylere tanınan eğitim hakkıdır. Esasında sosyal haklar bütünsel açıdan değerlendirildiğinde bunların birbirleriyle bağlantılı olduklarını ve birbirlerini tamamlayıcı özellikler taşıdıkları görülebilmektedir. Eğitim hakkı kapsamında düşünüldüğünde, eğitim hakkını bu haktan faydalanan bireylerin ve daha genel olarak toplumun kendilerini geliştirmeye yönelik kişisel becerilerini öğrenme ve uygulayabilmelerine yönelik tanınan haklar

olarak düşünölebilmektedir. Sosyal devlet anlayışı kapsamında bir kamu hizmeti olarak görölen eğitim hakkının dünya genelinde yaygınlık kazanması II. Dünya Savaşı öncesine kadar dayandırılabilir (Uluğ, 2000). Zira bu dönemlerde eğitim ve öğretim sağlayacak olan kurumların devlet tarafından desteklenmesi ve devlet gözetimi altında eğitimsel faaliyetlerin sürdürölmesi durumlarına tarihsel süreç içerisinde rastlanılmaktadır. Andrew Clapham “*Human Rights*” adlı eserinde eğitim hakkının herkes adına zorunlu olduğu ve ücretsiz olarak temel hak mahiyetinde sunulması gerektiği üzerinde durmaktadır. Ona göre eğitim sunumunda dikkat edilmesi ve uyulması gereken dört kural vardır. Clapham’ın geliştirdiği bu doktrin kısaca “*dört U*” olarak isimlendirilmiştir. Eserde bunlar; uygunluk, uyarlanabilirlik, ulaşılabilirlik ve uzlaşılabilirlik olarak yer almaktadır. Kısaca açıklanacak olursa *uygunluk* olarak belirtilen şartta, eğitim veren kurumların sayı açısından yeterliliği, yeterli öğretmen sayısı ve yeterli ölçüde öğretim malzemelerinin mevcut olması olarak belirtilmiştir. İkinci olarak; *uyarlanabilirlik* kavramı üzerinden ise eğitimsel açıdan yaşanan sorunların çözümüne yönelik bir takım sorular üzerinden eğitimin uyarlanabilir olmasına vurgu yapılmıştır. Bir diğer şart olarak devlet tarafından sağlanan eğitim hakkı ve hizmetine herkesin ulaşabilmesi gerekliliği üzerinde durularak eğitimin *ulaşılabilir* olması gerektiği ileri sürölmüştür. Sonuncu olarak ise; eğitim alan kimselerin (genel itibariyle çocukların) aileler arasında birbiriyle *uzlaşabilir* olacağı bir eğitim sisteminin sağlanması ve topluma kendini geliştirmiş bireylerin yetiştirilmesinin yolunun da uzlaşılabilir bir eğitimin sağlanmasıyla gerçekteşceği üzerinde durulmaktadır (Clapham, 2010)

Bireylere dair sosyal devlet anlayışı gereği sunulması yahut tanınması gereken bir diğer hak ise sağlık hizmetlerinden yararlanabilme hakkıdır. Genel yazında basitçe sağlık hakkı olarak ele alınan bu kısımda, devlet nezdinde sunulan hizmet çerçesinde her bireyin gerek beden gerekse ruh sağlığı açısından sıkıntısız bir yaşam sürdürmeleri ve devletin ihtiyaç halinde tıbbi müdahalelerde bulunmasını ödev edindiği üzerinde durulmaktadır. Devletin bireylere karşı edindiği yükümlölüklerin standart ya da tekdüze bir sistem çerçevesinde hareket etmesi beklenemez. Konu bağlamında sağlık alanında yerine getirilmesi beklenen yükümlölükler de bireyler arasında farklılıklar gösterebilir. Clapham’a göre birey nezdinde değeriendirildiğinde, bireyler olarak sağlıklı olma hakkımızın değil, sağlık hizmeti hakkımızın bulunduğu bilinciyle hareket etmeliyiz. Sosyal devlet anlayışı gereği faaliyetlerde bulunma arzusu taşıyan

bir devletin sağlık hakkını bireylere ulaştırabilme ölçüsünde birtakım ayrıştırmalar yapmadan genel bir hizmet sunumu anlayışını da benimsemesi gerekmektedir. Örneğin, sağlık hizmeti tamamen özelleştirilmeden devlet eliyle yürütölmelidir ki, bu haktan yalnızca zenginler değil aynı zamanda devlet desteğine ihtiyacı olan yoksullar da yararlansın, mekansal açıdan sağlık kuruluşları yeterli ve eşit bir biçimde ölkö geneline yayılsın ki, yalnızca metropollerde değil kırsal kesimde yaşayan bireyler de bu haklarına kolayca ulaşabilsin ve son olarak devletin hükümet kanadının siyasi ve etnik kökenlere dayalı bir hak tanımlama yahut hizmet standardı oluşmamalıdır ki, bireyler kökeni ve düşünceleri üzerinden yargılanarak hak mahrumiyetine maruz kalmasın. Dünya üzerinde çeşitli hukuki şartlara bağlanmış olan sağlık hakkına, ifade edilen bu düşüncelere benzer bir yaklaşımı da BM uzmanı Paul Hunt tarafından yapılarak; kısaca devletin diğer sosyal ve temel haklar gibi sağlık hakkının da ayırım yapılmaksızın sunulması gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Clapham, 2010).

2..2.2.4. Sosyal Güvenlik Hakkı

Sosyal devlet anlayışı gereği olarak ileri sürölen sosyal güvenlik hakkı, bireylerin asgari yaşam standartlarının muhafaza edilerek bireylerin birbirleri arasında bir denge ve eşit gelir dağılımını sağlamayı hedef edinmektedir. Maddi ve manevi açıdan yaşam seviyesinin yükseltilmesi yahut mevcut şartların muhafaza altında tutulması devlet ve insan arasındaki güven ilişkisini geliştirmeye yönelik tutumlar olarak görölebilir. Sosyal güvenlik kapsamında devlet, vatandaşlarını sosyal tehdit ve risklerden korumalı ve bu anlamdaki bir takım endişeleri yok etmelidir.

Hukuki açıdan sosyal devlet ilkesini benimsemiş bir devletin sosyal politikalar geliştirerek uygulama bazında sosyal hizmetlerde bulunması da geniş kapsamda ele alınacak olursa bir sosyal güvenlik uygulaması olarak görölebilir. Bu bağlamda devletin çeşitli kurum ve kuruluşlarıyla ve de bu anlamda özel sektörün (özel amaçlı dernek ve vakıflar) desteklenmesiyle yerine getirdiği hizmetlerin yasal mevzuat çerçevesinde düzenlenmiş ve hukuki boyutlarının belirlenmiş olması gerekmektedir.

Devletler sosyal devlet anlayışıyla yerine getirdiği hizmetlerini sosyal yardımlar başlığı altında sunarak birçok birey, grup ve ailenin sosyal güvencesi olmaktadır. Sosyal hizmetler aracılığıyla sağlanan sosyal güvenceler kendi içinde iki kola ayrılmaktadır. Bunlardan ilki sosyal sigortalar iken, ikincisi yapılan sosyal

yardımlardır. Yapılan bu ayrımı kısaca belirtmek gerekirse sosyal sigortalardan faydalanabilmek için öne sürülen şartları sağlamayan vatandaşlar, bir diğer ifadeyle sosyal sigortalar kapsamı dışında kalan insanlar sosyal yardım kapsamında değerlendirilmektedir. Vatandaşların ödeme gücüyle doğru orantılı olarak ele alınan sosyal sigortalar, ödenen vergi ve primler neticesinde kendi içinde bir denge sistemi kurmaya çalışmaktadır (Gümüş, 2010).

2.2.2.5. Sosyal Hizmet

Sosyal hizmet anlayışı, sosyal güvenlik düşüncesinin bir aracı olarak görülen sosyal sigortalardan faydalanamayan, bir başka ifadeyle sosyal sigorta kapsamına girmeyen vatandaşların, sosyoekonomik ve sosyokültürel sorunlarının önlenmesi ve yaşam standartlarının iyileştirilmesini konu edinmektedir (Şenocak, 2002).

Sosyal hizmetler, toplum içerisinde çeşitli nedenlerle yoksul, düşkün duruma ya da fiilen veya psikolojik olarak eksikliğe düşen kişilere, ülkenin ekonomik ve sosyal şartları dikkate alınarak insan onuruna yaraşır bir biçimde, toplumla uyumlu yaşam sürdürebilmeleri için gerek devlet gerekse özel kesimler tarafından sağlanan hizmetleri ifade etmektedir (Ersöz, 2020).

Bir başka tanıma göre ise sosyal hizmet, insanların sosyal refahını adaletli bir zemin üzerinde yükseltmeyi amaç edinen bir disiplindir (Şimşek ve Altun, 2020). Bu bağlamda değerlendirildiğinde sosyal refahı artırılmak istenen vatandaşlara yönelik tasarlanan ve uygulanan sosyal politikaların da, sosyal hizmet kapsamı içerisinde yer aldığı söylenebilir.

Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar arasında iç içe kavramlar olarak günümüzde kullanılmakta olup her iki kavram da “sosyal güvenlik” kapsamı içerisinde yer almaktadır. (Dilik, 1980). Bir başka ifadeyle, her iki kavramın da hizmet amacı toplumun sosyal güvenliğini sağlamaktır. Birçok araştırmacıya göre sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar her ne kadar iç içe kavramlar olsalar da, arasında sosyal yardımlar; sosyal hizmetlerin bir alt kolu olarak işlemektedir. Bu iki kavram arasındaki belli başlı farklar ise; ilk olarak sosyal hizmet sunumlarında vatandaşların gelir yetersizliği, yoksulluğu gibi durumları olup olmadığına bakılmaksızın ihtiyaç sahibi vatandaşlara hizmet götürmek temel amaç iken, sosyal yardımlar vatandaşların yaşam düzeylerini

iyileştirmeye ve toplum içerisinde uyumlu bir yaşam sürdürmeye devam edebilmesine yönelik hizmeti içermekte olduğudur. (Ersöz, 2020).

İkinci olarak, sosyal yardımlar kapsamında sağlanan yardımlar doğrudan “maddi” içerikler taşımakta iken, sosyal hizmetlerin hizmet kapsamı yalnızca maddi içeriklerden oluşmamaktadır. Her ne kadar bu iki kavram arasında farklılıklar gözlemlenebilir olsa da, yineleneyeceği üzere sosyal hizmet ve sosyal yardım kavramları günümüzde birbirlerini tamamlayıcı kavramlar olarak görülmektedir (Kesgin, 2016).

Sosyal hizmetleri, yalnızca bireylerin yahut grupların toplumsal sorunlarını çözmek ya da iyileştirmek anlamında görmek yetersiz olacaktır (Özdemir, 2008). Sosyal hizmetlerin temel amacı basit olarak bu şekilde ifade ediliyor olsa da, sosyal hizmetler; sorun çözme mekanizması olmaktan ziyade, bireylerin kendi sorunlarını kendisi çözebilmesi, bir başka ifadeyle kendi sorunlarıyla baş edebilmeleri yönünde bireyleri güçlendirmek, vatandaşlar ve devlet kurumları arasında köprü olmak ve mevcut sistemin daha insancıl faaliyetlerde bulunmasına yardımcı olmak olarak görülebilir

Sosyal hizmetlerin hukuki çerçeveye uygun olarak yerine getirilmesi, sosyal hukuk devletin bir gereğidir. Bu nedenle hukuki açıdan sosyal hizmetlerin kimler tarafından ve kimlere yönelik olarak uygulanacağı konusu kanunlarca düzenlenip, belirlenmiştir. En temel arzusu sosyal refahın sağlanması olarak görülen sosyal politikaların hazırlanmasında sosyal adalet ilkesinin de önemi oldukça fazladır. Dolayısıyla toplumsal iyileştirmenin sağlanmasında eşitlik ilkesi esas alınarak hareket edilmelidir. Toplumsal değişimin devlet nezdindeki en önemli araçlarından biri olarak görülen sosyal hizmetler, toplumdaki dezavantajlı birey ve grupların bu ilke çerçevesinde güçlendirilerek, sorunlarının çözülmesine yönelik işlevleri yerine getirilmesi beklenmektedir.

Bu doğrultuda devletin sosyal güvenlik, sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri gibi birden fazla alanı birbiriyle koordineli olarak çalışmalı ve uygulamalar ortak bir karar nezdinde sistematik olarak yürütülmelidir.

Sosyal hizmet anlayışı genel yazında eğitim, araştırma ve meslek pratiği olarak üçe ayrılmış, sosyal sorunların çözümüne yönelik bir sistem geliştirmiştir (Kesgin, 2016). Bir disiplin olarak oldukça geniş bir kapsamı bulunan sosyal hizmetler; aile, çocuklar, engelliler, yaşlılar, kadınlar, yoksullar, afetzedeler, madde bağımlıları vd.

gibi toplumsal açıdan dezavantajlı olabilecek durumlarda bu gibi kimselere müdahalede bulunarak, bir diğer deyişle destek olarak öncelikle bireylerin ve genel olarak toplumun refahını artırmayı amaçlamaktadır (Şimşek ve Altun, 2020). Bu doğrultuda sosyal devlet anlayışı gereğince yerine getirilecek olan sosyal politika ve hizmetlerin, devlet imkanlarına bağlı olarak; kamu kuruluşları, yerel yönetimler, STK'lar ve bazı gönüllü özel kuruluşlar (psiko-sosyal danışmanlık, tıbbi hizmetler, hak savunuculuğu, rehabilitasyon merkezleri, evde bakım hizmetleri vb.) tarafından sağlanabilmektedir.

2.2.2.5.1. Sosyal Hizmetler ve Kalkınma İlişkisi

Sosyal hizmetlerin diğer birçok alanda olduğu gibi üzerinde yoğunlaştığı ve fazlaca önemsedığı kavramlar mevcuttur. Bunlardan en başlıca olanı ise “kalkınma” kavramı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kalkınmanın sosyal hizmetler açısından ne gibi bir önemi olduğu sorusuna, sosyal hizmetlerin yalnızca toplum içerisindeki olumsuz durumların düzeltilmesi yahut olumsuz durumların oluşmaması yönünde gerçekleştirdiği hizmet algısının sadece bu düşünceyle kalmayıp aynı zamanda sosyal kalkınmayı da destekler nitelikte bir hizmet anlayışına sahip olduğu yanıt olarak verilebilir. Bu bağlamda sosyal kalkınmanın sağlanmasındaki kilit rolün sosyal hizmetleri yerine getiren kurum ve kuruluşlar üzerinde olduğu çıkarımı yapılabilmektedir. Tarihsel açıdan genel bir analiz yapıldığında ülke ya da toplum perspektifiyle; bütüncül kalkınmanın sağlanması istenen asıl alan , ekonomik alan olmuştur (Yüksel, 2022). Ancak ekonomik anlamda yaşanan yahut yaşanacak olan kalkınmanın toplum nezdindeki sorunları ortadan tamamen kaldıracağına yönelik düşünceler “ütopik bir düşünce” olarak değerlendirilebilmektedir. Kalkınma konusunda ortaya çıkan bu ikilemin ekonomik kalkınma aynı zamanda toplumsal kalkınmayı da sağlar mı?, ya da ekonomik alandaki kalkınma ve toplumsal anlamda yaşanacak olan sosyal kalkınma birbirlerinden ayrı mı değerlendirilmeli?, sorularına yönelik olarak verilecek olan yanıtlar neticesinde daha açık ve anlaşılabilir olması beklenmektedir (Özmete, 2010).

Öncelikle belirtmelidir ki, sosyal hizmetlerin yalnızca bireylerin refah seviyesini artırmak ya da yoksullara yardımlarda bulunmak vb. gibi yaşam standartlarını yükseltmeyi arzu etmekle kalmayıp, yineleneyeceği üzere bireylerin

mevcut hak ve yaşam koşullarını muhafaza etmeye yönelik eylemlerde bulunmayı da amaçlaması gerekmektedir. Bireylerin mevcut yaşam standartlarının muhafaza edilmesinde ise gözetilecek en başlıca ilke olarak karşımıza; “gelir dağılımındaki eşitsizliğin giderilmesi” çıkmaktadır.

Sosyal kalkınmanın sağlanmasındaki en temel görevin; “*koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilitate edici, değiştirici-geliştirici*” görevleri bulunan (DPT, 2001). Sosyal hizmetleri yerine getiren kurum ve kuruluşlarda olduğu söylenebilir.

Sosyal hizmetlere kamusal alanın ya da sosyal hukuk devleti anlayışının dışında bakılacak olursa, topluma yönelik gerçekleştirilen bu eylemlerin manevi bir yönü de bulunmaktadır. Sosyal hizmetlerin içerdiği maneviyatın esasında “duyarlı vatandaş” ya da “duyarlı devlet” kavramlarıyla da doğrudan ilişkisi bulunmaktadır. Birçok devlet kendine özgü değerler taşımakta ve bu değerler üzerine işleyişini sürdürmektedir. Türkiye örneği ile açıklanacak olursa; Osmanlı’da vakıfların ihtiyaç sahiplerine ulaştırmak adına gerçekleştirdiği yardım etkinlikleri, kimsenin ihtiyaç sahibi olmaması adına güttüğü denge politikası ve günümüzde sığınmacıların Türkiye’de barınarak devlet eliyle temel ihtiyaçlarının giderilmesi konusu örnek olarak verilebilir.

Bu durum bilim ve felsefe arasındaki nüanslara benzetilebilir. Her ne kadar bilim ve felsefe genel yazında birbirlerinden ayrılmakta olsalar da, birbirleriyle bağlı ve ilişkili olduğu tarihsel süreç içerisinde çoğu araştırmacı ve düşünür tarafından kabul edilmektedir. Konu bağlamında düşünüldüğünde ise; sosyal devlet ya da sosyal hizmetlerin gerek ulusal gerekse uluslararası alanda hukuki boyutlara dayandırılarak kanunlar çerçevesinde eylemlerde bulunduğu görülse de, sosyal hizmetlerin felsefi boyutta teamüller gereği yerine getirildiğini söyleyebilmek de mümkündür (Kara, 2015).

Sosyal hizmetler sunumunda bazı durum ve olayların rasyonalizmin dışında kaldığı, ya da bu durumlar karşısında rasyonalizmin yetersiz kaldığı görülebilmektedir. Örnek olarak; aile ilişkilerinde yaşanan sorunlar, duygusal acı hissedilen durumlar (bireyin yakınlarını kaybetmesi vb.), ırkçılık, istismara yönelik tutum ve davranışlar vb. gibi hassas konuların belirtildiği çalışmada, yaşamın rasyonel olmadığı vurgulanarak bu bağlamda bazı sosyal hizmetlerin de maneviyat çerçevesinde yerine getirildiğinin üzerinde durulmuştur (Mathews, 2009).

Sosyal hizmetler, yakın tarih içerisinde oldukça kapsamı genişlemiş ve birçok alana etki eden bir disiplin halini almıştır. Tezde yapılan ve vurgulanmak istenen konu gereği, sosyal hizmetlerin günümüzde bu denli önem atfeder hale gelmesi ve uygulama alanının genişlemesi kamusal alanda gerçekleşen değişimlerin ve yapılan reformların bir neticesi olarak görülebilmektedir. Ancak sosyal hizmetlerin manevi bir zemin üzerinde yapılan değerlendirmesinden hareketle, yerine getirilen hizmetlerin kamu-hukuk reformlarından bağımsız olarak toplum içerisinde daha öncelerden de var olduğu çıkarımı yapılabilir.

Sosyal hizmet anlayışının yineleneyeceği üzere sosyal adalet ilkesi gözetilerek yerine getirilmesi elzem bir durum olarak görülmektedir. Sosyal adalet temelinde gerçekleştirilecek uygulamaların tam anlamıyla toplumsal açıdan olumlu bir karşılık bulması ancak eşitlikçi bir temel üzerinde gerçekleşebilir. Sosyal hizmetlerin eşitlikçi bir zemin üzerinde ve adaletli bir biçimde gerçekleştirilmemesi varsayımı yapıldığında ise toplumsal açıdan oldukça olumsuz sonuçlar doğacak ve dolayısıyla başta birey ölçeğinde yeni toplumsal sorunlar ortaya çıkacaktır.

2.2.2.5.2. Sosyal Hizmetler ve COVID-19 Süreci

Sosyal devletin, sosyal belediyenin ve kamu kuruluşlarınca sosyal anlamda yerine getirilen hizmetlerin, kritik dönemlerde daha fazla önem atfeder hale geldiğini söyleyebilmek mümkündür. Tez konusunun belirlenmesinde de dolaylı olarak etkisi bulunan, yakın tarihimizde evrensel boyutlara ulaşarak tüm dünyayı etkisi altına alan COVID-19 pandemisi, bu süreçte kamu kuruluşlarına toplumsal ihtiyaçları karşılama bakımından ağır bir yük yükleyerek “sosyal devlet, sosyal belediyecilik ve sosyal hizmetler” gibi kavramları ön plana çıkarmıştır.

SARS-CoV-2 olarak bilinen koronavirüs salgını (COVID-19), 2019 yılının 31 Aralık günü Dünya Sağlık Örgütü’nün (DSÖ), Çin Halk Cumhuriyeti’nde olağan dışı sağlık vakaları gerçekleştiğini bildirmesiyle, Hubei eyaletine bağlı Wuhan kentinde ortaya çıkmıştır. Wuhan kentinden bildirilen bu vaka, deniz ürünlerinin satıldığı bir pazarda ilk olarak ortaya çıkmış olsa da, virüsün bir insana bulaşması yarasa aracılığıyla olduğu belirtilmiştir. Virüsün, hayvandan insana bulaşabilen bir virüs yani “zoonotik enfeksiyon” olduğu 7 Ocak 2020’de belirlenmiştir (TÜBA, 2020). Bu tarihten itibaren dünya üzerinde daha önceki salgınlara oranla en hızlı yayılımı

gösteren COVID-19, aylar içerisinde tüm dünyada görülmeye başlamış ve oldukça fazla sayıda ölüme sebebiyet vermiştir. DSÖ, tarafından 11 Mart 2020’de “pandemi” ilan edilen salgın hastalık (Ghebreyesus, 2020), dünya genelinde son verilere göre 600 milyonu aşkın vakaya ulaşmış, yaklaşık 7 milyon insanın ölümüne sebebiyet vermiş bulunmaktadır (2023). Salgının en yaygın olarak bilinen semptomlarının ateş, kuru öksürük ve halsizlik olduğunu bildiren DSÖ, virüsün şiddetine göre bu semptomların çeşitlilik gösterebileceğinin de altını çizmiştir (Boğaz ve baş ağrısı, koku ve tat kaybı, nefes darlığı vb.) (WHO, 2020).

Dünya genelinde 600 milyonu aşmış olan vaka sayıları, virüsle mücadelenin bilhassa başlangıç süreçlerinde güç bir durum olduğunu ve neredeyse tüm devletlerin bu mücadelede yetersiz kaldığını gözler önüne sermiştir. “Yetersizlik” olarak nitelendirilmesinin sebebi, devletlerin ekonomik alanda, sağlık alanında ve sosyal hayatın salgın sürecinde fazlaca olumsuz etkilenmiş olması ve gerek devlet ekonomilerinin dönemin etkileri sebebiyle küçülmesi gerek sosyal hayatın akışının yavaşlaması ve dolayısıyla diğer birçok alanda olumsuz anlamdaki etkilerinin sonlandırılmamış olması devletlerin bu mücadelede yetersiz olduğunun görece bir göstergesi olmaktadır.

Koronavirüs salgınının, sağlık ve sosyal yaşamın sürdürülebilmesi konuları açısından büyük bir etkisi olmasının yanı sıra kamu işleyişi, ekonomik ve sosyolojik alanlardaki etkisi de yadsınamayacak kadar büyüklüğe ulaşmıştır. Ekonomik perspektif çerçevesinde bakıldığında virüsle mücadelenin ve salgının yayılmasını engelleme çalışmalarının daha önceleri büyük maliyetler içerdiğini yani virüsün doğrudan değil dolaylı olarak yansımalarından doğan riskleri giderme düşüncesi, ülkelerin mali zorluklarla karşılaşmasına sebep olmaktadır (Walker, 2020), salgın ile mücadeleye resmi olarak başlamış devletler ise doğrudan koronavirüsle mücadele vererek salgının etkisi altında kalmaktan kaçamamıştır. Devlet nezdinde virüsle mücadelenin resmi olarak sürdürülmesi; toplumda devlete duyulan güvenin ve çözüm umudunun var olması bu konuda devletleri topluma karşı daha fazla sorumlu kılmıştır. Salgın sürecinde dünyanın en gelişmiş ülkeleri dahi birçok alanda üretime ara verilmesi, tüketime kısıtlanması ve sağlık alanında ihtiyaç duyulan sağlık malzemelerinin yeterliliğinin sağlanması gibi konular sebebiyle devletler bu süreçte ekonomik krizler ile karşı karşıya kalmışlardır (Öner ve Çam, 2021).

COVID-19'un kamu işleyişine dair bir diğer etkisinin de yerel yönetimler üzerinde olduğu söylenebilmektedir. Salgın süreciyle mücadele edilerek aynı zamanda halk sağlığının da hassasiyetle korunmaya çalışıldığı bu dönemde, yerel yönetimler hizmet sunumlarında oldukça önemli role sahip olan kuruluşlar olmuşlardır. Sürecin gerekliliği itibariyle hizmet sunumlarının hızlı ve etkin olabilmesi, vatandaşların ihtiyacı durumunda bir kamu gücü olarak yerinde ve zamanında hizmet götürülebilmesi açısından yerel yönetimler pandemi süreci içerisinde çalışma ve uygulamalarıyla ön plana çıkan kuruluşlar olmuşlardır.

Günümüzde, refah devleti anlayışının işlenmekte olduğu devletler ile neo-liberal anlayışa sahip olan devletler arasında gerek yerel yönetim anlayışı gerek yerel yönetim işleyişi hususunda sıkışmış olan yerel yönetim kuruluşlarının, pandemi döneminde anlayış ve işleyiş bakımından ön plana çıkmasıyla, pandemi sonrası yerel yönetimlerin değişmez bir yönetsel kuruluş olabileceğinin sinyallerinin bu dönem içerisinde verilmeye başlandığı çıkarımı yapılabilmektedir (Öner, 2020).

Pandemi dönemi öncesi sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar niteliğinde gerçekleştirilen yerel politikalar genel olarak toplum içerisinde yer alan; ihtiyaçlarını kendisi gideremeyen, yoksul veya hasta olan bireyleri içermekteyken, günümüzde pandemi sebebiyle toplum içerisinde ihtiyaç sahibi kimselerde görülen artış ve bu ihtiyaçların giderilmesi durumu, bu yöndeki politikaların çemberini genişletmiştir. Sosyal hayata dair geliştirilen sosyal hizmet içerikli politikaların yürütülebilmesinde özellikle pandemi döneminde önemli role sahip olan kurumların başında da günümüzde yerel yönetim kuruluşları gelmektedir. Devletlerin sosyal hizmetleri yerine getirmesindeki rolünü pandemi süreci oldukça zora sokarken, aynı zamanda devlet yönetimlerinde sosyal hizmetlerin tek bir çatı altında toplanamayacağı ve bu hususta iyi bir yerel yönetim sistemine ihtiyaç duyulduğu, YKY düşüncesiyle özdeşleştirebileceğimiz gibi etkin ve verimli yerel yönetim kuruluşlarının var olması gerekliliği pandemi sürecinde daha anlaşılır olmuştur. Sosyal hizmetleri yerel yönetim kuruluşları eliyle yönlendirme ve gerçekleştirme olanağını devlet yapılanmalarındaki teknolojik değişimler sağlayacak ve bu konuda hız, etkinlik, verimlilik ve hatta hizmetlerin toplumdaki karşılığı gibi olgularla gerçekleştirilen hizmetler neticesinde yerelleşme adına ilerlemeler kaydedilebilecektir.

Kısaca, pandemi sürecinde virüs semptomlarına rastlanan hastalara ve zaman zaman kısıtlamalara tabi olan diğer vatandaşlara, izolasyon sürecinde yaşamın

devamını sağlayabilmeleri ve sağlıklı olarak tekrar toplum içerisine katılabilmeleri amaçlarıyla merkezi yönetim ve yerel yönetimler eliyle sosyal yardımlar yapılmış ve halk sağlığı, vatandaş odaklılık gibi konulara uygun politikalar bu süreç içerisinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.



3. YÖNTEM

Bu bölümde araştırmanın modeli, evren ve örnekleme, veri toplama araçları ve teknikleri, verilerin toplanma süreci ve verilerin analizi ile alakalı konular yer almaktadır.

3.1. Araştırmanın Modeli

Tez mevcut kuramsal çerçeve nezdinde oluşturularak, ilgili alanyazında bulunan tanımlamalar üzerinden değerlendirmelerde bulunulmuştur. Alanla ilgili geliştirilen kuram ve teorilerin uygulanabilirlik açısından ele alındığı birçok çalışma tez araştırmasında incelenerek, genel yazında yeni tanımsal değerlendirmeler ortaya çıkarmıştır. Kuramsal çerçeve ve literatür taramasını destekleyen somut gelişmelerin analizi neticesinde elde edilen bulgular, birbiriyle ilişkilendirilerek tezin bulgular ve yorumlar başlığı altında açıklanmaya çalışılmıştır.

3.2. Araştırmanın Evreni ve Örnekleme

Tez araştırmasının evrenini kamusal alanda gerçekleştirilen reformlar ve sonucunda evirilen yapısal dönüşümler oluşturmaktadır. Kamu yönetimi alanında meydana gelen değişim ihtiyacıyla doğru orantılı olarak gerçekleştirilen reformların, diğer bir kamusal alan olan yerel yönetimleri doğrudan etkilediği düşüncesiyle; tez evreni *sosyal belediyeçilik* kavramı üzerinden daraltılmıştır. Kamu yönetiminin oldukça geniş bir alanı içermesi, evren ve örneklemin daraltılarak konu derinliğinin oluşturulması sonucunu doğurmuştur. Evren ve örneklem üzerinden yapılacak çıkarımların ve neticesinde literatüre sağlayacağı faydanın göz önünde bulundurulması, tez açısından sağlıklı ve anlaşılabilir bulgulara ulaşılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu anlamda araştırma kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi, yerel yönetimler, sosyal belediyeçilik, sosyal haklar vb. temel başlıkları üzerinde yoğunlaşarak oluşturulmaya çalışılmıştır. Teorik çerçevenin üzerine güncel bir katkı sağlamak amacıyla yakın geçmişte yaşanan toplumsal, ekonomik ve siyasal olaylara tez içerisinde yer verilerek, çalışmanın ilgili araştırmacılara örnek teşkil etmesi hedeflenmiştir.

3.3. Veri Toplama Araç ve Teknikleri

Tezin oluşturulmasında; alan üzerine yazılmış kitaplar, yüksek lisans ve doktora tezleri, makaleler, bildiriler, raporlar ve kanunlar esas alınmıştır. Konu gereği güncel haber siteleri ve gazetelerden gündeme ilişkin ve konuyla ilgili taramalar yapılarak, kamu kurum ve kuruluşlarının web sitelerinden birçok bilgi kullanılmıştır. Tez konusuna ilişkin verilerin toplanmasında literatürde yer alan kaynaklar, Doküman Analizi Yöntemiyle analiz edilmiştir.

3.4. Verilerin Toplanma Süreci

Tez konusuyla ilgili alan araştırmalarına literatür taraması yapılarak ulaşılmış ve elde edilen bulgular neticesinde kavramsal çerçeve oluşturularak örnek üzerinde çıkarımlarda bulunulmuştur.

3.5. Verilerin Analizi

Tez araştırması neticesinde elde edilen kaynaklar üzerinden, karşılaştırma metodu esas alınarak analizler yapılmıştır. Verilerin diyalektiği ise konu bakımından hemfikir olunmuş temel düşünceler göz önünde bulundurularak oluşturulmuştur. İlgili alanyazına dair birçok çalışmada yapılan çıkarımlar dikkate alınarak, tezin temel problemleri belirlenmiş ve literatür açısından tezin katkısı üzerine çalışma gerçekleştirilmiştir.

4. BULGULAR VE YORUMLAR

4.1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler Anlayışı

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda yerel yönetim düşüncesinin gelişmesi, Osmanlı'nın yıkılış dönemine yaklaştığında benimsemiş olduğu katı merkeziyetçi politikalara dayandırılabilir. Özellikle dağılma dönemi başlamadan Osmanlı topraklarında var olan azınlık kesimlerin yine merkeziyetçi bir düşünce çerçevesinde yönetim kadroları içerisine yerleştirilmesi, dış devletlerin Osmanlı üzerindeki baskılarını arttırmaya sebebiyet vermiştir (Keleş R. , 2012). Yerel özerklik ve demokrasi çağrısında bulunan Avrupa devletlerinin Osmanlı üzerindeki yoğun etkisi, Osmanlı Devleti'nin benimsemiş olduğu merkeziyetçi katı bürokratik yapıyı kırmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetler geleneksel yöntemlerle ifa edilerek tek bir merkezden yönlendirme ile ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaktaydı. Osmanlı içerisinde yerel halkın kendilerine hizmet sunan beledi hizmetlilerinin seçiminde söz hakkı bulunmamaktaydı (Demir, 2019).

Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetim anlayışının oluşmaya başladığı dönemlerde resmi olarak bir belediye teşkilatının olmadığı süreç aralığında yerel hizmetler, Osmanlı İmparatorluğunun klasik kurumları tarafından yerine getirilmekteydi. Merkeze karşı özerkliği bulunmayan klasik kurumların, yerel hizmetler sunumundaki etkinliği Osmanlı'da yerel anlamda özerklik olgusunun tam olarak oturmadığının da bir göstergesidir (Ortaylı, 1985). Yerel yönetimlerdeki özerklik düşüncesinin yanı sıra Osmanlı'da yerel hizmetlerin yerine getirilmesini sağlayan klasik kurumların aynı zamanda halk tarafından seçilmesi ve denetlenmesi söz konusu değildi. Kurum içi yapılanma, görev dağılımı ve denetim merkezin temsilci kurumları tarafından yerine getirilmesi sebebiyle de halkın doğrudan ve dolaylı olarak yerele ilişkin bir katılım hakkı bulunmuyordu. Yani Osmanlı'da yerel yönetimler içerisinde özerkliğin dışında bir yerel demokrasi anlayışı da böylelikle mevcut değildi. Yerele ilişkin hizmetlerin yerine getirilmesinde sorumlu olan görevliler ve bunların dışında kurum sıfatı taşıyanlar arasında kadı, vali, muhtesip, subaşı, şehir mimarları vakıflar ve loncalar yer almaktaydı.

4.1.1. Osmanlı Yerel Yönetimlerinde Belediye Görevlileri

- **Kadı**

Osmanlı Devleti'nin henüz modernleşme arzusu içerisine girmeden önce “kadılık sistemi” Osmanlı'da merkez adına yerel düzeyde aktif olarak hizmet veren bir kurumdur (Demir, 2019). Osmanlı dışında bazı diğer İslam devletlerinde de var olan kadılık sistemi, Osmanlı'da yerel yönetim anlayışının daha sığ olduğu dönemlerde asıl olarak yargı düzeni içerisinde yer almaktaydı. Kadılar, kent yönetiminde “bezirgân denetçisi” olarak bilinen ve görevine padişah tarafından atanan en üst makam durumunda olup, ticaretinde hizmet ölçülerine uymayan esnafı gerekli gördüğü hallerde cezalandırma yetkisine sahipti (Altundağ, 1961). Kadılar belediye yönetiminde görevli olan diğer kurum ve kişilerle de yatay bir ilişki içerisinde bulunarak koordineli bir şekilde hizmet sunumuna katkıda bulunmaktaydı.

Halka hizmet götürülmesi Osmanlı'da devletin asli görevleri arasında yer alıyordu. Bu sebeple merkezin atamış olduğu kamu görevlileri yerelde hizmet vererek yerel halkın beledi hizmetleri karşılanıyordu (Anbarlı ve Demir, 2014). Beledi hizmet görevi dışında idari ve yargı konularında da önemli düzeyde görevleri bulunan kadıların, genel anlamda tüm şehir fonksiyonlarına yönetsel açıdan etki eden bir kurum olduğu çıkarımı yapılabilmektedir (Ortaylı, 2007).

Şehir yönetiminin en başlıca atanmış görevlisi olan kadıların, beledi hizmetlerdeki yardımcılığını ise “muhtesipler” üstlenmiştir (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2011).

- **Muhtesip**

Kelime kökeni itibariyle İslam halifeliği yapmış Hz. Ömer'in, hilafeti sürecinde oluşturulmuş “hisbe” kuruluşuna dayandırılan İhtisap kurumu, yerel ölçekte başında muhtesibin bulunduğu bir kurum olarak hizmet vermiştir (Kazıcı, 2006).

Osmanlı'da özellikle İstanbul'un fethi ile başlayan dönemin devamında kadılık sistemi tarihsel süreç içerisinde gelişim göstererek yaygınlık kazanan bir sistem haline gelmiştir. Ancak dönem şartları sebebiyle 1800'lü yılların başlarında şehirlerde görevli kadıların yükünün hafifletilmesi gereği söz konusu olmuştur. Bu konuda atılan adım neticesinde 1826 yılında “İhtisap Nazırlığı” kurularak; kadının emri altında çalışan muhtesip, görev ve yetkileriyle birlikte İhtisap Nazırlığına geçiş yapmıştır (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2011). 1826 yılı itibariyle Osmanlı'da şehrin sosyal düzenin korunmasında ihtisap kurumu görevlidir. Kurumun başında bulunan kişiye muhtesip

denir. Şehrin yönetiminde ayrıcalıklı bir yere sahip olan muhtesipler; düzenli iş hayatının sağlanması, lonca faaliyetlerinin aksamadan sürdürülebilmesi ve kent içerisinde yerli ekonomik oluşumu sağlayacak üretimlerin gerçekleştirilmesini sağlama gibi görevlere sahiptir (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2011).

Yerelde gerçekleştirilen bu değişimin sonucu iki yönlü olarak değerlendirilebilmektedir. İlk değerlendirmede; yerelde kadının iş yükünün hafifletilerek baskın devlet otoritesinin tekelleşmesini engellemek olarak görülebilirken, ikinci bir perspektif üzerinden; kadının iş yükünün hafifletilmesi neticesinde, görevli olduğu bölge ve alanlarda hakimiyetinin artırılması olarak gösterilebilmektedir.

- **Subaşı**

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde iki temel göreve sahip olan subaşı, ilk olarak mali görevlerden sorumlu olmasından dolayı çeşitli vergilerin toplanmasını sağlamakta, ikinci olarak ise kentin güvenliğini sağlamak amacıyla kolluk görevinde bulunmaktadır. Mali işleri padişah adına yerine getiren subaşı, kolluk görevini ise kadı adına yerine getirmektedir. Kolluk görevini yerine getiren subaşı kent içerisine bir anlamda “adli zabıta” olarak görülmekteydi (Mantran, 1990).

- **İmam**

Osmanlı şehir yapılanmasında Tanzimat dönemine kadar olan süreçte devleti temsilen mahallelerde ve köylerde idari görevleri bulunan imamlar, yalnızca dini görevlere değil aynı zamanda idari yetkilere de sahip olduğundan mahalle ve köylerdeki huzuru temin etmekle sorumlulardır. Görevlerini yerine getirip getirmediği hususunun denetlenmesi kadı tarafından yapılan imamlar, aynı zamanda kadıların sorumluluğu altında bulunan ve gerçekleştirmesi gereken birçok işte de kadıların en tabii yardımcısı konumunda olmuşlardır (Dögüş, 2021).

İmamlar maaşlarını hizmet verdikleri mahalledeki vakıflardan almaktaydı. Bu anlamda vakıflar yalnızca imamların maaşlarını ödemekle sorumlu olmayarak, yeterli dini bilgilere ve iyi bir ahlaka sahip olan kişiler arasından vakıf mütevellisi aracılığıyla imam atamaları için aynı zamanda devlete önerilerde de bulunmaktaydı (Hızlı, 2014). İmamların mahalle yönetimindeki görevleri kısaca mahalleyle alakalı olan her türlü beledi hizmetlerde öncülük etmektir. Osmanlı dönemi içerisinde belediye görevlileri arasında olan imamların beledi hizmetler konusunda ki en başlıca görevleri ise şunlardır; mahallelerde nüfus kayıtlarını tutmak (doğum ve ölümleri), mahalledeki

okulların, çeşmelerin, cami ve mescidlerin onarılmasını sağlamak ve sokakların temizlik ve bakımından sorumlu olmak.

4.1.2. Osmanlı’da Yerel Hizmet Veren Beledi Kurumlar

- **Vakıflar**

Kentlerdeki yerel hizmetlerin sunumunda merkezi otorite dışında yer alan kurumlardan olan vakıflar, kamuya yararını gözeterek özel mülklerin kamuya bağlanmasında görevli bir kurumdur. Mülkün vakıflarca kamuya aitliği sağlanırsa artık özelleşmesi ve kimsenin özel mülküne dönüşmesi hukuki engeller açısından gerçekleştirilemeyecek bir durumu ifade etmekteydi. Dolayısıyla vakıflar bilinenin aksine yalnızca bünyesinde dini motifleri barındıran bir kurum değil, aynı zamanda kamusal menfaati ön planda tutan ve ekonomik niteliği olan kurumlar olarak gösterilebilmektedir. Bu dönemde kent içerisinde beledi hizmetlerin büyük bir kısmı vakıflar tarafından sunulurken, merkez bu süreçte yalnızca vakıfları ve uygulamalarını denetlemeye yönelik bir etkinlik sahibi olmuştur (Onar, 2012).

Günümüz belediyelerinin yerel hizmete duyulan ihtiyacı karşılaması Osmanlı döneminde ağırlıklı olarak vakıflar eliyle yapılmaktaydı. Bu durum aynı zamanda Osmanlı’nın modern anlamda yerel yönetimler örgütlenmesine geçişini geciktiren sebepler arasında gösterilebilmektedir (Demir, 2019). Modern anlamda yerel yönetim anlayışına geçerek yerel yönetim kurumlarının örgütsel yapısının atanmış kimseler tarafından idare edilmesi ile aynı zamanda halkın yerel yönetimler konusunda söz sahibi olması engellenerek geleneksel tutum sürdürülmeye devam etmiştir.

Eğitim, sağlık, mimari vb. konularda hizmet veren vakıfların, esasında yerele yakinen hizmet sunumunda bulunması ve yerel ihtiyaçların karşılanması konusunda devlet otoritesinin topluma doğrudan hissettirilmeyerek, “yumuşatılmış otorite” olarak aracı bir kurum görevi gördüğü çıkarımı da yapılabilmektedir.

- **Lonca Teşkilatı (Esnaf İşletmeleri)**

Merkez ve yerel arasında aracılık yapan loncalar, özellikle idari işlerin ve zanaatın yoğun olduğu yerel merkezlerde üretim-tüketim ilişkisinin ve para ekonomisinin kontrolünü elinde bulunduran meslek kuruluşlarını ifade etmektedir (İnan, 2015). Loncalara üye olmadan esnaf ve zanaat yapmanın mümkün olmadığı bu dönemde kendi içinde hiyerarşik bir yapılanması olan loncaların, merkezin taşıra

uzantısı olmaktan ayrı olarak yerel yönetimler içerisinde kurumsallaşması mevcut değildi.

Loncaların asıl kuruluş amacı olarak; esnafların ticari işlerinde ahlaki çizgiyi aşmaması ve dolayısıyla halkın bu konudaki mağduriyetinin önüne geçilmesi söylenebilmektedir (Demir, 2019). Loncalar, halk ve esnaf arasında bir denge oluşturmanın yanı sıra üreticileri de hammadde bakımından korumakta ve iktisadi anlamda bir arz-talep dengesi oluşturmakta olan kurum olduğunu söyleyebilmek mümkündür.

Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye hizmetlerini yerine getiren kadı, muhtesip, subaşı gibi belediye görevlileri ile vakıf ve loncalar gibi beledi kurumlardan, kendine özgü bütçeye, yine kendi bünyesine ait olan görevlilere ve organlara sahip olan, içerisinde batılı argümanlara yer veren yerel yönetimlerin Türkiye sistemine göre evrilmesi Tanzimat dönemiyle başlamış ve gelişmiştir (Eryılmaz, 2013).

4.2. Osmanlı'da Modern Belediyecilik Tarihi ve Gelişimi

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda belediyeciliğin Tanzimat (1839) ilanından sonraki süreçte gelişim gösterdiği, yapılan literatür araştırması neticesinde elde edilen en net bulgudur. Tanzimat dönemine kadar Osmanlı'da daha geleneksel bir anlayış çerçevesinde var olan yerel hizmetler ve hizmet veren kurumların niteliği bu süreç devamında değişim göstermeye başladığından, Tanzimat dönemi ve sonrasını; Türk belediyeciliğinin modernleşme süreci açısından başlangıç noktası olarak kabul edebilmek mümkündür (Deniz, Akarçay, ve Karakaş, 2017).

Osmanlı için modern anlamda belediye yönetimi, içerisinde batı argümanları barındıran bir model olarak tasvir edilerek, belediye teşkilatlanması Tanzimat sonrasında oluşturulmaya başlanmıştır. Bu dönemde modernleşme düşüncesinden ve yerel kalkınmayı sağlayabilmek açısından önemli bir yere sahip olan yerel yönetim kuruluşları, batıda eğitim almış olan Türk bürokratlar tarafından tanzim edilerek batı belediyeciliğine yakın bir yerel yönetim anlayışının sisteme empoze edilmesinde öncü olmuşlardır (İnan, 2015). Merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Osmanlı Devleti'nde, hem fiili hem de düşünsel olarak gidilen bu değişimin içerisinde yerel yönetim kuruluşları merkezi yönetimin bir parçası şeklinde görülmüş ve bu anlayış dolayısıyla vilayet ve kaza meclisleri adeta merkezin yereldeki yönetime etkisini kolaylaştıran bir danışma meclisi görünümüne bürünmüştür. 1854 yılında Osmanlı'da ilk resmi

belediye teşkilatı “İstanbul Şehremaneti” adıyla kurulmuştur. Kırım Savaşı dönemlerinde kurulan bu teşkilatın öncelikli kurulum amaçlarından biri de İstanbul’da yer alan askerlerin temel ihtiyaçlarının giderilmesinde kolaylık sağlamaktır. İki organı bulunan İstanbul Şehremaneti’nin yürütme görevlerini yerine getirmekte Şehremini, yerine getirilecek olan hizmetlerin kararlarının alınmasında ise Şehir Meclisi yetkiliydi (Karabulak, 2013).

Şehremini, hükümetin önermesi ve padişahın atamasıyla göreve gelirken, toplam on üyeden oluşan şehir meclisi de aynı şekilde atama ile göreve gelmektedir. İstanbul Şehremanetinin esas oluşum amacı ise “yerel nitelikteki hizmetlerin, merkez dışında tek bir elde toplanması ve belirli organları ile yetki ve görevini kullanmasıdır”. Bu doğrultuda kent hizmetlerinin işleyişi ve kentin korunması gibi işler şehremanetine verilmişti (Kentleşme Şurası, 2009). Osmanlı’da kurulmuş ilk belediye olan İstanbul Şehremaneti çeşitli nedenlerle başarılı olamamıştır. 1855 yılında teşkilatın başarısızlık nedenlerinin araştırılması için İntizam-ı Şehir Komisyonu oluşturulmuş ve komisyon yaptığı analizler ve tespit ettiği sorunlar neticesinde İstanbul kentinin 14 şubeye ayrılması gerektiğini öngörmüştür. Dönemin gerek askeri gerek ekonomik olumsuz şartları nedeniyle komisyon önerisine tam anlamıyla uyamayan devlet, yalnızca Beyoğlu-Galata bölgesinde bir belediye şubesi açabilmiştir. Fransız komünlerinin yapısından esinlenerek oluşturulan “Altıncı Daire-i Belediye” isimli bu kurumsal yapılaşma, adını Paris’in o dönemde en seçkin semtleri arasında yer alan “Altıncı Bölge” den almıştır. İstanbul Şehremaneti’nin aksine yarı özerk bir yapısı bulunan ve kendine ait gelir kaynakları olan Altıncı Daire-i Belediye, organlarını yine atama yoluyla edinmekteydi. Şehremanetine tanınmayan ayrıcalıklı bütçe hakkı, Altıncı Daire-i Belediye’sine tanınmış olması ile bu belediye yapılaşması işlevselliğini Cumhuriyet tarihine kadar başarılı bir şekilde devam ettirmiştir (Ünal, 2011).

Beyoğlu Galata’da kurulan belediyeden yaklaşık on dört yıl sonra 1869’da Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yürürlüğe girerek, İstanbul içerisindeki belediye yapılanmaları tüm kente yayılmıştır. İstanbul geneline yayılan belediye dairelerinin ikili federal bir yapısı vardı. Alt ve üst katman olarak nitelendirilen bu yapıda, alt katmanda Beyoğlu-Galata’da kurulan Altıncı Daire formatında çeşitli bölgelerden sorumlu 14 daire ve üst katmanda ise Şehir Meclisi ve Şehremanetine bağlı 14 belediye dairesi yer almaktaydı (Keleş R. , 2012). Bu nizamname ardından yerelde merkez belediye yapılanması isteğine binaen, vilayet, sancak ve kazalarda

1870 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile yeni belediye teşkilatlanmaları kuruldu.

Osmanlı Devleti’nin ilk anayasası olan 1876 Kanun-i Esasi, belediye teşkilatlanmaları hakkında çeşitli düzenlemeler içermektedir. Yeni anayasa ile gelen Vilayet Belediye Kanunu yerelde beledi kuruluşların daha fazla yaygınlaştırılması amacıyla, her vilayet ve kaza da belediye örgütlerinin kurulmasını öngörmüştür. Bu tarihten bir yıl sonraki süreç içerisinde Vilayet Belediye Kanunu’na ek olarak 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılmıştır. İstanbul’da ve taşrada kurulmuş/kurulacak olan belediye teşkilatlarının büyük sorunlarını çözümlmek amacıyla çıkarılan ek kanun, 1912 yılına kadar etkinlik göstermiştir. 1912 yılında ise bu zamana kadar kurulmuş olan belediye dairelerinin kaldırılması geçici bir hüküm verilerek kaldırılan daireler yerine belediye şubelerinin kurulması amaçlanmıştır (Ünal, 2011). 1912 yılındaki kanun değişikliği göz ardı edildiğinde, 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu 1930 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

Kısaca, Osmanlı belediyeciliği tam anlamıyla bir yerel yönetim sistemi geliştirmek ve merkez dışında kurumsal bir yapılanma kurmak amacıyla değildi. Bu dönemde oluşturulan yerel yönetim kuruluşları, öncelikli olarak kent hizmetlerinin sorunsuz bir şekilde yürütülmesini amaçlayan merkezin bir uzantısı olan yapılaşmalardan öteye geçmemiştir. Dolayısıyla yukarıda da belirtildiği üzere merkeziyetçi bir anlayış üzerine kurulu olan devlet sisteminde yerel özerkliği olan ve merkez etkisinden sıyrılmış bir yapılaşmaya gidilmesi pek mümkün olacak bir şey değildi. Zira buradan da anlayacağımız üzere Fransız komünlerinden esinlenerek geliştirilmeye çalışan yerel yönetimler sistemi, Osmanlı devlet sisteminin zemininde elbette yerel-komünal birçok unsura sahip olamazdı.

4.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Anlayışı

Modern anlamda yerel yönetim anlayışının Türkiye’de 19. yüzyılın ikinci yarısı itibariyle benimsenmeye başladığı söylenebilir. Türkiye’de yerinden yönetim olgusu, düşünce ve uygulama bakımından “yer yönünden” ve “hizmet yönünden” olarak ikiye ayrılmıştır. Yapılan ayrım da yer yönünden olarak belirtilen konu başlığının altında ise günümüz yerel yönetim kuruluşları bulunmaktadır.

Yerel yönetimlere Anayasanın 123. maddesinde yüzeysel olarak değinilerek, yerelde bulunan idari kuruluşların görev ve işleyiş bakımından bir bütünü oluşturdukları düşüncesi üzerinde karar alınmıştır. Yerel yönetimlerin “il, belediye ve köy sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması üzere, kuruluş esaslarıyla belirtilen ve kanun çerçevesinde karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak yapılan tanımına ise Anayasanın 127. maddesinde yer verilmiştir (2709 sayılı Kanun, m.123 ve m.127).

Anayasal çerçevede hukuki boyutları belirlenerek görev tanımı yapılan yerel yönetimlerin sistemsal açıdan Türkiye’de üçe ayrıldığı söylenebilmektedir. Üç kademeli olarak değerlendirilen bu sistemde ; birinci kademeyi yüzeysel olarak bölge yönetiminde yer alan il özel idaresi, ikinci kademeyi daha çok kent yönetimine dair görevleri ve faaliyetleri bulunan belediyeler, üçüncü kademeyi ise kırsal alanların yönetimine dair görevleri bulunan köyler oluşturmaktadır (Güler B. A., 2006).

Bölgesel olarak ayrımı yapılan yukarıdaki alanlarda; vatandaşların yaşadığı bölgelerde mevcut ihtiyaçlarının yerindelik ilkesine göre karşılanması elzem bir durumu oluşturmaktadır. *Subsidiarite* olarak yerel yönetim anlayışının bir nevi temelini oluşturan bu düşüncede, vatandaşlara hizmet sunumunun vatandaşa en yakın kurum tarafından yapılması ilkesi belirleyici olmaktadır. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere yerel yönetim kuruluşlarının idari faaliyetler bakımından bir bütünü oluşturduğu hükmü gereği, il sınırı içerisinde ikamet eden vatandaşların ihtiyacını gidermeye yönelik olarak tüm yerel yönetim kuruluşlarının sorumluluğu bulunduğu belirtilmelidir. İşleyiş bakımından kırsal kesimde yerleşkesi bulunan vatandaşlara hizmetin köy yönetiminin ve kentsel alanda yerleşik olan vatandaşlara kent yönetimi yani belediyelerin hizmet götürmesi gerekliliği, il özel idaresi kurumu açısından daha genel olarak il sınırları içerisinde yaşayan bütün vatandaşlara hizmet götürme sorumluluğu olduğunun altı çizilmesi gerekmektedir.

Türk idari teşkilat şemasının yer yönünden yerinden yönetim kısmını oluşturan; il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimi alt başlıklarda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

4.3.1. İl Özel İdaresi

2005 yılında çıkarılmış olan 5302 sayılı Kanunda il özel idaresi (İÖİ); *“İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanmaktadır (md. 3). Hizmet alanı il mülki sınırına eşitlenen il özel idareleri, belediyelere nazaran daha geniş alanlara hizmet veren bir yerel yönetim kuruluşudur.

Kurumun oluşması tarihsel süreç içerisinde Osmanlı dönemine dayandırılarak, 1864 yılındaki Vilayet Nizamnamesi il özel idarelerinin başlangıcı olarak sayılabilmektedir. 1913 tarihinde çıkarılan KHK sonrasında, Türkiye Cumhuriyeti’nde il özel idareleri ilk kez 1987 yılında kanunla düzenlenerek yasal bir zemine oturtulmuş ve 2005 yılındaki son yasal düzenleme ile günümüzde aktif olarak hizmet vermekte olan yerel yönetim kuruluşlarıdır (Tamer, 2003).

Organlarını; il genel meclisi, il encümeni ve valinin oluşturduğu İÖİ’nin görev ve yetkileri kanunla açıkça belirtilmemiş olup yalnızca hizmet alanları belirlenmiştir. Bu bağlamda kanunen tanınmış yetkiler ve yetki alanları çerçevesinde İÖİ’nin hizmet alanı;

- a) İl sınırları içerisinde: spor, kültür, sanat, turizm, tarım, sanayi, bayındırlık ve iskan, yetiştirme yurtları, sosyal yardımlar vb. alanlar,
- b) Belediye sınırları dışında: yol, su, imar, çevre, katı atık, kanalizasyon, park bahçe vb. alanlar olarak belirlenmiştir.

Özet olarak; tarihsel geçmişi Osmanlı’ya dayanan İÖİ’nin, süreç içerisinde çeşitli kamu ve yerel reformlar odağında gelişim gösterdiği, son dönemlerde ise Avrupa müktesebatına uygun bir yerel yönetim yapısı oluşturulma arzusu içerisinde varlıklarını sürdürerek, günümüzde il ölçeğinde hizmet veren kuruluşlar olduğu söylenebilmektedir (Koçak ve Kaysara, 2012).

4.3.2. Belediye Yönetimi

Belediye yönetimi, 5393 sayılı Kanun ile düzenlenerek “idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” (md 3/b) ifadesiyle özerkliği yasal zeminde açıkça belirtilmiş kurumlardır. Tez içerisinde belediyelerin tarihsel süreci hakkında bilgiler vererek; belediye kurma çabalarının Tanzimat dönemine kadar dayandırılabilceği

belirtilmiştir. Osmanlı döneminde başlayarak Türkiye Cumhuriyeti'ne devredilen ve tarihsel süreç içerisinde her geçen yıl gelişim göstererek, çeşitli reformlar yaşayarak merkezi yönetim etkisinden uzaklaşan belediyeler günümüzde 30'u büyükşehir 51'i il ve ilçe-belde belediyeleri olarak toplamda 1391 mevcut sayısı ile hizmet vermektedir (http-6).

Kelime, köken olarak Arapça olup “beled” kelimesinden türemiştir. İnsan topluluğu yerleşkesi olarak özetlenebilecek olan kelime dilimizde “belediye” olarak kullanılmakta ve “il ve ilçelerde halka hizmet veren yönetsel kuruluşlar” olarak ifade edilebilmektedir (Göymen K. , 1997).

2004 tarihinde çıkarılan 5272 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyeler “*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. 5272 sayılı kanun, kamuda yenilenme ihtiyacı duyularak düzenlenmiş ve 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak anayasal düzeyde güncellenmiştir (Keleş S. , 2008).

Belediye organları arasında yürütmeden sorumlu belediye başkanı, karar ve danışma organı olan belediye encümeni ve karar organı olan belediye meclisi bulunmaktadır. Belediyelerin görevlerini belirleme esası başlıca “genel yetki ilkesi”, “yetki ilkesi” ve “liste ilkesi” olarak üç ilkedен oluşmaktadır. Türkiye’de anayasal düzeyde 5393 sayılı kanuna tabi olan belediye yönetiminin görevleri ise genel yetki ilkesine göre belirlenmiştir.

5393 sayılı Kanunun 14.maddesinde “*belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır*” hükmüne yer verilmiştir (5393 sayılı Belediye Kanunu, m.14). Bu hüküm gereği belediyelerin yetki alanı içerisindeki görev ve sorumlulukları, tez konusuyla ilişkilendirilerek “sosyal” alan özelindeki hizmetler bütünüyle sonraki konu başlıkları altında tartışılacaktır.

4.3.3. Köy Yönetimi

Cumhuriyet tarihi içerisinde anayasal düzeyde yerele ilişkin ilk kanunlardan olan 442 sayılı Köy Kanunu, 1924 yılında çıkarılarak kanun nezdinde köylere kamu tüzel kişiliği verilmiştir. İl, ilçe, belde, semt ve mahalle gibi yerel birimler arasında en

küçük yerleşim yeri olarak ifade edilebilecek olan köylerde, insanların ihtiyaçlarını gidermeye yönelik görevleri bulunan teşkilat yapısı köy idareleridir (Kavruk, 2004).

İl veya ilçelere oranla daha küçük bir yerleşim bölgesinde ve daha az sayıda nüfusa karşı sorumluluğu bulunan köy yönetimlerine, Anayasanın 127.maddesinde belirtilen “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının...” ifadesinde yer verilerek, köylere tüzel kişilik verilmiş ve bu gerekçeyle köylerin idari ve mali yönden özerklikleri oluşmuştur (Mehmetbeyoğlu, 2020)

Türkiye’de yerel hizmet veren ve idari teşkilat şemasında yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak sınıflandırılan; il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimi teşkilatlarından, tez konusu itibariyle “belediye” yönetimine ağırlık verilerek, belediyelerin sosyal nitelikleri tezin devamında örneklem üzerinden analiz edilerek ele alınacaktır.

4.4. Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik Anlayışı ve Gelişimi

Osmanlı’nın fiilen yıkılıp yerine Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kurulmasıyla yeni bir devlet olmanın beraberinde getirdiği yeni devlet sisteminin temellerini şekillendirme düşüncesi, Cumhuriyet dönemi başlangıcında ne yazık ki Türkiye açısından pek bir anlam ifade etmemektedir. Bu dönemde Türkiye’de devletin merkezi ve yerel kurumlarının yapısı Osmanlı’dan hiçbir değişikliğe uğramadan doğrudan alınmış ve devam etmiştir. Osmanlı’da olduğu gibi Türkiye de, yerel yönetimleri merkezi yönetimlerin bir uzantısı ve merkeze yardımcı kuruluşlar olarak görmüştür. Yeni kurulan bir devletin, özellikle evveliyatında Osmanlı’nın yer aldığı ve Osmanlı kültürünü gayri resmî olarak sürdürmekte olan bir devletin, ülke bütünlüğünü bozmamak ve ülkesel birliği devam ettirebilmek amacıyla bir önceki devlet sisteminden çok aykırı refleksler göstermesi beklenemez (Koçak ve Ekşi, 2010).

Cumhuriyet dönemi Türkiye’sinin, özellikle savaşlar sebebiyle oldukça yıpranmış ve neticesinde yıkılmış olan bir devletin, yine savaş ve mücadeleler ile kurulmuş bir devlet olarak Osmanlı ardında yer alması, merkeziyetçi geleneğin terkedilmesi için elverişli bir ortamın oluşmasından ziyade bu merkeziyetçi geleneğin daha da kuvvetlendiği bir dönem oluşturduğu yorumlanabilmektedir. 1921 yılında çıkarılan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde görevli

kurumlar olarak mahalli idareler kavramına yer verilmiştir (85 sayılı Kanun. md.23). Her ne kadar mahalli idarelerden lafzi olarak bahsedilen kanunlar olsa da, yine de bu gibi girişimler yerelleşme ve yerel yönetim anlayışının geliştirilmesi hususunda çeşitli çalışmaların olduğunun bir göstergesidir.

4.4.1. 1923-1930 Yılları Arasında Belediyecilik Anlayışı

Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasının ardından yeni bir yönetim anlayışı ve yeni bir isimle kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde kurucu lider kadro, Osmanlı'dan devrolunan ve aynı gelenekten gelen birçok isim ve yöntemi beraberinde getirmiştir. Bu sebeple Cumhuriyet'in kuruluş yılları başlarında Osmanlı'da olduğu gibi “merkeziyetçi” yönetim anlayışı da yeni kurulan devlet yönetiminde yoğun olarak hissedilir olmuştur (Adıgüzel, 2010).

Cumhuriyet'in kurulduğu tarihten itibaren birlik ve beraberlik düşüncesi hakim olarak işlenen bir duygu olduğundan devlet nezdinde merkeziyetçi bir tutum sergilenmesinin olası görülmesinin yanı sıra, yakın tarihte verilen milli mücadelenin yıpratıcılığı, bulaşıcı hastalıkların olması, sermaye birikiminin olmayışı vb. sebepler de bu dönemde merkeziyetçiliği kuvvetlendiren başlıca sebepler arasında yer almıştır (Göymen K., 1999). Nitekim, belirtilen sebepler neticesinde Cumhuriyet'in ilk yıllarında toplumun yaralarını sarma, nüfusun hızlı bir şekilde artırılması ve savaş sırasında özellikle Batı Anadolu'da yangın sebebiyle tahrip olan bölgelerin imar edilmesi gibi sorunların çözümüne ilişkin mücadeleye ağırlık verilmiştir (2010).

1923-1930 yılları arasındaki dönemi modern anlamda yerel yönetimlerin geliştirilmesi açısından hazırlık dönemi olarak görebiliriz. 13 Ekim 1923 tarihinde verilen kanun önerisinin meclis tarafından kabul edilmesiyle “TBMM Hükümeti'nin” yeni başkenti Ankara olmuştur (Tekeli, 2009). 1924 yılında Türkiye'nin başkenti olan günümüzdeki adıyla Ankara'da, 417 sayılı kanunla “Ankara Şehremaneti” nitelendirmesi yapılarak belirtilen kanunun dördüncü maddesinde; “Ankara şehremaneti bir daire-i belediyeden ibarettir” ifadesine yer verilmiştir (417 sayılı Kanun, m.4). Önceleri belediye modellerinde öncü olan kent İstanbul iken, bu süreçten itibaren kentsel politikalar ve belediyecilik uygulamalarının yeni öncüsü Ankara olmuştur. Bu kanun aynı zamanda Ankara'ya özel bir yönetim biçimi getirmiş ve bu konuya binaen 24 üyesi olan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, şehremini ve encümen

bu yeni yapının yönetiminde söz sahibi organları oluşturmuştur. Cumhuriyet tarihinde önemli bir yere sahip olan Ankara deneyimi aynı zamanda 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun oluşmasında da önemli bir etkiye sahiptir (Çelik, 1995). Bunların yanı sıra, Ankara Şehremaneti deneyiminin uygulamada pek bir başarısı olmadığı da bilinmektedir. Özel bir yönetim biçimi ile donatılan şehremaneti, nitekim ilerleyen süreçlerde birçok ayrıcalıklarını kaybedecektir.

4.4.2. 1930-1950 Tek Parti Döneminde Belediyecilik Anlayışı

Bu dönemin, devletçi düşüncenin hâkim olduğu ve özel sermayenin zayıf olduğu bir dönem olması sebebiyle hem merkeze hem de yerele ilişkin birçok kanunun çıkarıldığı bir dönem olduğu bilinmektedir. Devlet, Ankara Şehremanetinin deneyimlerinden kendine fazlaca veri sağlamış ve 1930 yılında yürürlüğe girmiş olan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile aynı zamanda yürürlüğe girmiş olan bir başka kanun 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu çıkarmıştır. 1593 sayılı kanunun yanı sıra içerisinde imar alanında donanımlı içeriklere sahip olan; 1933 yılında 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu' da çıkarılmıştır. İfade edildiği üzere, devletçi anlayışın baskın olduğu bu dönemde belediyeler açısından oldukça önemli bir gelişme olarak 2301 sayılı kanunla “Belediyeler Bankası” kurulmuştur. Belediyelere vadeli olarak avans ve kredi olanağı tanıyan Belediyeler Bankasının kurulması akabinde, 2256 sayılı Gümrük Tarifesi Kanunu ile de belediyelere %10 pay verilmeye de başlanmıştır. Kısacası bu gibi belediye gelirlerini artırmaya yönelik kanun ve düzenlemeler ile aslında bir bakıma Osmanlı'daki var olmayan yerel özerkliğin bu dönemde en azından mali açıdan gelişmeye başladığı gözlemlenebilmektedir (Çelik, 1995).

Bu dönemi etkileyen ve dolaylı olarak destekleyen en önemli olay 1929 buhranıdır. Dünya kapitalist sistemine doğrudan etki etmiş olan “büyük buhran” Türkiye'yi de yeni politikalar arayışına sokmuş ve yine bu dönem içerisinde 1923 tarihli İzmir İktisat Kongresi'nde dönem şartlarına uygun iktisadi politikalar üzerinde yoğunlaşmıştır.

Yeni kurulmuş bir devletin geliştireceği sistem ve uygulayacağı politikaları en fazla etkileyen şey elbette ülke ekonomisidir. Ekonomik kriz yaşanan bu dönemde ise devletçi reflekslerin baskın hale gelmesi ve bu durumun belediyecilik yönetimine

yansıması da dolayısıyla olağan karşılanabilmektedir. Konu araştırmalarında yer alan bir görüşe göre bu dönemde devlet ağırlıklı olarak “il özel yönetimlerine” yoğunlaşmış ve belediyeçilik yönetimini özellikle finansal açıdan ihmal etmiştir. Bu görüşün eksik bir yaklaşım olduğunu ileri süren bir çalışmada ise; bu dönemde devlet, belediye yönetiminin içerdiği aslında tüm konularda ihmalkâr kalmış ve bu durum neticesinde devletin finansal kaynak yaratma arayışına girdiği belirtilmiştir (Öner, 1998).

Esasında bir kriz dönemi içerisinde çıkarılmış olan 1580 sayılı Belediye Kanunu da devletçilik düşüncesinin bir örneği olarak sayılabilmektedir. Bu dönemde belediye kanunu içerisinde zorunlu olarak altyapı hizmetleri, isteğe bağlı olarak sosyal hayat düzenlemeleri ve bütçeye bağlı olarak yapılandırmalar ayrımı yapılmıştır. Bu ayrımın yapılma amacı aslında dönem koşulları içerisinde hizmette öncelik belirlemeyi içermektedir.

Dolayısıyla bu dönem aralığında belediyeler, merkezi idarenin bir şubesi şeklinde faaliyet göstermiş ve yukarıda da değinildiği üzere 1580 sayılı Belediye Kanunu bu dönemde siyasi bir anlayış çerçevesinde oluşturulmuştur. Modernleşme düşüncesi sebebiyle çıkarılan kanun içerisinde de modernleşme vurgularına oldukça rastlanmakta ve tek parti anlayışının sürdürüldüğü bu dönemde parti-devlet vurgularının olduğu da görülebilmektedir.

4.4.3. 1950- 1980 Sanayileşme Etkisinde Belediyeçilik Anlayışının Gelişimi

II. Dünya savaşının sona ermesiyle birlikte savaşa katılmayan ülkeler de savaş sonrası süreçten etkilenmiş kamu yapılanmalarına yeni düzenlemeler getirmiştir. Türkiye, savaşta yer almamasına rağmen ikinci dünya savaşından özellikle siyasi ve ekonomik alanlarda etkilenen ülkelerden biridir. Savaşın ekonomik etkileri Türkiye’de belediyeçilik anlayışını da dolaylı olarak etkilemiştir.

Çok partili siyasi hayata geçişle birlikte demokratik bir görünüm kazanan ülke yönetimi, aynı zamanda yerelde demokrasi arayışlarının da gündeme gelmesinde etkili olmuştur. Bu anlamdaki ilk resmi değişiklik 1946 yılı Nisan ayında çıkarılan 4878 sayılı kanunla yapılmıştır. Belediye meclis seçimlerinin usul bakımından

düzenlenmesini içeren kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunu'na oranla seçim süresinin kısaltılmasına hükmetmiştir (Öner, 1998).

Ülke bütününde gerçekleştirilen siyasal değişim ile 1950 yılında Demokrat Parti iktidara gelmiş ve geçmiş yıllarda uygulanan devletçilik politikası bu dönemde terk edilmiştir (Tekeli, 1983). Ancak merkezin belediyeler üzerindeki vesayeti bu dönemde de devam etmiştir. 27 Mayıs ihtilali sonrasında Türk kamu yönetiminde 1961 yılında çıkarılan anayasa ile çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. 1961 Anayasası'nda yerel yönetimler konusunda da yeni hükümlere yer verilmiştir. Anayasa'nın 116.maddesinde belirtildiği üzere; yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen organlarının organlık sıfatına sahip olabilmesi ve bu sıfatı kaybetmeleri durumundaki denetimin yalnızca yargı yoluyla olacağını ve yerel yönetimlere görevleri ile gelir kaynakları arasındaki orantının sağlanması konusu hükme bağlanmıştır (İnan, 2015).

Dış dünyaya açılarak ekonomik kalkınmayı kendisine amaç edinen dönem iktidarı, bu dönemde hızlı ve kontrolsüz yerleşmeye sebebiyet veren kırsal kesimlerin kentlere olan göçleri neticesinde belediye yönetimlerinin de özellikle kent merkezlerindeki etkinliğini arttırmayı amaçlamıştır.

Yereli doğrudan olumsuz olarak etkileyen göç ve gecekondulaşma durumu merkez tarafından bu dönemde geçici olarak ele alınmış ancak basite indirgenemez bir husus olduğunun farkına varılmasıyla 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunu çıkarılmıştır (775 SK., 1966). Nitekim bu dönemde kentli nüfusunda %12'lik bir artış söz konusu olduğundan (%32'den %44'e) özellikle büyük ölçekli şehirlerde gecekondulaşmalar meydana gelmiştir (Oktay, 2020).

Belediye yönetimlerini ciddi bir sorunla karşı karşıya bırakan bu dönemdeki göç ve göçün sebep olduğu gecekondulaşma ile endüstriyel alanda gerçekleştirilen devrimin ekonomik etkileri arasında ilişkili bir durum söz konusudur. Endüstriyel devrim sonrasında tarımsal makineleşme ile kente göç tetiklenmiş ve bu durum kamu yönetimi açısından hem merkezin hem de yerel yönetimlerin işlevselliğini arttırmıştır (Kaştan, 2016). Bu süreçte artan hizmet gereksinimleri dolayısıyla ihtiyaç doğuran kurumsal işlevsellik, siyasal alandaki çatışmalar ve sanayileşmedeki yetersiz girişimler nedenleriyle tam anlamıyla yerine getirilememiştir.

Bu dönem aynı zamanda “sosyal belediyecilik” anlayışının gelişmeye başladığı ve yapılanmasında özerklik düşüncesine yer verdiği düzenlemeleri de içermektedir.

1973 yılında Cumhuriyet Halk Partisi'nin büyük şehirlerdeki belediyelerde, belediye başkanlığı ve meclis seçimlerinde ülke genelinde büyük bir kazanım elde etmesi bu süreçten sonra “demokratik sol belediyecilik” düşüncesinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu düşünceyle toplumdaki eşitsizliği minimuma indirme amacının yanı sıra yerelde büyük çoğunluğunu emekçilerin oluşturduğu gecekondu bölgelerine yönelik politikalara ağırlık verilmeye başlanmıştır. Bu hususta oluşturulan sosyal proje nitelikli uygulamalar yerel yönetimlerin mali yetersizlikleri sebebiyle askıya alınmış ve adeta merkez-yerel arasındaki politik çatışmaların gölgesinde kalmıştır. 1961 Anayasası'nın belediyelere tanıdığı olduğu orantılı olarak gelir kaynaklarından yararlanma hakkının hiçe sayıldığı ve gerçekleşmediği iddialarıyla birçok sol parti belediyesi merkezi hükümeti bu konuda propaganda gerçekleştirerek iktidarı halka şikâyet etmiştir. Nitekim sonraki süreçlerde halk nezdinde bu söylemler karşılık bulmuş ve toplum içinde kümelenmeler başlayarak hükümete tepki gösterilmeye başlanmıştır.

Demokratik sol belediyeciliğin geliştiği bu dönemde hükümet kentsel rantın paylaşılmasında geri planda kalarak yerel ölçeği mali açıdan birçok sorunla karşı karşıya bırakmıştır. Bostanoğlu (1990), 1960–1980 arasındaki dönemde ideolojik çatışmalar beraberinde cereyan eden Türk belediyeciliğini “dengelenirilmiş” ve “çerçeveselendirilmiş” bir “başka demokrasi” ile yüzleştirdiği “planlı dönem” olarak tanımlayabilmek mümkündür.

Merkez ile yerel arasındaki çatışma her ne kadar yetki çatışmasını içerse de sorunları bir yük olarak üzerlerinde hissederek yerel halk, bir bakıma yönetime demokratik yollarla katılım sağlama ihtiyacını bu sorunlara bir tepki olarak geliştirmiştir. Gayriihtiyari gelişmiş olabilecek olan bu düşünce bu dönemde ne yazık ki halkın yerel yönetimlerde karar alma ve uygulamalarına katılımı düşüncesinden ziyade, kamu kaygıları ön planda tutulmuş, ihtiyaç ve değerlerin hükümet tarafından yerine getirilmesi düşüncesini kıramamıştır (Breakfast, 2015). 1973-1980 tarihleri arasındaki dönem araştırmacılarca genel kabul gören; belediyecilikte demokratik ve özerk adımların atıldığı fakat tamamlanamadığı bir dönemdir.

4.4.4. 1980 Sonrası Yerel Yönetimlerdeki Yapısal Değişimler

27 Mayıs askeri darbe sonrası hem merkezi hem de yerel yapılanmada çeşitli değişikliklere gidilmiş ve bu değişiklikler 1961 Anayasası'na dayandırılmıştır. 1980 sonrası dönemde ise 12 Eylül askeri darbesi ile bir önceki darbeden daha baskıcı ve radikal değişikliklere gidilerek, yerel yönetim kuruluşları da bu durum neticesinde doğrudan etki altında kalmışlardır. 1980'li yıllar esasında belediyeçilik anlayışının yeniden bir başlangıcı olarak ifade edilebilmektedir. Bu dönemde özellikle büyükşehirler odağında birtakım gelişmeler gerçekleştirilmiş ve büyükşehirleri çevreleyen bölgelerdeki yerleşim alanları merkez belediyelerine bağlanmıştır. Nitekim 1960'lı yıllarda belirtilen göç sorunu da bu yıllarda hızını artırarak devam etmiştir. 1960'lı yılların sonunda %44 oranında kentli nüfusun bu yıllarda %67'lere ulaştığını söyleyebilmek mümkündür (Oktay, 2020).

Önceki yıllarda oluşmuş ve kendince kümelenmiş belediye teşkilatları bu dönemde tek bir belediye çatısı altında birleştirilmiştir. 1980-1983 arasındaki askeri yönetimde (ara rejim) belediye yönetiminin gelir kaynaklarında da çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, 1983 sonrası sivil iktidara geçilmesi ve bir sene sonrasında gerçekleşen yerel seçimler sonrasında dönem hükümeti olan Anavatan Partisi, ara rejimde gerçekleştirilen düzenlemeleri tekrar ele alarak merkez-yerel arasındaki koordineyi bu dönemde kurmaya çalışmıştır. Buradan da anlaşılacağı üzere, geçmişte yerel yönetimlerde mali yapılanmadaki sorunlar bu dönemlerde de aynı şekilde devam etmekte ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki egemenliği hala devam etmektedir. Kısacası, 1984 yerel seçimleri Türk belediyeçilik tarihinde yeniden yapılanmanın başlangıç tarihi olarak görülebilmektedir (Çelik, 1995).

Yukarıda da değinildiği üzere 1980'li yıllar büyükşehir belediyelerinin oluşmaya başladığı dönemi ifade etmektedir. Yasal dayanak olan 1982 Anayasası'nı esas alan yeni yapılaşma, 127.md de yer alan "büyük yerleşim alanları için özel yönetim şekilleri getirilebilir" hükmü ile büyükşehir belediyeleri üzerindeki çalışmalara yoğunlaşma başlamıştır (2709 sayılı Kanun, m.127).

Büyükşehir belediyeçiliğinde yapılaşmalar öncelikle İstanbul, Ankara ve İzmir şehirlerinde oluşturulmuş olup, sırasıyla 1986, 1987, 1988, 1999 ve 2012 yıllarında düzenlenen büyükşehir modelleri ile başlangıçta "3" büyükşehir olan sayı günümüzde "30"a yükseltilmiştir. Araştırmacılar, Türk belediyeçilik tarihinin iki miladı olduğuna ve bunlardan ilkinin, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu, ikincisinin

ise 1984 yılı itibariyle belediye yönetiminin iki başlı hale gelmesi olduğuna dikkat çekmişlerdir (Kentleşme Şurası, 2009).

Türk kamu yönetimi içerisinde şekillenmiş ve gelişmiş olan belediyeçilik anlayışı kendi iç dinamikleri dışında, bu süreçte dış dinamiklerden de oldukça fazla etkilenmiştir. Bu söylemde dikkat çekilmesi istenen iki husus bulunmaktadır; bunlardan ilki, modernleşme arzusuna dayanan “muasır medeniyetler seviyesi” söylemi iken ikincisi, özellikle 1980 sonrası neo-liberal dönüşümlerin yaşandığı ve günümüze dek gündemden düşmeyen bir husus olarak Avrupa Birliği’ne girme arzusudur. 1980-2000’li yıllar arasında siyasi çatışmaların ve özellikle 90’lı yıllarda merkezi hükümette bir konsolidasyonun sağlanamayarak adeta merkezin parçalanmasına denk gelen bu dönemde belediyeçilik düşüncesi, siyasi uğraş ve çatışmaların gerisinde kalarak mevcut yönetimini sürdürmeye devam etmiştir. Bu süreçten itibaren belediye yönetimi anlayışında gerçekleştirilen yeni yasal düzenlemeler ile 2004 yılında 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş, ancak anayasaya şekil bakımından uygunsuzluğu nedeniyle bu kanun iptal edilmiştir. Aynı kanun üzerinde gerekli düzenlemeler yapılarak 3 Temmuz 2005 tarihinde çıkarılan 5393 sayılı kanun ile yasalaştırılmıştır (Çiçek, 2014). Günümüzde belediyeçilik yukarıda da belirtildiği üzere iki başlı olarak devam etmektedir. Yeni Belediye Kanunu (5393), Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılma sürecinin en somut örneklerindendir. Bu dönemlerde Avrupa Birliği’ne girme koşulları sebebiyle Avrupa standartlarına uygun yerel yönetim kuruluşlarına doğru bir yönelme olduğundan, 5393 sayılı kanun Avrupa Yerel Yönetimler Şartı (AYYÖŞ) etkisi altında kalınarak hazırlanmış ve yeni kamu yönetimi anlayışına göre şekillenmiştir (Eryılmaz, 2013).

Bilindiği üzere, günümüzde yerel özerklik olgusu yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte özellikle bölge idarelerindeki örgütlenmelerin temelini oluşturmaktadır. Yerel özerklik ilkesi, yerelde yer alan kamu idaresi makamlarının görevlerinin belirlenmesini, pragmatik bir düşünce olarak yerel çıkarları muhafaza etmesini ve yerelin bu husustaki sorunlarını çözmekte yetkinliğin oluşturulmasını ve de diğer makamların yerel yönetim müdahalesinin dışında tutulmasını içerir (Zaharia and Bilouserac, 2009). Yerel özerklik her ne kadar tam olarak yerel bağımsızlığı ifade etmese de devletin ülke yönetimindeki tekeli kırma amacı taşımaktadır. Bu hususta vurgulanmak istenen asıl nokta, yeni kurulmuş ve merkezîyetçi geleneğin köklerinden kurtulamamış bir devlet içerisinde özerklik olgusunun aşılabilmesindeki zorluktur.

Devlet kapasitesinin henüz tam anlamıyla ülke bütününe yayılamaması ve yönetime dair ciddi güvenlik risklerini içerisinde barındırması gibi nedenler, yerel yönetim kuruluşlarının ve yerel yetkililerin bu dönemde daha kapsayıcı bir temelde yani merkezin eliyle oluşturulması/atanması daha güvenli olarak tercih edilebilir bir yaptırımdır (Bulmer, 2017).

4.5. Türkiye’de Sosyal Devlet Anlayışı

Cumhuriyet Anayasasının ikinci maddesinde yer verilen “*Türkiye Cumhuriyeti toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.*” (2709 sayılı Kanun m.2) ifadesinde görüldüğü üzere sosyal devlet mantığıyla yönetsel faaliyetlerin yerine getirilmesi sosyal bir devlet anlayışına doğru evrilme yaşandığının somut örneklerinden biri olarak görülebilir. Sosyal devlet anlayışına sağlanan anayasal bir omurganın bu temelde geliştirilerek Türkiye özelinde yeni bir sisteme evrilmesi ve geliştirilmesi, yeni bir kamu yönetimi sistemi inşasının da başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

Bir ülkenin yönetsel açıdan sosyal devlet olarak kabul görmesinin en basit ve en başlıca göstergesi iktidarın sosyal politikalar ürettiği olması olarak kabul edilebilir. Sosyal politikalar ise dünya genelinde sanayi devrimi sonrasında artış göstermeye başlamıştır. Türkiye açısından sosyal politika niteliği taşıyan birtakım gelişmeler Osmanlı’ya kadar dayandırılabilir. Sanayileşme sürecine tam anlamıyla 19. yüzyılın ikinci yarısında adapte olmaya başlayan Osmanlı’da eş zamanlı olarak sosyal politikalar da görülmeye başlanmıştır (Şahinoğlu, 2014). Sosyal anlamda kurumsallaşmanın başlamasının öncesinde sosyal nitelikli hizmetlerini sosyal refahı sağlamakla sorumlu olan kurumlar tarafından yerine getirmekte olan Osmanlı, bu hizmetleri özellikle vakıflar ve loncalar üzerinden yürütmekteydi. Günümüz açısından sosyal hizmet olgusu düşünüldüğünde, geçmiş dönemlerde (Osmanlı’da) gerçekleştirilen hizmetlerin daha çok toplanan ve dağıtılan yardımlarla sınırlı kaldığını dolayısıyla bu dönemlerde günümüze kıyasla yetersiz bir sosyal hizmet ağının mevcut olduğu çıkarımı yapılabilir. Bu anlamda dönemselsel bir kıyas yapılmasının pek sağlıklı bir durum olmadığı kabul edilebilir. Zira devlet, toplum ve dahi birey nezdindeki mevcut anlayışların her geçen dönem ve zamanda değişebilir olduğu genel kabul gören bir düşüncedir. Bu nedenle Osmanlı dönemlerinde görülen aile yapısı, insan ilişkileri

ve toplum görüşü günümüze kıyasla farklılıklar içerdiği düşünülerek çıkarımlarda bulunulmalıdır.

Bir başka unsur olarak belirtilmesi gereken şey ise devletlerin din olgusuna verdiği önem ve bağlılığıdır. Devletler açısından toplumu bir arada tutan ve çimento görevi gören bazı şeyler vardır. Bunlardan biri de din olarak kabul edilir. Osmanlı Devleti’nde de İslamiyet başta olmak üzere; dinin gereklilikleri, tavsiye ve emirleri gibi hususlara verilen değerin fazla olması yapılan sosyal yardım hizmetlerinde belirleyici bir unsur olmuştur (Türkel ve Gültekin, 2003).

Türkiye’de Cumhuriyet ilanının ardından 1924 yılında çıkarılan Anayasada sosyal devlete dair birden fazla hüküm yer almaktadır. Anayasanın sosyal devlet anlayışına ilişkin açıkça belirtilmiş ve devlete sosyal nitelikli görev ve sorumlulukları açıkça yüklemiş olan hükümlere yer verilmemiştir. Ancak, 80. ve 87. maddelerde görüldüğü üzere eğitim hizmetinin ücretsiz bir şekilde devlet tarafından sunulmasına yönelik verilen hüküm, devletin anayasal düzeyde sosyal nitelikli hizmetleri edinmeye başlamasının ilk örnekleri arasında gösterilebilir (491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu, m.80 ve m.87).

İlerleyen yıllarda 1926 tarihli Medeni Kanun’un kabulü, Borçlar Kanunu’nda işçi ve işvereni içeren, aynı zamanda işçiyi koruyan, iş sağlığına ve iş kazalarına dair sosyal güvenceler içeren yeni hükümlerin verilmesi de sosyal devlet anlayışı nezdinde geliştirilen diğer örnekler olarak görülebilir. Bundan sonraki süreçte ilk olarak 1961 Anayasasında “sosyal hukuk devleti” ibaresi kullanılmış ve anayasal bir zeminde sosyal devlete dair hükümler artış göstermeye başlamıştır (Kantarıcı, 2003).

1982 Anayasasında da 1961 Anayasasına kıyasla sosyal devlet hususlarında birtakım yenilikler ve gelişmelere gidilmiştir. Her iki anayasada da birbirine yaklaşık olarak “toplum refahı, kişi hak ve hürriyetleri, maddi ve manevi olarak bireylerin gelişmesi vb.” hususlar üzerinde durularak sosyal hukuk devletine yaraşır bir biçimde yönetim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinin altı çizilmektedir. Bu bağlamda özetlenecek olursa; Türkiye’nin sosyal bir hukuk devleti olduğu sırasıyla 1961 ve 1982 anayasaları tarafından açıkça belirtilerek, devletin bu anlamda kendisine yasalarca yüklenen sorumlulukları yerine getirmesi beklenmiştir.

Sosyal bir devletin yereldeki uzantısı sosyal bir anlayışı benimsemiş ve yerel topluluğun refahını artırmaya yönelik çalışmaları yakinen yerine getirebilecek olan

belediyelerdir. Bu anlamda düşünöldüğünde Türkiye açısından “sosyal belediyeçilik” anlayışının bu süreç itibariyle yaygınlık kazanmaya başladığı söylenebilmektedir.

Sosyal belediyeçiliğin kavramsal açıdan üzerinde uzlaşılan herhangi bir tanımı mevcut değildir. Yerel yönetimler açısından önemli çalışmaları bulunan Keleş’e göre sosyal belediyeçilik; bütöncöl bir bakış açısıyla toplumsal refah (sosyal) devleti anlayışını benimsemiş yönetimlerin bünyesinde faaliyetlerde bulunan belediyeler kapsamında ele alınmaktadır (Mermer, vd., 2016).

Literatür içerisinde ve alan yazımındaki kullanımı yaygın olarak sosyal belediyeçilik olarak kullanılmakta olsa da yalnızca belediyelerle sınırlı kalmayan yerel yönetim kuruluşlarının ilgili hususlardaki sosyal nitelikli hizmetleri de sosyal belediyeçilik kapsamında değeriendirilebilmektedir. Literatürde sosyal belediyeçiliğe alternatif olarak “toplumcu belediyeçilik”, “yerel sosyal politikalar/hizmetler” kavramları da kullanılmaktadır. Genel itibariyle tüm bu kavramların ve tez ana konusu üzerine sosyal belediyeçilik kavramının sosyal faaliyetleri içeren yerel hizmetleri kapsadığı söylenebilmektedir (Öz, 2010).

Sosyal devlet anlayışının bir gereğı olarak sosyal hizmetlerin sunumunda belediyelerin kullanılması yani yerelleşmenin gündeme gelmesi bizatihi olması beklenen bir durum olarak görölebilir. Ancak Türkiye’nin -yönetmel perspektifle bakıldığında- devlet mantığının katı merkeziyetçilik içermesi, yerel yönetimler açısından belediyelere yasal hak ve imtiyazların verilmesi cumhuriyet tarihi içerisinde görece geç kalınmış bir eylem olarak ifade edilebilir.

4.6. Türkiye’de Sosyal Belediyeçilik

Türkiye’de sosyal belediyeçilik anlayışının yaygınlık kazanmaya başlaması kentleşmeyle doğru orantılı olarak gelişim göstermiştir. Özellikle 1950’li yıllar itibariyle kentleşmenin ülkenin bazı bölgelerinde artış göstermesi, devam eden süreçte ülke geneline yayılarak toplumsal ve yönetmel bir sorun halini almaya başlamıştır. Kentleşmenin en başlıca getirisi olarak görölebilecek olan kent nüfusunun artması ve merkezi yönetim tarafından sorun teşkil eder bir hale gelmeye başlamasıyla kent yönetimleri de bu süreçte önem kazanmaya başlamıştır.

Kentleşmenin bir diğeri ifadeyle kentlere göçün yoğun olarak yaşandığı 1950-1960 yılları arasında sosyal belediyeçilik açısından çok büyük sorunların

bulunmadığını söyleyebilmek mümkündür. Zira bu dönemde kentsel yönetimler açısından ortaya çıkan en başlıca sorun alt yapı yetersizliği ve birtakım teknik problemler olmuştur (Berkün, 2017). 1960'lı yıllar itibariyle kentsel sorunların hız kazanıyor olması Türkiye'de sanayileşmenin ve yineleneyeceği üzere kent nüfusunun artmasıyla eş değer bir anlam taşımaktadır. Kırdan kente doğru yaşanan yoğun göç dalgaları sonucunda merkezin yönetim düşüncesi ve uygulamalarında da birtakım değişikliklere gitmesi zorunluluk atfeder bir duruma gelmiştir. Merkez yönetimini zora sokan kentsel sorunların merkeze bağlı olarak yerel yönetim kuruluşlarınca çözülmesine başka bir ifadeyle yerel hizmetlerin yerel kuruluşlarca yerine getirilmesine ilişkin temel yasal düzenlemeleri 1960'lı yıllarda oluşturulmaya başlanmıştır.

Türkiye'de 1960'lı yıllardan itibaren özellikle yaşanan demografik değişimler sebebiyle ortaya çıkan yeni toplumsal sorunların çözümüne yönelik arayışlara başlanmıştır. Sosyal devlet olgusuyla yönetsel faaliyetlerin yerine getirilmesi ve ortaya çıkan bu yeni sorunların çözümünde yetersiz ve de geç kalındığı düşüncesi hakimiyet kazanmaya başlamasıyla, merkezi yapının ya da merkez otoritesinin kırılması olarak değerlendirilebileceğimiz yerelleşmeye doğru adımlar atılmaya başlanmıştır.

1970'li yıllar sonrasında dünya üzerinde yaygınlık kazanmaya başlayan neo-liberal akımın yansımalarının 1980'li yıllar itibariyle görmeye başladığımız Türkiye'de, sosyal belediyeciliğe dair birçok temel kanunda bu dönemler itibariyle oluşturulmaya başlanmıştır. Özellikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılmasıyla sosyal belediyecilik anlamında hukuki bir çerçeve oluşturulmuş olup, yasal mevzuat çerçevesinde yerel yönetimler sosyal hizmetler çerçevesinde yeni haklar edinmişlerdir.

4.6.1. Yasal Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de "Sosyal Belediyecilik"

Yerel yönetim kuruluşları olarak sosyal hizmetler konusunda önemli pay sahibi olan belediyelerin sosyal anlamda yerine getirmekten yükümlü olduğu ve kanunlar nezdinde görev ve yetkilerinin açıkça belirtildiği konusu alt başlıklarca ele alınacaktır.

4.6.1.1. 5393 Sayılı Kanun ve Sosyal Belediyecilik İlişkisi

2005 yılında oluşturularak sosyal politikalar bağlamında belediyelerin geniş bir yetki ağına sahip olmasını içeren 5393 sayılı kanun, belediyelerin sosyal hizmetler

sunumuna dair vatandaşlara karşı olan sorumluluğunu arttırmıştır. İlkeleri gereği “sosyal adalet, eşitlik, duyarlılık ve yerindelik” gibi unsurların başlıca konu edinilerek ele alındığı 5393 sayılı kanunda, kısaca şu gibi maddelere yer verilmiştir:

Öncelikle yerel yönetim birimi olarak ele alınan belediyeler adına, aynı belde içerisinde ikamet eden vatandaşlarının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanacağı ve seçmenler tarafından karar organlarının oluşturulacağı bir kuruluş tanımlaması yapılırken (m. 3/a),

Bireylerin temel hak ve hürriyetleri arasında da yer verilen ifade özgürlüğünün sağlanabileceği ve yönetimde karar alma aşamalarına katılım sağlanabileceğinin belirtildiği m. 13/1’e göre aynı zamanda ikamet ettiği bölgede herkesin eşit olarak beledi hizmetlerden faydalanabileceği ve yapılan yardımlardan eşit ölçüde yararlanabileceği hakkı da belirtilerek; yapılan yardımların bireylerin onuruna yaraşır bir biçimde sunulması hizmetlerin hassasiyet içermesi gerekliliği de göz önünde bulundurulmuştur.

5393 sayılı Kanunda sosyal belediyeciliğe ilişkin diğer kriterler ise;

- Aynı belde sınırları içerisinde ikamet eden vatandaşların birbirleri arasındaki sosyal ilişkilerin geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılması ve kültürel değerlerin korunması anlamında diğer kurum ve kuruluşlardan (sendikalar, üniversiteler, STK’lar vb.) faydalanılması,
- Kültür, sanat, turizm, gençlik ve spor, mesleki eğitim ve beceri kazandırma gibi konularda belediyelerin hizmetlerde bulunması (m. 14/1),
- Eğitime dair hizmetler çerçevesinde; belediyelerin okul öncesi eğitime dair kurumlar açabilmesi, devlet okulları nezdindeki binaların bakım, onarım ve inşaatına dair faaliyetlerde bulunabilmesi (m. 14/3), bu madde, birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir;..." ifadesi Anayasa Mahkemesi’nin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.
- Kanunlar çerçevesinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yetki sınırı dışında bulunan mahalli nitelikteki hizmet ve görevlerin yerine getirilmesi (m. 14/b),
- Hizmetlerin, yerindelik bakımından; vatandaşlara en yakın ve en uygun konumda sunulması, uygunluk bakımından ise; yaşlı, düşkün, engelli, yoksul ve dar

gelirliilere uygun yöntemlerin hizmet sunumlarda gözetilerek yerine getirilmesi (m. 14/6),

- Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır (m. 14/a: 12/11/2012 tarihinde ek cümle olarak güncellenmiştir. 6360/17 m.), vd. olarak sıralanabilmektedir.

4.6.1.2. 5216 Sayılı Kanun ve Sosyal Belediyecilik İlişkisi

2004 yılının Temmuz ayında yürürlüğe giren bu kanun ile, büyükşehir belediyelerindeki yönetim anlayışının “daha modern” olarak revize edilip, büyükşehir belediyelerinin yasal sorumlulukları artırılmış ve yerelleşmeye dair bu dönemlerde hız kazanan faaliyetlere bir yenisi daha eklenmiştir (Acar M. , 2017).

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyesi, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” ifadeleriyle tanımlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin sosyal nitelik taşıyan görevleri kanun maddeleri çerçevesinde bir önceki başlık altında verilmiştir. 5216 sayılı BŞB kanununda ise; 7.maddede görülen “büyükşehir belediyelerinin meslek ve beceri kazandırma hizmetleri” ifadesi büyükşehir belediyesi yönetimlerine sosyal açıdan görev ve yetkilendirmede bulunmaktadır. Belirtilen madde özelinde; toplumda ihtiyaç duyan insanların çalışma hayatına kazandırılması, mesleki beceriler edinilmesi ve özellikle gençler, engelliler ve ev hanımları üzerinden toplumsal bir iyileştirme yapılabilmesi büyükşehir yönetimleri açısından önem arz etmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin kanunca belirlenen görevleri gereği sosyal nitelikli kurslar açması, sosyal etkinlikler düzenlemesi ve dolayısıyla toplum nezdinde sosyalleşmeyi tetikleyerek bu konuda öncü olması beklenmektedir. Zira, toplumsal açıdan birçok kimsenin beceri kazanarak gelişim göstermesi, yalnızca ihtiyaç duyulduğu (muhtaç olduğu) için değil, aynı zamanda beceri sahibi, üretken ve bu konuda azmeden kimselerin de sosyal hayata dahil olabilmesine yönelik etkinliklerin olması gerekmektedir. Yerel halka bu fırsatları sunması beklenen başlıca kuruluş ise büyükşehir belediyeleridir. Bu konuda büyükşehir belediyelerine tanınan mali

özerkliğin iyi yönlendirilerek bir plan dahilinde sosyal nitelik taşıyan hizmetlerine önemli bir pay ayırması gerekmektedir.

Çıkarılan yeni kanunda idari ve mali özerkliğin vurgulanması, yerel hizmet sunumunda verimlilik ve etkinlik açısından oldukça önem atfeden bir durum olarak kabul edilebilir. Zira modern anlamdaki yerel yönetim anlayışında bahsi geçen hususlarda yerel yönetim kuruluşlarının özerkliği bir şart olarak sunulmaktadır. 5216 sayılı kanun ile birlikte, özerkliğin yanı sıra birçok yeniliğe yasal mevzuat içerisinde yer verilmiştir. Bunlardan biri de 5216 sayılı kanun kapsamında belediyelerin çıkarılan kanun neticesinde, büyükşehir belediyesi statüsü alabilmeleri için belirtilen nüfus ölçütünün net bir şekilde belirlenmesi, bir başka ifadeyle büyükşehir belediyesi olabilmedeki şartların güçleştirilmesidir. 5216 sayılı kanunun öncesinde; Türkiye’de belediyelerin büyükşehir statüsünü alabilmesi için il çeperinde “üç” mevcut belediyenin var olması yeterli olarak görülmekteyken, artık 5216 sayılı kanun gereği il sınırları içerisindeki toplam belediyelerin ve bu belediyelere maksimum 10.000 metre uzaklıkta bulunan yerleşkelerin toplam nüfusu 750.000 olması gerekmektedir.

Bir ilin büyükşehir belediyesi statüsü kazanmasının yalnızca toplam nüfus sayısına bakılarak belirlendiğini ve bu statüye ulaştığını belirtmek yanlış bir ifade olacaktır. Nüfus kıstasına yerel yönetim-yerel hizmet olguları üzerinden bakıldığında, bu kıstasın diğerlerine nazaran en belirleyici bir nitelik taşıdığını kabul etmek gerekmektedir. Ancak bir ilin büyükşehir belediyesi statüsü kazanabilmesinde nüfus kadar, o ilin fiziki yeterlilik ve niteliği, ekonomik anlamda gelişmişlik düzeyi ve modern anlamda bir yerel hizmet sunumunun sağlanabilmesi açısından iletişim ağının güçlü olup olmayışı vb. gibi hususlar da önemli bir rol üstlenmektedir.

Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin toplumsal iyileştirmenin sağlanmasında doğrudan sorumlu olan yerel kuruluş olduğunu bilmemiz gerekmektedir. Nitekim nüfus düzeyinde büyükşehir statüsü elde etmiş bir belediye yönetiminin, toplumsal açıdan iyileşme katederek nüfusun verimli yönlendirilmesi ve dolayısıyla toplum nezdinde verimliliği artıracak olan sosyal etkinliklerde bulunulması beklenmektedir.

4.6.1.3. 6360 Sayılı Kanun ve Sosyal Belediyecilik İlişkisi

6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle büyükşehirlerin idari ve hukuki boyutlarında tanımsal değişiklikler meydana gelmiştir. Yineleneceği üzere 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini;

“en az 3 ilçe ya da ilk kademe belediyesi bulunan, bu belediyeler arasında koordinasyon sağlayan; hukuki çerçevede; verilen görev ve sorumlulukları ifa eden, yine bu çerçevede kendine tanınan yetkileri kullanan; mali ve idari yönden özerkliğe sahip ve karar organı seçimle (seçmenlerce) belirlenen kamu tüzel kişisi” olarak tarif ederken, yeni düzenlemeye göre büyükşehir belediyesi *“sınırları il sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini”* ifade eder.

2014 yerel seçimlerinde büyükşehir sayısını artırma kararı alan meclis, seçimlerin ardından yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun neticesinde büyükşehir sayısı 30’a yükseltilmiştir. Bu kanun neticesinde 5216 sayılı BŞB kanununda önemli değişiklikler yapılarak (Arıkboğa, 2013):

- Büyükşehir olan illerde BŞB’lerinin sınırları daha önce İÖİ’ler üzerinde alınan karar benzeri olarak il mülki sınırına eşitlenmiştir.
- Geçmiş büyükşehir yönetimi kriterleri arasında olan ve 2000 ve üzeri nüfusa sahip yerleşim yeri olarak belediye kurma hakkı bulunan köylerin, tüzel kişilikleri sonlandırılarak 16.500 köy mahalleye dönüştürülmüştür.
- İllerde bulunan bucak yönetimleri kaldırılmıştır.
- Daha önceleri merkez belediye nüfusunun 750.000 üzerinde olduğu ve bu şarta bağlı olarak büyükşehir statüsü kazanıldığı illerde, yeni kanunla birlikte il genel nüfusunun 750.000’den fazla olması büyükşehir statüsü alması için yeterli görülmektedir.
- Büyükşehirlerde ise ilçe kurulabilmesi için geçmişte aranan 50.000 nüfus şartı 20.000’e düşürülerek mahalleler için bu sayı 500 olarak belirlenmiştir.
- Görev alanı il mülki sınırına eşitlenen büyükşehirlerde, yine il mülki sınırınca görevli olan İÖİ’leri kaldırılarak, Türkiye genelindeki 81 olan sayı 51’e düşürülmüştür.

6360 sayılı kanunla birlikte yukarıda tez konusuyla ilişkilendirilebilecek olan değişiklikler belirtilmiştir. Böylece genel olarak yeni kanun nezdinde

büyükşehirlerin yetki alanının il genelini kapsadığı ve hizmet ağının genişlediği söylenebilmektedir.

Sosyal belediyeçilik açısından yeni kanun üzerinde bir değerlendirme yapılacak olursa; kanunun getirdiği birtakım yeniliklerle birlikte büyükşehir belediyeleri yalnızca merkezi olduğu belediye ve bu belediyeden hizmet alan vatandaşlar değil, il sınırı içerisinde yaşayan tüm vatandaşlar sosyal hizmet ağının içerisine dahil edilmiştir. Bu durumda büyükşehir belediyesinin yerine getirmiş olduğu hizmetlerde il sınırları içerisinde eşitlik söz konusu olacağı çıkarımı yapılabilmektedir. Zira gerek yönetsel gerek toplumsal açıdan kalkınma ve gelişmenin sağlanması açısından, eşitlik ilkesi oldukça önem arz etmektedir (Zengin, 2014).

5216 sayılı kanun neticesinde BŞB'lerine verilen ve sosyal nitelikli olan görevlerin yeni kanunla birlikte il genelinde uygulanacağı ve sosyal statü açısından toplumsal bir dengesizliğin önüne geçileceği öngörülebilmektedir. Nitekim mali açıdan da geçmiş kanuna nazaran düzenlemelere gidilerek, merkezi bütçe ve payın bu durum göz önünde bulundurularak yenilendiğini belirtmek gerekmektedir.

4.7. Balıkesir İlinin Tarihsel Süreç ve Gelişimi

Kent tarihi araştırmalarına yönelik gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde kentin tarihsel tabanı M.Ö 8.000-3.000 yılları arasına dayandırılmaktadır. Konu üzerinde yapılan çalışmalar esnasında Balıkesir Havran ilçesinde Neolitik çağlara dayandırılan birçok kalıntı tespit edilmiş ve bunun yanında Ayvalık ilçesinde de Kalkolitik çağlara dair bulgular elde edilmiştir. Yer aldığı coğrafya üzerinde ilk şehir olarak kabul edilen “Agiros” (Achirous) olduğu, araştırmalar neticesinde ulaşılan bir bilgi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bahsedilen tarihsel süreç içerisinde farklı dönemlere ait tarihi bilgilere dayanarak Balıkesir'in “Bergamalılar, Lidyalılar, Makedonyalılar, Mısırlılar ve Romalılar” tarafından yönetildiği de araştırmalar sonucunda elde edilmiş bulgular arasındadır. Şehrin isminin ise Bizans dönemi olarak kabul edilen zamanlarda eski hisar anlamına gelen “Paleo Kastro” olarak bilindiği ve tarihsel süreç içerisinde bu isminin türeyerek günümüzde Balıkesir olarak adlandırılmaya başlandığı konusu üzerinde genel bir görüş bulunmaktadır. Bizans İmparatorluğu'nun dünya üzerindeki hakimiyetini genişlettiği zamanlarda Balıkesir'de uzunca bir süre hakimiyet altında kalmış ve devamında Hz. Muaviye

dönemi olarak kabul edilen (M.S. 670-678 yılları arası) zamanlarda Müslümanlar ile tanışmıştır. 1206 yılı itibariyle Selçuklu döneminde uç beyliklerden biri olan Türkmenler Beyliği, günümüzde Balıkesir'in değerli turistik bölgelerinden biri olarak kabul edilen Edremit Körfezi çevrelerine yerleşerek bu bölgede hüküm sürmeye başlamışlardır. Aynı dönemlerde Balıkesir civarında yerleşik olarak hüküm süren bir diğer beylik de günümüzde kent merkezi olarak kabul edilen "Karesi" ilçesinin adını taşıyan Karesi Beyliğidir (Hakkı, 2000).

Bizans döneminde Paleo Kastro adıyla anılan Balıkesir'in 13. ve 14. yüzyıllar arasında ise Mizya (Misya) olarak bilindiğine çeşitli çalışmalarda yer verilmiştir. Balıkesir ve Çanakkale arasındaki bölgede bir uç beyliği kuran Türk beylerinden birinin adı olan "Karası", daha sonraları bu bölgede özel ad olarak kalmış ve yineleneyeceği üzere günümüzde Balıkesir merkez ilçesi olan Karesi ilçesi olarak adını sürdürmeye devam etmiştir. Süreç içerisinde 12. yüzyılın sonlarına doğru Selçukluların güç kaybetmeye başlaması, 1302 tarihinde Karası Beyin Balıkesir'i ele geçirerek bu bölgeyi beyliklerinin merkezi olarak belirlediklerine çeşitli kaynaklarda yer verilmektedir (T.C. Balıkesir Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, 2010). İbn-i Batuta, eserlerinde kentin; Karası Bey tarafından kurulmuş olduğu ve hatta oğlu Demirhan Beyin de bölgeye birçok halkın yerleşmesinde büyük bir rol oynadığını belirtmiştir. Karası Beyin bir diğer oğlu olan Dursun Beyin ise; kentin kurulması ve nüfusunun artırılması konusunda diğer kardeşi kadar etkili olamadığı ve bu iki kardeş arasında dönemin şartları nezdinde bir mücadelenin var olduğuna kent tarihi kitaplarında yer verilmiştir.

Karesi Beyliğinin il sınırları içerisinde hakimiyet sürdüğü bölgeler arasında "Bigadiç, Burhaniye, Edremit, İvrindi, Sındırgı ve Susurluk" olarak bilinmektedir. Daha sonraki süreçte (Orhan Gazi döneminde) Osmanlı Devleti'ne katılan Karesi Beyliği, bu süreçten itibaren kentsel anlamda gelişmeye başlayarak çeşitli bölgelerden çok sayıda göçler almaya başlamıştır. Kentin büyük göçler almaya başladığı diğer dönemler olarak "93 Harbi" olarak bilinen Osmanlı- Rus savaşı zamanları (1877-1878) ve Balkan Savaşlarının görüldüğü 1912-1913 yılları olarak gösterilebilmektedir. Özellikle Osmanlı Devleti hakimiyeti altında geçirdiği yıllarda Balıkesir nüfus hareketlerinin daha çok savaş/harp durumları neticesinde hareketlendiğini söyleyebilmek mümkündür (Hakkı, 2000).

Milli mücadele zamanında ise önemli bir role sahip olan kentin, özellikle bu dönemde düzenli birliklerin kurulmasına yönelik olarak alınan kararlara ev sahipliği yapması (Balıkesir Kongreleri) tarihsel süreç içerisinde önemli bir yer edinmiştir. Yine Milli Mücadelenin yaşandığı tarihlerde Yunanlılar tarafından 30 Haziran 1920’ de işgal edilen kent, yaklaşık iki sene sonra işgal altından çıkmış ve devamında 1923 yılında “Karesi ili” olarak yeniden kurularak, 1926 senesinde bu ilin adı Balıkesir olarak değiştirilmiştir.

4.8. Balıkesir İlini Öne Çıkaran Özellikler

Balıkesir, 14.583 km² yüz ölçümüne sahip olarak Türkiye’de en büyük on birinci il statüsünde yer almaktadır. Km² başına düşen kişi sayısı ise Balıkesir’de seksen bir (81) kişi olarak belirlenerek il nüfus yoğunluğu elde edilmiştir. Arazisinin büyük bir kısmını ormanların oluşturduğu (%44,85), büyükçe tarım arazilerine sahip (%28,55) ve diğer tarım dışı arazileriyle (%26,6) toplam yüzölçümü içerisindeki kullanım alanları istatistiksel verilerle açıklanmıştır. (TÜİK, 2022).

Türkiye içinde Ege ve Marmara olarak iki bölgeye de sınırı olan ilin, yüzdesel olarak büyük bir çoğunluğu Güney Marmara bölgesi içerisinde yer almaktadır. Komşuları olarak doğusunda Bursa ve Kütahya, batısında Çanakkale, güneyinde İzmir ve Manisa ve kuzeyinde Marmara Denizi bulunmaktadır. Türkiye sınırları içerisinde özellikle turizm açısından ekonomiye önemli katkıları bulunan Balıkesir’in , bu anlamda değerli turistik bölgelere sahip olması ülke ekonomisinin yanında kent ekonomisinin canlanması ve gelişmesi adına oldukça önemli bir avantaj olarak kabul edilmektedir. Başlıca önemli turizm bölgeleri olarak Ayvalık, Akçay, Burhaniye ve Edremit ilçeleri gösterilebilir. Balıkesir’in kent ekonomisine dair turizm gelirlerinin yanı sıra il sınırları içerisinde yapılan ticari faaliyetler de önemli katkılarda bulunmaktadır. Özellikle buğday ve çavdar ürünleri ekimi ve yetiştirilmesinde Türkiye içerisinde ilk sırada bulunması, kayda değer bir oranda zeytinyağı üretiminin yapılması ve ülkede ilk beş il arasında gösterilen hayvancılık sektöründe gelişim göstermesi, Balıkesir’in kent ekonomisinin canlanması ve dolayısıyla kentsel gelişimin yaşanması için yeterli bir ekonomik seviyenin yakalanması doğrultusunda oldukça önemli hususlar olarak görülmelidir (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, E.T.: 8/10/2022).

4.8.1. Balıkesir'in Kentsel Özellikleri

Kent nüfusu 2021 yılı TÜİK verilerine göre 1.250.610 olarak açıklanan Balıkesir'in, toplam nüfusunun 625.527 kişisi erkek nüfustan 625.083 kişisi ise kadın nüfustan oluşmaktadır. Nüfus bakımından en büyük/en çok nüfusa (185.118) sahip olan ilçesi Karesi ilçesidir (Türkiye İstatistik Kurumu, 2022).

Balıkesir'in 2014 yılında 6360 sayılı kanuna dayanarak büyükşehir statüsü kazanmasının ardından önceki yıllarda yapılmakta olan kır-kent nüfus oranlamaları artık rafa kalkmış ve kanun gereği büyükşehir belediyesinin sınırları il mücavir sınırlarıyla eşitlenmiştir. Bir başka ifadeyle kırsal kesim söylemi artık kullanılamaz hale gelerek il sınırları içerisinde yaşayan bütün vatandaşlar “şehirli” statüsü elde etmişlerdir.

Balıkesir'de iki merkez ilçe (Altıeylül ve Karesi) toplamda 20 ilçe bulunmaktadır. İl genelinde her ilçenin kendine özgü farklı özellikler taşıdığı Balıkesir'de yüzölçümü en büyük ilçe Dursunbey ilçesidir. Yüzölçümü bakımından 1000 km² üzerindeki diğer ilçeler ise; Bigadiç, Gönen ve Sındırgı ilçeleridir.

4.9. Geçmişten Günümüze Balıkesir İlinde Sosyal Hizmetler

Sosyal hizmetler sunumları açısından; tez içerisinde genel bir anlatım tarzı benimsenerek herhangi bir öncelik sırası belirlenmemiştir. Ancak il bazlı ve doğrudan yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilen, denetlenen yahut işletilen sosyal hizmetler konularının ele alımında öncelik belirlenerek konular üzerinde çalışılmıştır.

Sosyal hizmetlerin birbirinden farklı birçok alt dalı, konusu ve sunumu mevcuttur. Bu farkların, devlet eliyle gerçekleştirilen sosyal hizmetler perspektifiyle bakıldığında: devlet sisteminin değiştirilmesi, iktidarın değişmesi, anayasal değişiklikler ve sosyo-ekonomik anlamda meydana gelen değişiklikler gibi daha genel konular sebebiyle oluştuğu söylenebilir. Yerel yönetimler üzerinden yürütülen sosyal hizmet çalışmalarının ise il bazlı diğer yerel yönetim kuruluşlarıyla arasında oluşan farklılıkların; ilin coğrafi konumu, il yönetiminin benimsemiş olduğu siyasi ideolojiler, ilin ekonomik durumu, merkezi iktidarın iller üzerindeki hakimiyeti ve dayattığı hizmet politikaları vb. nedenlerden kaynaklanmakta olduğu ileri sürülebilmektedir.

Balıkesir ili özelinde özellikle cumhuriyet tarihi içerisinde gerçekleştirilen ve günümüze dek sürdürülmekte olan sosyal hizmetlerin incelenmesi bu bölümde yapılacaktır. Sosyal hizmetlerin inceleme sırası il bazlı olarak; Balıkesir’de sağlık, eğitim, işgücü, kentleşme, ekonomik ticari faaliyetler vd. olarak sıralanabilir.

4.9.1. Balıkesir’de Genel Sağlık Hizmetleri Geçmişi

Cumhuriyet tarihi içerisinde Balıkesir’de vatandaşların sağlık hizmetlerinden yararlanabilmesi adına birçok sağlık kuruluşu ve hastaneler yapılmıştır. Bunlardan biri de günümüzde varlığını ve hizmet faaliyetlerini aktif olarak sürdürmekte olan; Göğüs Hastalıkları Hastanesidir (eski adıyla Memleket Hastanesi). Balıkesir bulunduğu coğrafi konum sebebiyle nemli bir havaya sahip olduğundan özellikle kış aylarında çok sayıda vatandaş grip, nezle ve romatizmal vakalar ile karşı karşıya kalmakta ve tedavi edilmek adına sağlık kuruluşlarına gitmektedirler. Zira günümüz itibariyle pek görülmemekte olan ancak cumhuriyet tarihi içerisinde birçok insanın ölümüne sebebiyet veren “verem” hastalığı da geçmiş yıllarda sıklıkla karşılaşılan ciddi ve tehlikeli bir durumdur. İl özelinde bu ve benzeri vakalarla mücadele edebilmek, vatandaşların sağlığını korumak gibi durumlar adına Balıkesir sağlık hizmetleri de geliştirilerek (çeşitli tıbbi cihazların edinilmesi, yeterli hekim sayısının olması gibi) vatandaşlara sunulmaktadır.

Ancak il bazında verilen yahut verilecek olan sağlık hizmetlerinden önce, vatandaşların sağlıklı bir yaşam sürmesi ve kolayca hastalanmaması adına da birçok önlem alınabilmektedir. Bu önlemler arasında en başlıca olanları şunlardır; mahalleler arasındaki kaldırımların düzenlenmesi, kanalizasyon çalışması yapılarak ana lağımların inşası, vatandaşlara ulaşan ve özellikle yeme-içmede kullanılan su borularının temizliği ve bakımı, dere yataklarında biriken çöplerin temizlenmesi ve şehir içinde çöp toplama hizmetinin istikrarlı bir şekilde sağlanarak kötü kokunun yayılmasının önüne geçilmesi vb. gibi hizmetlerin aksatılmadan yerine getirilmesi de halk sağlığı açısından oldukça önem atfeden bir durumdur.

4.9.2. Balıkesir’de Eğitim Hizmetleri Geçmişi

Balıkesir özelinde eğitim ve öğretimin Romalılar dönemi tarihine kadar uzandığı yapılan bilimsel araştırmalar neticesinde ulaşılan bir sonuçtur. Eğitimin

sürdürülebilir olması ve eğitim kurumlarının yerleşmeye başlaması ise Türklerin bölgeye geldikten sonraki süreçte gerçekleşmeye başlamıştır. Bu dönemlerde eğitim camilerde sürdürülmekte iken, Osmanlı İmparatorluğunun Balıkesir üzerinde hakimiyet kurmasının ardından eğitim kurumları adı altında birçok; medreseler, sıbyan mektepleri ve zaviyeler açılmıştır (Bayraktar, 2006). Osmanlı’da medreseler, daha çok devlet işleyişini sürdürece ve yönlendirebilecek kişilere hitap etmektedir. Bu dönemlerde Balıkesir’in yalnızca merkezi bölgede bulunan birçok medreseye sahip olduğu söylenebilir. Bunlar; Alaybeyi (Fatma Hatun), Darul Hadis Medreseleri, Demirci, Eski Kütüphane, Hacı Ali, Hacı Hali Efendi, Hacı Kaya, Hacı Kuyu, Hacı Yahya, Hoca Sinan, İbrahim Bey Medresesi, İncirlioğlu, İçel, Kaleli, Keşkeze, Mevlevihane, Sakizade, Tevfikiye ve Yıldırım Beyazıt (Eski Cami) Medreseleridir (Bayraktar, 2006).

Tanzimat döneminden itibaren ise Osmanlı’da modern anlamda bir eğitim devşirmesi yaşanarak; mevcut askeri yüksek öğretim kurumlarının geliştirilmesi ve devlet insanı yetiştirilmesi amacı taşıyan orta öğretime yönelik çalışmalara yoğunluk verilmeye başlanmıştır. Bu dönemde Balıkesir bölgesinde de eşdeğer bir gelişme yaşanarak, 1864 yılında bu bölgedeki ilk Müslüman okul olarak bilinen rüştiye açılmıştır. “Maarif-i Umumiye Nizamnamesi” (1869) ile verilen yeni hüküm gereği, 500’ün üzerinde nüfusa sahip olan bölgelerde rüştiye açılması şart koşulmuştur. Bu hüküm öncesinde mevcut bir rüştiyesi bulunan Balıkesir’in, hükmün verildiği aynı yıl içerisinde ise Edremit ilçesinde ikinci bir rüştiye açılmıştır. Eğitim alanında atılan bu adımlara Balıkesir özelinde bakıldığında ise özellikle modern anlamda eğitime geçişte şehrin ileri bir seviyede olduğu çıkarımı yapılabilmektedir.

Cumhuriyetin ilan edilmesinden önce 1913 tarihinde, Selanik Sultanisi kurumunun tüm öğretmenleri ve hatta idari heyetini kapsayacak şekilde Balıkesir’e nakli gerçekleştirilmiştir. Bu zamanlarda ismi Balıkesir Sultanisi olarak bilinen kurum, şimdiki adıyla Balıkesir Lisesi olmuştur. Kurum, milli mücadele dönemi sonrasında ise lağvedilerek yaklaşık on yıl boyunca kapalı tutulmuştur. 1925 yılında Ayvalık Türk Ocağı kurularak, burada kadınlara bebek-çocuk sağlığı ile ilgili dersler verilirken, aynı zamanda öğrenim imkanı bulamayan ve çeşitli nedenlerle eğitimine devam edemeyen gençlere de ilgi alanına göre eğitimler verilmekteydi. Ayvalık Türk Ocağı tarafından bu amaçla oluşturulan toplamda 3 adet “halk dershanesi” ve “Öksüzler Yurdu” deneyimi, Balıkesir’in Eğitim geçmişi içerisinde önemli bir yer tutmaktadır (Yavaşan,

2023). 1931 tarihinde ise günümüzde Necati Bey Eğitim Fakültesi olarak kısa bir süre hizmet vermiş ve ardından 1932-1933 senesinde Balıkesir Lisesi olarak kurum adı değiştirilmiştir. Cumhuriyet tarihi içerisinde eğitim alanında bir çok gelişme yaşanarak Balıkesir’de eğitim hizmeti verebilecek çok sayıda resmi ve özel kuruluşlar oluşturulmuş ve bu gibi kurumlarda hizmet verebilecek yine çok sayıda eğitimci öğretmen yetiştirilmiştir. Sonuç olarak bakıldığında il genelinde en düşük dereceden (okul öncesi eğitime varan) en yüksek dereceye kadar (yüksek öğrenim) eğitim hizmeti tüm aşamalarıyla yürütülmektedir. Günümüzde Balıkesir ili tüm ilçelerinde kayıtlı toplam 782 adet resmi ve 472 adet özel eğitim kurumu bulunmaktadır (M.E.B , 2022).

4.9.3. Balıkesir’in Yapılaşma Geçmişi ve Kentleşme

14.583 km² yüz ölçümüne sahip olan Balıkesir, kent yapısı itibariyle hem tarihi geçmişinin izlerini hem de modern zaman yapılarını içerisinde barındırmaktadır. Oldukça eskiye dayanan bir yerleşim alanı olan Balıkesir’in, her geçen gün nüfusunun biraz daha artması ve il sınırları içerisinde ikamet eden vatandaşlarına konut hakkı tanınması, sürekli değişen ve gelişen bir kentleşme durumunu da beraberinde getirmektedir. Şehrin vatandaşlara barınma ihtiyaçlarını gidermesi açısından mevcut konut yapılarına değinmeden önce, kısaca eski tarihlerden günümüze kadar ulaşmış olan dini, idari vb. yapılardan bahsetmek gerekmektedir.

Yakın tarihimizde kent mimarisine dair yapılan araştırmalar neticesinde, şehrin tarihi dokusunun korunması arzusuyla 80’li yıllardan itibaren bir çoğu koruma altına alınmış dini, askeri, idari ve sivil mimariler bulunmaktadır. Şehirler günümüz şartları, hayat standartları ve yeni dünya düzeni çerçevesinde her geçen gün gelişmekte olsalar da, aynı zamanda tarihsel süreç içerisinde kazanmış oldukları kent kimliğini koruma içgüdüsü taşımaktadırlar. Balıkesir bu konuda oldukça çeşitli yapıları içerisinde barındıran bir kenttir. Cumhuriyet öncesinde yapılan ve yakın tarihimize kadar korunabilen yapılardan bazıları şunlardır:

- **Dini yapılar:** Namazgah, Yıldırım Camii ve Külliyesi, Zağnos Paşa Camii ve Külliyesi, Aziziye Camii (Kırımlılar Mescidi olarak da bilinmektedir), Alaca Mescit, Emin Ağa/Hoca Kuyusu Camii, Hacı Kaya / Alankuyu Camii, Hacı Ali Bey Camii, Hacı Arif Ağa Camii, Hacı Sefer Camii, İncirli Camii, Umur Bey

Mescidi, Yeşilli Camii, Kasaplar Camii, Köprübaşı Camii, Şamlı Camii, Mirza Bey Camii, Şeyh Lütfullah Camii, Vicedaniye Camii vd. türbe ve mezarlar.

- **İdari yapılar:** Eski Hükümet Konağı, Eski Belediye Binası, Hamidiye Saat Kulesi, Salih Tozan Gösteri ve Kültür Merkezi (eski elektrik idaresi binası) , İstasyon Binası, Milli Savunma Binası (günümüzde fotoğraf müzesi olarak faaliyet göstermektedir) ve Ziraat Bankası Hizmet Binası gibi birçok yapı kamusal mimari adı altında değerlendirilmektedir.
- **Su yapıları:** Hamamlar, Çeşmeler, Şadırvanlar ve Yıldırım Beyazıt Köprüsünden oluşmaktadır.

Cumhuriyet tarihi öncesinde yapılmış ve şehrin mimarisine katkıda bulunan yukarıda gördüğümüz birçok yapının 80’li yıllardan itibaren “kültürel miras” temalı bir tutumla koruma altına alınarak günümüze kadar ulaştığı gözlemlenebilmektedir. Balıkesir’in günümüzdeki mevcut kentsel durumu, toplumsal yapısı ve idari yapılanmasına doğrudan etki etmiş ve belirtilen bu unsurların gelişimine daima katkıda bulunmuş tarihsel geçmişi oldukça derinlikli olarak görülebilmektedir.

4.9.4. Balıkesir’de İşgücü ve İstihdam

Devletler, sosyal devlet anlayışı gereği yaptığı ve yerine getirdiği politikalar neticesinde değerlendirilir. Bu politikaları kapsayan sosyal hizmet ağı ise kendi içerisinde yukarıda değinildiği üzere sağlık, eğitim vb. gibi hizmet konularıyla ele alınırken aynı zamanda bu çerçeveye ülkelerin ve dahi illerin işgücü-istihdam durumları da girmektedir. Balıkesir, yineleneyeceği üzere hem turistik hem de tarım ve hayvancılığa elverişli olan bir coğrafi konuma sahiptir. Bu bağlamda şehrin bölgesel avantajlarını kullanarak öncelikli olarak hemşehrilerine sonra ise diğer illerde yaşayan vatandaşlara istihdam sağlaması, şehrin ekonomik anlamda canlanması ve bu bağlamda gelişmesi öngörülebilen bir durumdur. İl özelinde ihtiyaç duyulan mesleki yeterliliklerin, eğitim ve becerilerin belirlenmesi ve işgücü konusunda arz-talep dengesizliğinin önüne geçilmesi adına 2020 yılında detaylı bir çalışma yapılmıştır. Mevcut istihdamın korunup geliştirilmesine katkı sağlayacağı düşünülerek yerine getirilmiş bu tezde, genel kanı olarak Balıkesir ilinde yaşayan vatandaşların Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) verilerince; çoğunun nitelik gerektirmeyen meslek sahibi olduğu ortaya çıkmıştır (Balıkesir Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, 2020).

Yapılan araştırma kapsamında, Balıkesir’de bir çok işletme sahibi ve işveren farklı meslek kollarında işçi açığını dolduracak elemanların mesleki yeterlilikleri ve tecrübesini göz önünde bulundurdıkları belirtilmiştir. İşçi alımlarında en başlıca olarak gözetilen bu hususun geliştirmesine yönelik il bazında birçok mesleki eğitim ve beceri kursları bulunmaktadır. Bu bağlamda istihdamın doğrudan eğitim seviyesi, cinsiyet, yaş vb. olmakla beraber mesleki becerilerin de bu hususta oldukça önemli bir unsur olduğu çıkarımı yapılabilmektedir.

Sosyal devlet anlayışı nezdinde iş istihdamı ve toplum arasındaki mevcut bağın, bu anlayış gereği toplum içinde kadınların, eski hükümlülerin, fiziksel engeli bulunan vatandaşlar vd. il ve hatta ülke genelinde piyasaya dahil edilmesine yönelik birçok faaliyetlere dayandığı söylenebilir. Bu kapsamda Balıkesir özelinde bir sosyal hizmet politikası gereği olarak; toplamda 770 adet kurs mevcut bulunarak birçok farklı meslek kolunda çeşitli programların verildiği ve bu programlardan toplamda 6.343 vatandaşın yararlandığı (2020 yılına ait veriler) yapılan çalışmalarca belirlenmiştir. İşgücünü artırmaya yönelik olarak açılan kursların ve verilen eğitimlerin Balıkesir özelinde detaylıca incelemesi farklı bir bölümde ele alınacaktır.

Tablo 1. TR22 bölgesinde (Balıkesir-Çanakkale) işgücü tablosu 2019

İlin Adı	İşgücüne Katılım Oranı (%)	İşsizlik Oranı (%)	İstihdam Oranı (%)
TR22 Bölgesi (Balıkesir-Çanakkale)	48,3	8,3	44,3

Kaynak: <https://www.tuik.gov.tr/> (Erişim tarihi: 04.06.2021)

Yukarıda yer alan istatistiksel verilere göre Balıkesir ve Çanakkale illerinden oluşan ve TR22 adıyla bilinen bölgede vatandaşların işgücüne katılım oranı %48,3, işsizlik oranı %8,3 ve istihdam oranı ise %44,3 olarak belirtilmiştir. 2019 yılına ait bu verilerden sonra gerek Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) gerekse İŞKUR, 2022 yılına dair işgücü ve istihdam konusu özelinde herhangi bir veri paylaşımında bulunmamıştır. Özellikle 2020 yılı itibarıyla etkilerinin artarak devam ettiği ve Türkiye’nin de fazlaca etkilenmiş olduğu covid-19 pandemisi sürecinde Balıkesir il ve bölgesine dair bir veri analizine ulaşılamamaktadır. Tabloda yer alan veriler üzerinden il bazlı bir değerlendirme yapılacak olursa; Balıkesir’in de içinde bulunduğu TR22 bölgesinde işsizlik oranının azaltılarak istihdam oranının yükseltilmesi gerekliliği ileri sürülebilmektedir.

Tablo 2. İşsizlerin bekleme süreleri

BALIKESİR	0-6 AY			6-12 Ay			12 ay ve daha üstü			Genel Toplam		
	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
	7.302	8.995	16.297	6.529	6.115	12.644	4.476	5.070	9.546	18.307	20.180	38.487

Kaynak: İŞKUR

Kaynak: <https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> (Erişim tarihi: 04.06.2021)

İŞKUR tarafından 2020 yılına ait yayımlanan raporda yer verilen “Balıkesir’de işsizlerin bekleme süresi” başlığı adı altında belirtilen verilere bakılarak; vatandaşların büyük bir kısmının işsiz kalma ve iş bulma süreçlerinin 0-6 ay arasında neticelendiğini söyleyebiliriz. Vatandaşların işsiz geçirdikleri süreçlerin kısaltılması ve bir an önce iş sahibi olarak istihdam sağlanması adına merkez ve yerel yönetim kuruluşlarının resmi ve özel kurumlarca, vatandaşlara meslek edinme, mesleki becerilerini geliştirebilme ve farklı meslek kollarına dair eğitim alabilmeye yönelik faaliyetlerde bulunduğu söylenebilmektedir. Araştırmanın konusu gereği Balıkesir özelinde işgücüne dair gerçekleştirilen faaliyetler ve verilen hizmetlerin ayrıntılı incelemesi farklı bir başlık adı altında ele alınacaktır.

4.9.5. Balıkesir’de Ticari Faaliyetler ve Ekonomik Durum

Balıkesir’in, eski tarihlerden günümüze dek geçen süreçte ekonomisini tarıma dayalı olarak şekillendirmiş ve geliştirmiştir. Bir tarım kenti olarak görebileceğimiz Balıkesir’in bölgede bulunan diğer illere kıyasla daha az gelişim gösterdiği çeşitli çalışmalar neticesinde ortaya konulmuştur. Ekonomik anlamda bu geri kalmışlığın sebebi olarak kentin sanayi ve teknolojik alanda diğer illere oranla gelişim gösterememiş olması gösterilebilir. Balıkesir’in 2022 yılı verilerine göre gelişmişlik düzeyi toplam altı (6) kademe arasından ikinci (2.) kademede yer aldığı bilinmektedir. 81 il içerisinde gelişmişlik düzeyi gözetilerek yapılan sıralamada ise il 24. sırada yer almıştır (T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2022). Ağırlıklı olarak tarıma dayalı bir sanayi yapısı bulunan kentin, yine de diğer sektörlere ait çeşitliliği oldukça geniştir. Beyaz et, çimento, çuval, dericilik, dokumacılık, elektrikli ev aletleri, gübre, jeneratör, kimyevi maddeler, konserve, madencilik, mermer, sabun, salça, süt ve süt ürünleri, un, yem ve zeytinyağı gibi birçok alanda sanayicilik faaliyetleri yapılmaktadır. Tarım

ve hayvancılık alanında da oldukça çeşitliliği bulunan kentin meyve, sebze ve zeytin üretimi önemli derecede fazladır. Bunlara ek olarak küçükbaş ve büyükbaş hayvan yetiştiriciliği de il genelinde oldukça yaygındır. Ekonomik sosyal yapının belirlenmesi ve gelişmesinde oldukça önemli bir role sahip olan tarım ve hayvancılığın yanında kentte, termal kaplıcalar, doğa harikası olarak değerlendirilebilecek kıyı / denizler ve dağ turizmi de ekonomik gelişmişlik düzeyine katkıda bulunan diğer faaliyetler arasında gösterilebilir.

Kent ekonomisine katkıda bulunan ve kentin gelişmişlik seviyesini etkileyerek kent imajını geliştiren bir diğer alan ise turizm olarak görülebilir. Yineleneceği üzere Balıkesir, bulunduğu coğrafi konum itibarıyla ve sınırları içerisinde sahip olduğu çeşitli doğal güzelliklere gereken özenin verilip verilmediği tartışmalı bir konudur. Bu konuda gerek il yönetimi gerekse kent sakinleri sorumluluklarını yerine getiremeyerek bahsi geçen birçok kıyı ve sahilin tahrip edilmesinde pay sahibi olabilmektedir. Uluslararası bir çekim gücüne sahip olması beklenen turizm bölgelerine sahip olmanın avantajları yine bu bölgelere özen gösterilerek turistlere hitap edecek seviyede geliştirilmesi ile faydalı bir şekilde kullanılabilir. Konu çıkarımı olarak bir değerlendirme yapılacak olursa; Türkiye’de toplam 81 il içerisinde 24. sırada bulunan Balıkesir’de, kent ekonomisini canlandırma, sosyo-ekonomik yapıyı geliştirme, kent imajını arttırma ve dış ticaret hacmini genişletme vb. gibi durumlar üzerinde bir takım çalışmalar yapılması gerekli görülmektedir. Bir sosyal devlet arzusunda olmak, sosyal hizmetlerde bulunarak pek çok alanda hizmet verebilmek adına günümüz en temel gerekliliği yeterli düzeyde bir ekonomik altyapıya sahip olmaktır. İl bazlı olarak düşünüldüğünde ise yerel yönetim kuruluşlarınca sosyal unsurların yerine getirilmesi ve geliştirilmesi yönünde yine kent ekonomisinin yeterli bir seviyede olması gerekmektedir.

4.10. Balıkesir Belediyesi Tarihi

Balıkesir Belediyesinin, yapılan bilimsel araştırmalar sonucuna göre 1864 yılında kurulduğu bilinmektedir. Belediye binası günümüzde Ali Hikmet Paşa mahallesi olarak bilinen mahalle meydanında tek bir odalı olarak kurulmuş ve bir süre burada hizmet vermiştir. Osmanlı döneminde faaliyet gösteren bir belediyenin, katı merkeziyetçi yapıyı benimsemiş olan devlet içerisinde, hukuki boyutta kendine tanınmış pek bir yetkisi olmaksızın attığı bu yerelleşme adımı, gelecek dönemlerde

yerel yönetimlerin gelişim göstermesi için oldukça önemli bir adım olarak görülmelidir. İlk belediye başkanı olan Giridioğlu Ali Bey, halka hizmet adına vatandaşların yaz sıcaklarında kullanmaları için bir buzخانه yaptırmıştır. Bu hizmet, yapılan çalışmalarda belediye reisinin yaptığı en önemli faaliyet olarak bilinmektedir. Yine kent ölçeğinde yapılan, belediyenin yerine getirdiği önemli faaliyetler arasında 1878 yılında yapılan ilk kanalizasyon çalışması da kent tarihi açısından önem arz etmektedir. Gazete arşivlerinde yer verilen yerel haberlerde ise 1886 yılında gerçekleştirilmiş Balıkesir-Bandırma arası yapılan asfalt çalışmaları, yol temizlenmesi, kaldırımlar yapılması ve güzergah üzerinde faaliyet gösterebilecek birçok ticarethane kurulması gibi faaliyetler, dönemin belediye yönetimi öncülüğünde gerçekleştirilmiştir. Osmanlı tarihi açısından taşra yönetimine dair düzenlemelerin başlangıcı, 1864 Vilayetler Nizamnamesi olarak kabul edilmektedir. Kente ve kent yönetimine dair bir reformun ön uygulaması sayılabilecek bu düzenleme, günümüze dek uzanan bir kavram olarak bilinen “modern belediyecilik” konusunda da bir öncü olarak görülmektedir. Tez sürecinde taranan belediye ve il halk kütüphanesi arşivleri neticesinde elde edilen bulgulardan Balıkesir Belediyesi’nin kuruluşu da bu döneme dayandığı bilgisine ulaşılabilmektedir. Günümüzde il merkezinde “Ali Hikmet Paşa Meydanı’nda” yer alan ve konuyla ilgili yapılan çalışmalara göre tek odalı bir yapının o dönemlerde belediye binası olarak kullanıldığı söylenebilmektedir.

Balıkesir’in ilk belediye reisi resmi kayıtlara göre Deratam Efendi olarak bilinmektedir. Ancak kent tarihi ve kentin tanıtımı açısından literatürde yer alan Kerim Kani Akpınarlı’nın kaleme aldığı “*Balıkesir Şehir ve Belediye Tarihi*” adlı kitapta ilk belediye reisi olarak belirtilen Deratam Efendi ile birlikte aynı dönemde dört belediye reisinin daha görev yaptığı ileri sürülmektedir. Bunun yanı sıra eserde, daha önceleri (Giridioğlu Ali Bey zamanında) oldukça dar bir grup tarafından yine oldukça sınırlı bir bütçe ile hizmetler sürdürülmeye çalışılırken, Sultan II. Abdülhamit dönemiyle birlikte bu anlamda belediye yönetimi büyük bir gelişme kat etmiştir (Akpınarlı, 2009).

Cumhuriyet tarihi içerisinde ise Balıkesir il sınırları içerisinde belediye hizmetleri 2012 yılına kadar toplamda 53 mevcuduyla yerine getirilmekteydi (Güney Marmara Kalkınma Ajansı, 2013).

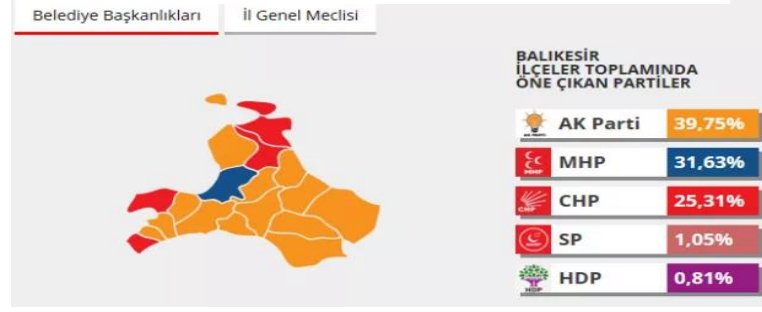
4.11. Balıkesir'in Büyükşehir Statüsü Kazanması

Balıkesir 6360 sayılı Kanunla büyükşehir statüsü kazanan 14 ilden biri olmuştur. Kanunun yürürlüğe girmesi itibariyle (6/12/2012) Balıkesir'de mevcut il özel idaresi yönetimine son verilerek kurum kapatılmıştır. Kanun kapsamında il sınırları içerisindeki köy ve beldeler “mahalle” olarak düzenlenerek, günümüz merkez ilçeleri olarak kabul gören Altıeylül ve Karesi adında iki yeni ilçe kurulmuştur.

2014 yılında Balıkesir ili dahil toplamda 14 ilin büyükşehir statüsü elde etmesini sağlayan 6360 sayılı Kanun, resmi olarak büyükşehir belediyesi olmuş tüm illerin idari anlamda değişmesini beraberinde getirmiştir. Balıkesir'in büyükşehir statüsü kazanmasından önce resmi kayıtlara göre toplamda 19 ilçe belediyesi ve 892 köyü bulunmaktaydı. Kanun ile birlikte köylerin ve dahi belde belediyelerinin kapatılması diğer illerde olduğu gibi Balıkesir'de de yerel yönetim birimleri sayısında azalmalar söz konusu olmuştur. Köy ve belde yönetimlerinin tasfiyesi sonrasında tüm bu alanlar mahalle olarak evrilmiş ve Balıkesir ili genelinde toplamda iki yüz yirmi iki (222) olan mahalle sayısı bin yüz yirmi bir (1121) olarak artış göstermiştir. Yeni kanun ile birlikte Balıkesir'de köy kavramı ortadan kalkarak yerini “kırsal mahalle” kavramına bırakmıştır. 6360 sayılı Kanunla yetki alanı il mülki sınırına eşitlenen Balıkesir'de, Büyükşehir Belediyesinin, il sınırı içerisinde kalan belde ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve bu alanların “mahalle” statüsüne evrilmesi sonucunda hizmet alanı genişlemiştir (Hanikoğlu ve Negiz, 2023). Balıkesir'in büyükşehir statüsü elde etmesinin ardından toplam belediye sayısı büyükşehir belediyesi ile birlikte 21 olmuştur.

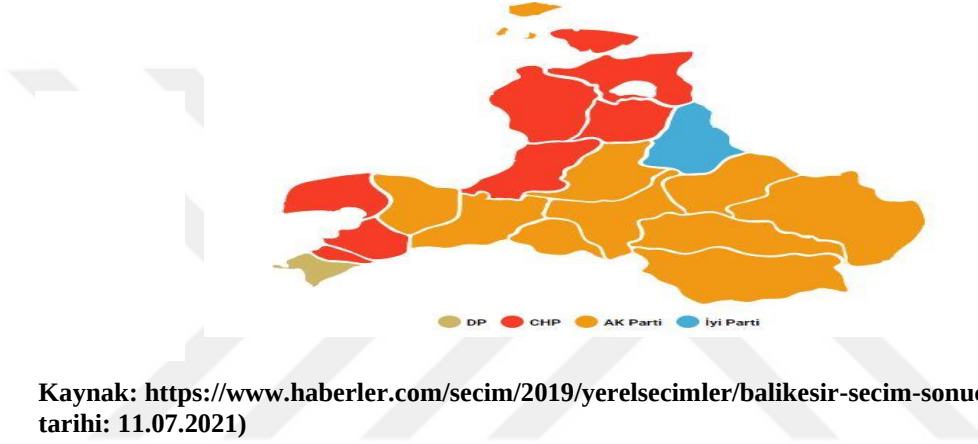
6360 sayılı Kanun kanunlaştırılmadan önce birçok eleştiri almıştır. Eleştirilerden bazıları; köy kavramının yok edilmesi ve köy yönetimlerinin mahalleye devşirilmesi iken, bir diğer eleştiri de mevcut iktidarın bu süreçte siyasi açıdan bir menfaat elde edeceği doğrultusunda olmuştur (Akyol, 2018). Ancak kanunun yürürlüğe girmesi ve yukarıda bahsedilen unsurların gerçekleşmesi sonucunda ilk yerel seçimlerde iktidar partisi bir önceki seçime oranla %24,1 gibi bir oranda temsil oranını artırmıştır. 2014 yerel seçimlerinde iktidar lehine bir başarı grafiği çizen bu durum, 2019 seçimlerinde gerileyerek Balıkesir il genelinde kazanılan 15 belediye yönetimi, 11 belediyeye düşmüştür.

Şekil 1. Balıkesir Yerel Seçim Sonuçları (30.03.2014)



Kaynak: <https://www.haber7.com/guncel/haber/2846945-balikesir-secim-sonuclari-tum-ilcelerin-oy-oranlari-belli-oldu?wr=1> (Erişim tarihi: 11.07.2021)

Şekil 2. Balıkesir Yerel Seçim Sonuçları (31.03. 2019)



Kaynak: <https://www.haberler.com/secim/2019/yerelsecimler/balikesir-secim-sonuclari/> (Erişim tarihi: 11.07.2021)

4.11.1. Kurumsal Yapı ve Stratejik Plan İncelemesi

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nin ilgili kanunların öngördüğü üzere; kurumsal yapısı 2014 yılında oluşturulabilmiştir. Büyükşehir'in kurumsal yapısı, stratejik plan ve performans programlar alt başlıklarda ele alınacaktır.

4.11.1.1. Büyükşehir Belediyesi Organları

5216 sayılı Kanunda belirtilen büyükşehirlerin kurumsal yapısını; Büyükşehir Belediyesi Meclisi, Encümen ve Büyükşehir Belediyesi Başkanı oluşturmaktadır.

- **Büyükşehir Belediye Meclisi:** Başkanlığının büyükşehir belediye başkanı tarafından yapıldığı meclis, ilgili kanun çerçevesinde belirtilen usul ve esaslara uygun olarak seçilen üyelerden oluşmaktadır. Meclis, büyükşehir kurumsal yapısının karar organı olarak işlemekte ve her ayın ikinci haftasında meclis üyelerince belirlenen bir günde toplanmaktadır.

- **Büyükşehir Belediye Encümeni:** Meclisin kendi üyeleri içerisinde gizli oy yöntemiyle seçtiği, görev süresi bir yıl olan; büyükşehir belediyesi genel sekreteri, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanı tarafından belirlenen birim amirleri arasından seçilen üyeler ile toplamda beş üyeden oluşmakta ve danışma organı olarak işlemektedir.
- **Büyükşehir Belediye Başkanı:** Büyükşehir'in ve tüzel kişiliğinin yasal temsilcisi olarak görev alan büyükşehir belediye başkanı, kanunla belirlenen sınırlar içerisinde bulunan seçmenler tarafından 5 yıl süreyle hizmet verecek şekilde doğrudan seçilmektedir (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2022).

4.11.1.2. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019)

Strateji, stratejik planlama, stratejik yönetim gibi kavramlar kamu yönetimi alanı baz alınarak bakıldığında oldukça yeni bir kavram olarak literatüre katıldığı söylenebilir. Daha çok özel kesimlerde yer alan bu ifadeler zamanla kamu yönetimi içerisinde de kullanılmaya başlayarak günümüzde özellikle planlama alanında sıklıkla karşılaştığımız bir kavram haline gelmiştir. Tezin ana konusu olarak ele alınan YKY etkisinde kamu kuruluşlarının nasıl değişimler gösterdiği ve bu anlayışın kamuda nasıl işlevsellik kazandığı üzerine olduğu düşünülerek, stratejik planların bu anlayış çerçevesinde kamuya sirayet etmesini bir YKY anlayışı etkisi olarak görebiliriz.

Bir yönetim fonksiyonu olarak ele alınan stratejik planlama, daha çok örgütsel işlerin nasıl ve kimler eliyle işleyeceğini/işlemesi gerektiğini irdeleyerek bu yönde alınan kararları, uygulanacak politikaları ve bu politikaların devamında hedeflenen sonuçları içeren bir süreçtir (Öztop, 2021).

Balıkesir'in büyükşehir statüsü kazanmasının ardından yayımlanan ve devamındaki dört yılı içeren stratejik planda (2015-2019) yine kent işleyişine ve yönetimine dair birçok program hedefi belirlenmiştir. Bu programların içerisindeki sosyal ve kültürel nitelik taşıyanlar ise yukarıda ayrıntılarıyla belirtilmiş olan program ve hedeflerin aynısı olarak karşımıza çıkmaktadır. Stratejik planda performans programının aksine, belirlenen program maliyetlerinin dört yıllık bir süreçteki karşılığı yer alarak; 2015 yılında bu programlara toplamda 7 milyon 75 bin lira, 2016'da 7 milyon 428 bin 750 lira, 2017'de 7 milyon 800 bin lira, 2018'de 8 milyon 190 bin 197

lira ve 2019 yılında 8 milyon 599 bin 707 lira tutarında bir kamu harcaması görülmektedir (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2022).

4.11.1.3. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Performans Programı (2015)

Balıkesir'in büyükşehir statüsü kazandığı tarihin devamında (2014 yılı sonrası) yayımlanmış, 2015-2019 yılları arasındaki dönemi içeren stratejik planda ve 2015 yılı performans programlarında büyükşehir belediyesinin sosyal nitelik taşıyan birçok konuda hizmeti söz konusu olmuştur. Kültür ve Sosyal İşler Dairesi, performans programının “program hedefleri” kapsamında ilk olarak; kenti sosyo-ekonomik bakımdan geliştirmek ve katılımcılık esaslı bir düşünce ile Balıkesir'in bir cazibe merkezi haline getirilmesi stratejisi yer almıştır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2022). Stratejik bir amaç olarak öne sürülen bu düşünce birden fazla alt hedeflerden oluşmaktadır. Bunlar; kent içerisinde kültür ve sanat alanında yerine getirilen faaliyetlerin sayısını artırmak (hedef 1), engelli bireylerin hayata aktif olarak katılım sağlayabilmeleri (hedef 2), ilin kültürel mirasını koruyarak doğal zenginliklerin çağdaş bir düşünce ile birleştirilip sosyo-ekonomik yapıya katkı sağlayabilmesi (hedef 3), ulusal ve uluslararası anlamda kardeş şehir ilişkilerinde etkin olmak ve neticesinde kent imajını kent sınırları dışarısına taşıyabilmek (hedef 4), kent konseyinin sosyal anlamdaki çalışmalarında aktif rol oynayabilmesini sağlamak (hedef 5), kamu kuruluşları ve özel kuruluşlar (STK'lar) arasında bir koordinasyon geliştirerek ortak projeler üretilmesini sağlamak (hedef 6), il genelinde sportif faaliyetlerin arttırılarak vatandaşların spora teşvik edilmesi (hedef 7), istihdamın arttırılması (hedef 8), üniversiteye hazırlanma aşamasında ya da mevcut üniversiteli olan öğrencileri sosyal ve ekonomik yönden desteklemek (hedef 9) ve vatandaşların sosyal yaşam standartlarını yükseltebileceği sosyal hizmetlerde bulunmak (hedef 10) (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2022).

Sırasıyla hedeflerin ayrıntıları; Balıkesir BŞB bünyesinde kente dair sosyal hizmetler, 2015 yılında yayımlanan performans programına uygun bir şekilde yerine getirilmiştir. Yukarıda belirtilen ilk hedef doğrultusunda Balıkesir BŞB, kendi bünyesinde hizmet veren konservatuarda toplam 10 adet konser, 1 adet fuar, 12 tiyatro gösterisi, ulusal anlamda üne sahip kişilerce 2 adet söyleşi ve kent çapında ancak büyükşehir belediyesi eliyle olmayan festivallere %25 oranında destek vb. gibi

hizmetlerde bulunmuştur. Belirtilen ilk hedefe dair belediye bütçesinden toplamda 1,4 milyon lira bu husus dolayısıyla vatandaşların hizmetinde kullanılmıştır.

İkinci hedef doğrultusunda 1 adet proje geliştirilmiş ve henüz 2015 yılı içerisinde bu proje %20 oranında tamamlanabilmiştir. Sosyal bir nitelik taşıyan bu hizmete ise bütçeden toplamda 130 bin lira pay ayrılmıştır. Bir diğer hedefte, Büyükşehir belediyesi tarafından 1 adet kitap basımı yapılarak hedef doğrultusunda öncelikle vatandaşların bilinçlenmesi amaçlanmış ve bu hizmetler 20 adet sergi ve 1 adet gösteri ile il genelinde birçok müze açılarak sunulmaya devam etmiştir. Bu hedef doğrultusunda toplamda 530 bin lira harcama yapılmıştır. Kentin kültürel açıdan iç ve dış turizmde çekici hale gelmesi adına bir diğer hedefte 2 kente kardeş şehir daveti yollanmış ve 1 adet kardeş şehir edinmiştir. Bu hedef içerisinde kardeş kent ilan edilen kentler arasında öğrenci değişim programları da aktif olarak uygulanmaya başlamıştır. Büyükşehir belediyesinin bu konu özelinde yapmış olduğu toplam harcama tutarı ise 670 bin lira olarak belirtilmiştir.

Balıkesir BŞB'nin 2015 yılı baz alınarak belirtilmiş ve analiz edilmiş faaliyetleri içerisinde geriye kalan toplam diğer beş sosyal hizmet hedefine ise belediye bütçesinden toplamda, 1 milyar 595 bin lira harcanarak bu konuda kente ve kentlilere yatırımlar yapılmıştır.

4.11.4. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı (2020-2024)

Balıkesir'in 2014 yılında henüz yeni büyükşehir olmasının ardından, görece büyükşehir yönetimi bakımından daha önce büyükşehir statüsü elde etmiş şehirlere oranla tecrübesiz olduğu ileri sürülebilir. Ancak böyle bir nitelendirmenin yanı sıra 2015 ve 2019 yılları arasında özellikle sosyal hizmetler anlamında başarılı bir hizmet grafiği ortaya koyarak çeşitli projelere imza atıldığının altı çizilmesi gerekmektedir. Büyükşehir yönetimi anlamında Balıkesir BŞB tarafınca yayımlanan ikinci stratejik plan 2020-2024 yılları arasını kapsamaktadır. Kent yönetimine dair birçok alanda vatandaşlarına hizmet götürebilmeyi ilke edinerek; Altyapı, mobilizasyon ve ulaşım hizmetleri, kültür ve sanat hizmetleri, şehir ekonomisi, kalkınma ve istihdam hizmetleri, çevre gelişimine dair hizmetler, kurumsal gelişim ve kaynak yönetimi, şehir yönetimi ve son olarak sağlık ve sosyal gelişim hizmetleri olarak toplamda yedi farklı alan çerçevesinde bu stratejik plan oluşturulmuştur.

Bir önceki stratejik planda sosyal hizmetler ve kültürel hizmetler aynı çerçeve içerisinde değerlendirilse de, 2020-2024 yılı stratejik planında sosyal hizmetlerin kapsamı sağlık hizmetleriyle birleştirilerek stratejik planda yer almıştır. İlk olarak sosyal ve sağlık alanındaki yaşam standardının yükseltilerek bu konuda bir sürdürülebilir gelişimi yakalamak ve özellikle sağlık alanında Balıkesir'in bir marka değerinin oluşturulması amaç edinmiştir. Bu konudaki alt hedeflere ise stratejik planda kısaca şu şekilde yer verilmiştir; yaşlı vatandaşlara sağlanan sosyal yardım ve desteklerin etkinliğini arttırmak, toplum içerisinde dezavantajlı konumda yer alan vatandaşların yaşam kalitesini yükselterek bu alandaki etkinliklerin yaygınlaştırılması, cenaze, nakil ve defin hizmetleriyle birlikte mezarlıkların da kaliteli ve güvenli bir hale getirilmesi, kent içerisinde ikamet eden vatandaşların sosyal ihtiyaçlarının tespitinin doğru bir biçimde yapılması, kadın istihdamının geliştirilerek aile bütünlüğünün korunmasını sağlamak ve son olarak sağlık hizmetlerindeki koruyucu-önleyici hizmetler sunmak.

Yukarıda belirtilen hedeflerin genel bazlı değerlendirmesi yapıldığında hepsinin ayrı ayrı birer sosyal hizmet niteliği taşımasının yanı sıra, aynı zamanda kenti ve kentliyi de günümüz şartları doğrultusunda amiyane tabiriyle yukarıya taşıyacak hizmetler olarak görmek mümkündür. Bu hedefler doğrultusunda Balıkesir BŞB'nin yapmış ve yapacak olduğu harcamalar yıl bazlı olarak şu şekilde sıralanmaktadır: 2020 yılı içerisinde belirtilen tüm hedefler açısından toplamda 18 milyon 822 bin lira, 2021 yılı için 40 milyon 785 bin lira, 2022 yılı için 41 milyon 886 bin 500 lira, 2023 yılı için 44 milyon 57 bin 450 lira ve 2024 yılı için 46 milyon 846 bin 995 lira harcama tutarı hesap edilmiştir. Stratejik planın kapsadığı yıllar neticesinde (2020-2024) toplamda sosyal hizmetler için ayrılan bütçe 192 milyon 397 bin 945 lira olarak belirtilmiştir (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2022).

4.12. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetleri

6 Aralık 2012 tarihinde yayımlanan 6360 Sayılı Kanun neticesinde “büyükşehir” niteliği kazanan Balıkesir’de 2014 yerel seçimlerinin ardından Balıkesir Büyükşehir Belediyesi resmi olarak kurulup hizmet vermeye başlamıştır. Faaliyete başladığı tarihten itibaren, gerek misyonunda yer verdiği şehir bazında tüm paydaşları kapsayacak şekilde bir hizmet ağının geliştirilmesi ve ihtiyaçlara göre hizmet algısının yönlendirilerek şehrin geleneksel değerlerinin yenilikçi düşünceler etrafında yeniden

düzenlenmesi, gerekse kuruluş ve hizmet ilkelerinde belirtilen insan odaklı yönetim anlayışı ilkesi, büyükşehir sıfatıyla kurulan bu belediyenin sosyal ilke ve değerler taşıdığını göstermektedir. Balıkesir BŞB'nin örgütsel açıdan gelişim göstermesi, vatandaş odaklı ve ihtiyaçlara göre sağlanan sosyal destekleri ve sportif faaliyetlerin desteklenerek geliştirilmesi gibi konular; belediyenin Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı tarafınca takip edilmesi öngörülmüştür. Başkanlık bünyesinde bulunan toplam dört farklı şubeden Sosyal Hizmetler Şube Müd. ve Gençlik ve Spor Şube Müd. 5216 sayılı Kanunun 7. Maddesince belirtilen ; Büyükşehir belediyelerinin sosyal yardım, destek ve sportif faaliyetler bakımından görevli olması konusunda hizmet vermektedir. Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğünün Balıkesir kent ölçeğinde yerine getirilecek hizmetlerde bazı görev ve sorumlulukları şunlardır: hemşerilik bilinci odağında çalışmalar gerçekleştirmek, kent vizyonunu geliştirerek kent çapında sürdürülebilir bir kalkınmayı sağlamak, kentli hakkını ve kent hukukunu koruyarak sosyal anlamda bir yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamak (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2022).

Sosyal hizmetler ve sosyal belediyecilik anlayışı tezin farklı bölümlerinde de ele alındığı üzere; bu anlayış yalnızca yardıma muhtaç insanlara yardım edilmesinden ibaret bir durum değildir. Kapsamı içerisinde bahsi geçen insanlara da gerekli destek ve hizmetlerin verilmesi sosyal belediyecilik anlayışının yalnızca bir kısmını oluşturmaktadır.

Bu bağlamda sosyal belediyecilik bilinciyle hareket eden tüm beledi kurumların yalnızca muhtaç olan vatandaşlarına değil aynı zamanda, birçok farklı alanda da vatandaşlarına gerek destek gerekse teşvik konularında hizmet vermesi beklenmektedir. Örnek olarak il bazlı bir perspektifle bakıldığında, gençlerin spora teşvik edilmesi yahut spor yapabilmeleri konusunda onlara yeterli ölçüde imkanın belediyeler tarafından sağlanması, bir başka örnek ile; belediye bünyesinde engelli vatandaşların yaşadığı toplum içerisinde kendilerini soyutlanmış olarak görmemelerini ve hayata aktif olarak katılım sağlayabilmelerini içeren uygulamaların da olması gerekmektedir.

Sosyallik, sosyalleşme, sosyal olabilme gibi kavramların da genel geçer kavramlar olduğu esasıyla sosyal hizmet ve yardımların toplumdaki yalnızca bir kısım vatandaşlara değil, kent ölçeğinde düşünüldüğünde kent içerisindeki tüm vatandaşlara benzer nitelikteki hizmetlerin sunulması gereğini ortaya koymaktadır. Maddi imkanı

olan vatandaşların maddi imkan ve yeterlilikleri bulunmayan vatandaşlara oranla bu konuda verilen hizmetler kapsamında ayrıştırılmayarak “yaşam standardının yükseltilmesi” verilecek olan hizmetlerde en temel ilke olarak görülmesi gerekmektedir.

Bu bakımdan Balıkesir BŞB’nin kent sakinlerine sunmuş olduğu imkanlar ve vatandaşların sosyal yaşamları konusunda verilen hizmetler aşağıda sırasıyla “2015-2019 yılları arasındaki stratejik plan ve 2015 yılı performans programı, 2020-2024 yılları arasındaki stratejik plan ve 2022 performans programı” ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

4.13. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nden “Sosyal Hizmet” Niteliği Taşıyan Uygulamalar

6360 sayılı Kanun gereği büyükşehir statüsü kazanan 14 ilden biri olan Balıkesir, 30 Mart 2014 yerel seçimlerinin ardından Balıkesir BŞB adıyla resmi olarak faaliyetlerine başlamıştır. Balıkesir BŞB bu tarihten itibaren idari ve mali anlamda büyükşehir belediyesine uygun şartlarda düzenlemeler gerçekleştirilerek, günümüze kadar olan süreçte kanunla belirtilmiş olan yetki alanı içerisinde tüm vatandaşlarına; görevleri kapsamında ve stratejik plan dahilinde hizmet vermeye devam etmektedir.

4.13.1. Balıkesir Meslek Edindirme Kursları (BALMEK)

Büyükşehir’in sosyal anlamda yerine getirmesi gereken görevlerinden biri de; toplumdan soyutlanmış aktif ticari-sosyal hayata tam olarak dahil olamamış ya da olmak istemeyen vatandaşların mesleki beceri kazanması amacıyla çeşitli meslek dallarını içeren kurslar açmaktır.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin bu konuda oluşturduğu birim olan BALMEK, il sınırları içerisinde toplamda 12 ilçede 18 şube ile aktif olarak hizmet vermektedir. Tezhip, takı, kırkyama, kanaviçe, tel kırma, seramik vb. alanlarda çeşitliliği bulunan BALMEK’in bu güne kadar toplamda 585 farklı kurs çeşidi olmuş ve 15 bini aşkın vatandaş kurslardan eğitim almıştır.

Balıkesir BŞB öncülüğünde hizmetlerini sürdüren birim, vatandaşlara ücretsiz olarak verdiği kurslarla; insanların gerek yeteneklerini keşfedebilmesi gerekse aldığı kurslardan edindiği mesleki becerisini gelire dönüştürebilmesi gibi sonuçlara katkı

sağlamaktadır. Ücretsiz verilen kurslar neticesinde vatandaşlar, BALMEK’te aldıkları mesleki eğitimler ve kazandığı beceriler ile hem meslek ediniyor hem de kendilerine hobi/uğraş kazanma imkanı buluyorlar. Kurslara daha çok ev kadınları ilgi göstererek katılımcıların çoğunluğunu oluşturuyor.

Kurslara gençlerin katılımını artırmayı hedefleyen Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, Balıkesir Üniversitesi bünyesinde tanıtımlarını yaparak üniversite öğrencilerinin de BALMEK kurslarına katılmasını ve ücretsiz bir şekilde kişisel mesleki becerilerini geliştirmesi konusunda çalışmalarına devam etmektedir (BALMEK, 2023).

Şekil 3. Balıkesir Meslek Edindirme Kursları Logo



Kaynak: <https://www.balikesir.bel.tr/> (Erişim tarihi: 19.04.2023)

4.13.2. Sosyal Tesislerin Açılması

Belediyelerin sosyal hizmetler sunumunda en başlıca hizmet alanları olarak sosyal tesisler gösterilebilmektedir. Belediyeler işletmecisi olduğu tesislerde vatandaşlara sosyalleşme, spor, gıda, eğitim vb. konularda imkanlar yaratmakta ve belediye gelirlerini artırmanın yanı sıra halka hizmet sunumun artırılması ön planda tutulmaktadır.

Balıkesir BŞB, “Kent Estetiği Daire Başkanlığı” işbirliğiyle Adnan Menderes Mahallesi’ne “Yel Değirmeni Sosyal Tesisleri” inşası yapılarak, tesis içerisinde kafeterya, çok amaçlı salon, çocuk oyun alanı ve yeşil alanlar yer almaktadır.

Proje alanı 3 bin metrekare olan tesisin; giriş katında 432 metrekarelik kapalı alan ve 253 metrekarelik açık alan bulunuyor. Birinci katında 73 metrekarelik çok amaçlı salon bulunan tesisin, haricen 128 metrekarelik alanında çocuk oyun parkı, 712 metrekarelik alanında ise yeşil alanı bulunuyor. Tesisin yapım maliyeti ise toplamda 3 milyon 610 bin liraya mal olmuştur. Yel değirmeni sosyal tesisi, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi yönetiminin vatandaşlarına yönelik gerçekleştirdiği sosyal hizmetlerin somut örnekleri arasında yer almaktadır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2023). Bu tesis dışında; Fen İşleri Daire Başkanlığı ve Balıkesir Büyükşehir Belediyesi

işbirliğiyle Kepsut ilçesine yapılmış olan Kültür Merkezi de bir diğer sosyal nitelik taşıyan hizmet örnekleri arasında gösterilebilmektedir. Kepsut ilçesine sosyal ve kültürel anlamda değerini yükseltecek olan merkezde, tiyatro, sergi, seminer vb. gibi çeşitli sosyal etkinlikler gerçekleştirilebilecek (Kepsut Belediyesi, 2023).

Şekil 4. Yel Değirmeni Sosyal Tesisleri Kuşbakışı Görünümü



Kaynak: <https://www.sondakika.com/haber/haber-yel-degirmeni-sosyal-tesisleri-hizla-insa-ediliyor-10236919/> (Erişim tarihi: 20.04.2023)

4.13.3. Gençlere Yönelik Sosyal Hizmetler

Ulusal kalkınmanın yanı sıra kentlerde de sosyal kalkınma hedefleniyorsa, bunun sağlanması için toplum içerisindeki yetenekli fakat imkanları zayıf olan kimselerin kamu gücüyle desteklenmesi gerekmektedir. Türkiye’de Gençlik ve Spor Bakanlığı’nın bu konu özelinde gençler üzerindeki destekleri ulusal anlamda oldukça önemlidir. Tez konusu gereği, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi’nin gençlere destek ve hizmetleri örnekler ile ele alınacaktır.

- **Gençleri tarım ve hayvancılığa teşvik**

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi ortaklığıyla çeşitli eğitimler düzenlenerek il sınırları içerisinde yaşayan gençlerin tarıma teşvik edilip, tarımsal faaliyetlere katılımda bulunması amacı, belediyenin sosyal nitelikli hizmetler örnekleri arasında gösterilebilmektedir. Büyükşehir’in, Gençlik ve Spor Bakanlığı ile koordineli olarak “Tematik Kamplar Projesi” adında yürüttüğü bu uygulama, Balıkesir’in Gönen ilçesinde uygulanarak, gençlere "Besicilik ve Sütçülük" hakkında eğitici bir kamp süreci başlatılmıştır. Ana teması "Besicilik ve Sütçülük” olan kampa, il ve ilçelerde bu konuya ilgi duyan, bu alanda çalışan ya da çalışmak isteyen 18-29 yaş arası gençler katılım göstermiştir. Gençlere istihdam alanı oluşturma yanı sıra tarım ve hayvancılığın il genelinde artış göstermesi kampın temel amaçlarından biri olmuştur.

Konuyla ilgili uzmanlığı bulunan akademisyenler kamp alanlarında; hayvan bakım ve besleme, barınak şartları, kooperatifçilik, besi yetiştiriciliği vb. birçok konuda eğitim etkinlikleri düzenleyerek dört gün boyunca katılımcılara hizmet vermiştir. Eğitim neticesinde katılımcıların bilinçlenerek eğitimi yapılan konuya yönlenmesi kampın ana hedefini oluşturduğu söylenebilir. Kampa katılan gençlerin bu konuda girişimci olabilmesi ve bu alanda istihdam olunması amacıyla kamp bitiminde Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından kendilerine sertifika verilmiştir (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2023). Sosyal belediyeçiliğe dair gerçekleştirilen bu gibi hizmetler; gençlerin gerek kentsel kalkınma gerekse il tanıtımı açısından oldukça önemlidir.

Şekil 5. Besicilik ve Sütçülük Kampı



Kaynak: <http://balikesir.gsb.gov.tr/HaberDetaylari/1/112841/besicilik-ve-sutculuk-tematik-kampi.aspx> (Erişim tarihi: 20.04.2023)

- **Öğrencileri için BŞB otobüslerinde indirimli tarifeler**

İllerin ve yüksekokul bulunan ilçelerin eğitim-öğretim süresi boyunca öğrencilerin varlığı sebebiyle özel sermaye bakımından aktif olduğu bilinmektedir. Bu bakımdan il ve ilçelerde öğrencilerin hem maddi hem manevi anlamda desteklenmesi ve bu yerlerin eğitim ve öğretim açısından cazipliği oldukça önem arz etmektedir. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, bu anlamda üniversite, lise ve ortaokul düzeyindeki öğrencilerin desteklenmesini -örnek bağlamında- ulaşım açısından gerçekleştirme kararında olup, büyükşehir belediye meclisi toplantılarında her eğitim döneminde ele almaktadır. Büyükşehir Belediyesi'nin bu konudaki son hizmeti ise başkan Yücel Yılmaz tarafından 29 Aralık 2022 tarihinde; öğrencilere yeni yıl hediyesi olarak bildirilmiştir. Başkan Yılmaz'ın bildirimine göre; 1 Ocak 2023 tarihinden itibaren

2022-2023 eğitim-öğretim yılını kapsayarak şehir içi ve ilçeler arası ulaşımına toplam 16 hatta yüzde 75'e yakın indirim uygulanarak yıl sonu itibariyle tahmini 25 milyon liralık bir yardım sağlanmış olacaktır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2023).

- **Gençlik merkezi açılımı**

Büyükşehir'in gençlere yönelik bir diğer sosyal nitelikteki hizmeti, Altıeylül İlçesi Plevne Mahallesi'nde açılışını yaptığı "Hasan Basri Çantay Gençlik Merkezi" olmuştur. Büyükşehir ve Gençlik ve Spor Bakanlığı ortaklığıyla ve il içerisinde yer alan "Birleşmiş Milletler 75. Yıl Ofisinin" katkılarıyla yapımı tamamlanarak hizmete açılmıştır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2023).

Gençlik merkezi, şehrin tarihi geçmişi açısından önemli bir isim olarak bilinen Hasan Basri Çantay'ın anısını yaşatacak. Kurulacak alanı 5 bin 880 metrekare olan merkezin; 118 metrekaresi açık, 176 metrekaresi kapalı ve geriye kalan kısmı ise park ve yeşil alan olarak kullanılmaktadır. Kapalı alanın kişi sayısı bakımından kapasitesinin 125 kişi olduğu ve içerisinde kafeterya, okuma ve toplantı salonu, söyleşi salonu ve internet salonu bir adet ile teras bulunmaktadır.

Sosyal belediyecilik hizmetlerinin ve bu anlamdaki yatırımların, vatandaşlar arasında özellikle genç-çocuk- yaşlı, engelli ve dezavantajlı kadınlar üzerine ağırlık verilerek yapılması kentsel açıdan; bilinçli ve kendini geliştirme konusunda desteklenmiş vatandaşlarca kalkınmanın hız kazanması sonucunu doğuracağı çıkarımı yapılabilmektedir.

Şekil 6. Hasan Basri Çantay Gençlik Merkezi



Kaynak: <https://www.balikesir.bel.tr/haber-detay?id=2763>

4.13.4. Kadınlara Yönelik Sosyal Hizmetler

İl genelinde, daha çok çalışmayan ve ortalama süreler göz önüne alındığında gün genelinde ev işleriyle uğraşan kadınların sosyal hayata dahil edilebilmesi, beceriler kazandırılarak istihdam fırsatları yaratılması veya toplumsal dayanışma gibi konularda Balıkesir Büyükşehir Belediyesi kadınlar için özel kurs ve etkinlikler düzenlemektedir. Örnekler aşağıdaki gibidir:

- **Kasnak kardeşliği atölyesi**

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, Kent Konseyi ve TEV ortaklığıyla planlanarak hayata geçirilen projeyle, bir kasnak atölyesi kurulması ve burada alınan eğitimler sonrasında işlenen kasnakların satışı ve elde edilen gelirlerle kız çocuklarının eğitimlerine destek verilmesi amaçlanmıştır. Proje kapsamında eğitim verilen kurslarda gönüllü kadın katılımcılar yer alarak birden fazla paydaşın bir araya gelerek sunduğu bu sosyal hizmetin önemli bir parçası olmuşlardır (Marmara Büyük Şehir Gazetesi, 2021).

İşlenen kasnak ve üretilen nakışlarda Balıkesir'i yansıtacak geleneksel motiflerin bulunması da il tanıtımı açısından oldukça önemli bir ayrıntıyı oluşturmaktadır. Projenin sosyal bir amacı olmasının dışında aynı zamanda dayanışma içermesi ve kadın bireylerin toplumsal varoluş açısından güçlü bir profil ortaya koyarak toplum içindeki yeri ve önemini dikte etmesi açısından da örnek teşkil edebilecek bir proje olarak görülmesi gerekmektedir.

Balıkesir'de planlanarak hizmete sunulan ve "Eğitim İçin Bir İlmek Bir Umut" sloganıyla atölyelerde gönüllü olarak hizmet veren kadınlar üzerinden; sosyal devlet ve sosyal belediyecilik anlayışı gereği bir etkinlik örneği oluşturulmuştur.

- **Aile destek merkezi (ADEM)**

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, il sınırları içerisinde toplumsal açıdan dezavantajlı görülebilecek olan vatandaşları, şiddete uğrayan kadınları ve Roman vatandaşları kapsayan sosyal dayanışma merkezlerinin kurulması konusunda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığıyla koordineli olarak çalışmaktadır. Doğrudan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı olarak hizmet veren Sosyal Dayanışma Merkezleri (SODAM), Balıkesir'de 3 ilçede bulunmaktayken, Büyükşehir Belediyesi tarafından aynı amaçla oluşturulmuş Aile Destek Merkezleri (ADEM) ise 9 ilçede hizmet vermektedir (T.C. Balıkesir Valiliği, 2023). Merkez bünyesinde verilen destekler daha

çok; madde bağımlılığı, çocuk istismarı, kadına yönelik şiddet, terörizm, aile bütünlüğü vb. konularda insanları bilinçlendirmeye yönelik desteklerdir. Bunun yanı sıra merkezlerde taleplerle doğru orantılı olarak; Kur'an-ı Kerim, okuma yazma, ahşap boyama, dikiş, tekstil, aşçılık vb. alanlarda kurslar açılarak vatandaşlara aldığı kurs karşılığında sertifikalar verilmektedir.

Kursların ücretsiz olup kurs sırasında kullanılan materyallerin kaymakamlık veya büyükşehir belediyesi tarafından karşılanması, kurslarda ücretsiz öğle yemeği verilmesi ve kurslara katılımda devamlılığı olan kursiyerlere teşvik ödemeleri yapılması; sosyal devlet ve sosyal belediyeciliğin somut örnekleri arasında gösterilebilmektedir.

Şekil 7. Balıkesir Aile Destek Merkezi Logosu



Kaynak: <https://www.balikesir.bel.tr/haber-detay?id=2966>

4.13.4. Pandemi Sürecinde Sosyal Hizmetler

Yakın tarihte (2019-2022) evrensel boyutlara ulaşarak sosyal yaşamı durma noktasına getirmiş olan pandemi, yalnızca sağlık sorunu olmakla kalmayarak ekonomik, toplumsal vb. birçok alanda etkisini hissettirmiştir. Bu konuda ülkelerde hem merkezi yönetimler hem de yerel yönetimler pandemiyle ilk günden itibaren mücadele ederek vatandaşların yardımlarına yetismeye çalışmışlardır. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi de yerel ölçekte pandeminin yarattığı sorunlar karşısında çözümler üretmeye çalışarak, bu süreçte yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak adına hizmetlerde bulunmuştur. Büyükşehir'in bu süreçte yapmış olduğu hizmet örneklerinden bazıları aşağıdaki gibidir:

- **Büyükşehir'den ihtiyaç sahiplerine gıda desteği**

Pandeminin sağlık sorunlarının yanı sıra, bu süreçte çeşitli işletmelerin çalışmalarını durdurması ve dolayısıyla çalışanların gelir elde edememesi, ekonomik anlamda da sorunlar meydana getirmiş ve birçok vatandaşın sosyal yardıma ihtiyaç

duyma sonucunu ortaya çıkarmıştır. Salgınla mücadelenin daha yoğun ve dikkatli ilerlediği 2020 yılı içerisinde Balıkesir Büyükşehir Belediyesi koordineli bir şekilde sosyal yardıma ihtiyaç duyan vatandaşlarına yardımları ulaştırarak hizmetlerini sürdürmüştür.

Yardımlar ağırlıklı olarak “gıda” kapsamında yürütülerek, vatandaşların bu süreçte temel mutfak ihtiyaçları Büyükşehir eliyle karşılanmaya çalışılmıştır. 20 ilçe belediyesi, STK’lar ve esnaf odalarıyla birlikte planlı olarak hizmetlerde bulunan Büyükşehir Belediyesi, yardım hattı olarak bildirdiği “444 40 10” numaralı telefondan kendilerine ulaşan ihtiyaç sahiplerine etkin ve hızlı biçimde yardımlarda bulunmuştur (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2020).

Şekil 8. Büyükşehir Belediyesi Gıda Kolisi



Kaynak: <https://www.balikesir.bel.tr/haber-detay?id=2548> (Erişim tarihi: 04.05.2023)

- **Büyükşehir belediyesi kiracılarına 3 ay kira yardımı**

Balıkesir’de pandemi sürecinin beraberinde getirdiği zorluklarla mücadele kapsamında Büyükşehir yönetimi, süreç içerisinde yeni bir yardım planı oluşturarak; sahip olduğu gayrimenkullerden aldığı kiralara 3 ay erteleme yapmış ve özellikle esnaflara bu konuda derin bir nefes aldırmıştır. Yapmış olduğu erteleme neticesinde herhangi bir faiz veya gecikme zammının da alınmayacağını bildiren Büyükşehir yönetimi, kapalı olan işletmelerden ise kapalı olduğu süre zarfında kira almayacaklarını duyurmuştur.

Pandemi sürecinde toplanan olağanüstü Büyükşehir Belediye Meclisi’nde, bu ve benzeri yardımların 7244 sayılı kanun gereği yapılması gerektiği üzerinde hemfikir olunmuştur (Gerçek Bandırma Gazetesi , 2020).

17 Nisan 2020 tarihinde yayımlanan 7244 sayılı Kanun nezdinde; Büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve bağlı kuruluşlarının üyesi olduğu mahalli idare birlikleri kendi tasarrufunda olan taşınmazlarıyla ilgili olan kiralamalarda 3 ay

erteleme yaparak, 3 ayı aşkın sürelerde verilecek olan kararlar ise kurumların kendi karar organlarına bırakılmıştır.

- **Su faturalarına 3 ay erteleme yardımı**

Büyükşehirlerin kendi taşınmazları üzerinde tasarruf edebileceği konusunu içeren ve pandemi sürecinin vatandaşlar üzerindeki etkisini azaltma amacıyla çıkarılan 7244 sayılı Kanuna dayanarak; Balıkesir Büyükşehir Belediyesi kira yardımının yanı sıra vatandaşların su ödemeleri konusunda da 3 ay erteleme yardımında bulunmak için Büyükşehir Meclisinde görüşme gerçekleştirdi. Gerçekleştirilen görüşme neticesinde BASKİ (Balıkesir Su) abonelerine mayıs, haziran ve temmuz aylarında gelen su faturalarını ödemesi için 3 ay erteleme kararına varılmış ve ödenecek faturaların ise 3 ay sonunda üç ayrı eşit taksitle ödenebileceğini duyurmuştur (Marmara Olay Gazetesi, 2020).

4.13.5. Engelli ve Yaşlı Bireylere Yönelik Hizmetler

İnsan haklarının ayrılmaz bir parçası olan engelli hakları, engelli bireylerin toplumdan ayrılmadan sosyal yaşamın her yerine katılımda bulunabilmelerini içermektedir. Engelliler, sosyal yaşamında herhangi bir ayrımcılığa maruz kalmadan; iş bulma ve çalışma, ulaşım, sağlık, eğitim vb. tüm faaliyetlerini yerine getirebilmesi konusunda kamu tarafından desteklenerek, haklarını eksiksiz kullanabilmeleri gerekmektedir.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi il genelindeki tüm engelli bireyleri kapsayan birçok etkinlikte bulunarak bu konuda kendilerinin sosyal yaşamdan ayrılmaması adına faaliyetlerde bulunuyor. Büyükşehir'in konu özelinde yerine getirdiği güncel faaliyetlerden birkaçı şunlardır:

- **Tekerlekli ve akülü sandalye yardımı**

2022 yılı Ramazan ayı içerisinde birçok ilçede iftar programına katılan başkan Yılmaz, ziyaretlerini yalnızca iftar programı çerçevesinde gerçekleştirmeyip, aynı zamanda ilçelerde bulunan ve ihtiyaç sahibi olan engelli vatandaşların tespitinde bizzat yer almıştır. Tespit edilen engelli vatandaşların ihtiyaçlarına göre; tekerlekli sandalye, akıllı yatak, akülü sandalye vb. ihtiyaçları Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaktadır. Sosyal belediyecilik anlayışının somut örnekleri arasında yer alabilecek bu faaliyetler neticesinde, belirtilen bir aylık süreçte yüzlerce tekerlekli

sandalye ve gıda kolilerini ihtiyaç sahibi engellilere ulaştırılmıştır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2020).

- **Engelliler Haftası etkinlikleri**

“Engelliler Haftası” olarak bilinen her yılın 10-16 Mayıs günleri arasında Büyükşehir, sosyal hayata aktif katılımlarının sağlanması açısından engelli bireylere yönelik birçok etkinlik düzenlemektedir. Güncel olarak; 2022 yılı içerisinde gerçekleştirilen etkinlikler kapsamında ilk etkinlik 6 Mayıs günü “glutensiz yaşama pedal çevir turu” adında bir farkındalık etkinliği olarak başlamıştır.

12 Mayıs’ta il protokolü ile Balıkesir Engelli Basketbol Takımı arasında bir gösteri maçı, 13 Mayıs’ta “Engelsiz Düşler Tiyatro Topluluğu” sunumunda bir tiyatro gösterisi ve 15 Mayıs’ta “Engelsiz Şehir Balıkesir Buluşmaları” adında, birçok etkinlik düzenlenerek bu anlamlı haftada engelli bireylerin yanında olunmuştur (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2022).

- **Engelli dostu plajlar**

Turizm açısından Türkiye’de önemli bir yere sahip olan Balıkesir’de, Büyükşehir tarafından özellikle yaz turizmi açısından engelli bireyleri içeren birçok çalışma mevcuttur. Bu konudaki yerine getirilen son faaliyet 2022 yaz ayında Büyükşehir’in sorumluluğu altında bulunan “mavi bayraklı” plajların tümünde, sahil şeritlerinde düzenlemeler yapılmış, engelli tuvaletleri, engelli rampası vb. çalışmalar tamamlanarak engelli bireylerin sosyal açıdan diğer vatandaşlar gibi yaz tatillerini rahat bir şekilde yapabilmesi sağlanmıştır (Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, 2022).

4. SONUÇ VE ÖNERİLER

5.1. Sonuçlar

Kamu yönetimi 20.yüzyılın sonlarına doğru geleneksel yönetim anlayışını terk etmeye başlayarak, değişimde ısrarcı olan yeni yönetim anlayışına yavaş yavaş yerini bırakmaya başlamıştır. Geleneksel yönetim anlayışının işlevselliğini yitirmeye başlamasının nedenleri arasında tarihsel süreç içerisinde yaşanan ekonomik, siyasal, toplumsal ve teknolojik gelişmeler bulunmaktadır. Belirtilen nedenler üzerinde yaşanan gelişmeler, geleneksel yönetim anlayışının dönemsel şartlara ayak uyduramaması sonucunu doğurmuştur.

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin her ne kadar Weber, Taylor ve Fayol gibi kuramcılar tarafından geliştirilmeye ve dönem şartlarına uygun olarak revize edilmeye çalışılması, YKY anlayışının yönetsel açıdan önerdiği katı değişiklikler kadar etkili olamamıştır. Zira bu bağlamda YKY birçok ülkede benimsenmeye başlayarak yönetimlerde köklü değişiklikler meydana gelmeye başlamıştır. Kamu yönetimi alanında 1980’li yıllardan itibaren yaygınlık gösteren reformların kavramsal olarak karşılığı YKY düşüncesiyle örtüşmektedir. Esas itibarıyla Anglo-Sakson ülkeleri YKY düşüncesinin kökeni olarak kabul edilirken, bu düşünce “kamu tercihi teorisi” ve “neoliberal” politikalardan yoğun olarak etkilenmiştir. Yapısal ve işlevsel olarak önerdiği değişikliklerin; etkin ve verimli devlet anlayışı, hesapverebilir olma, kamusal alanda halkın düşünce ve taleplerini dikkate alma, şeffaf olma, girdilere değil çıktılara odaklanma vd. gibi değerler toplamı, YKY anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlerin gelişim göstermeye başlaması sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Türk kamu yönetimi de özellikle 1980’li yıllardan itibaren YKY anlayışının etkisinde kalarak kamusal alanda reformlar yaşamış ve yönetim kültürü bu tarihlerden itibaren değişim göstermeye başlamıştır. Aynı zamanda bu yıllarda neoliberal politikaların tercih edilmeye başlanması başta ekonomi olmak üzere; merkez ve yerel idarelerde de birçok değişikliği beraberinde getirmiştir.

Türk kamu yönetiminde 1980’li yıllardan önce de idari anlamda değişiklikler içeren 1962 yılında MEHTAP ve 1972 yılında İdari Danışma Kurulu ve 1977 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı denemesi gibi devlet girişimleri bulunmaktadır. Bu anlamda 1980’li yıllardan itibaren YKY etkisiyle Türk kamu yönetiminde meydana gelen

değişimlerin zemininin geçmiş yıllarda atılması, Türk kamu yönetiminde hali hazırda bir değişim ihtiyacının 1980’li yıllardan önce de var olduğunu ortaya koymaktadır. Türk kamu yönetiminin YKY düşüncesi ekseninde değişimlere açık olmasının arka planında ise Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne girme arzusu yer almaktadır. Zira bu anlamda 1980’li yıllardan itibaren atılan adımlar, merkez ve yerel idarelerde meydana gelen tanımsal ve işlevsel değişimlerle doğru orantılı seyretmiştir.

Türkiye’de 12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen askeri darbenin ardından 1982 yılında çıkarılan Anayasanın 126.maddesinde, yerel yönetimler açısından yeni bir yönetim modelinin hukuki çerçevesi oluşturularak (2709 sayılı Kanun, m.126) 1984 yılında 3030 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe giren kanun nezdinde büyükşehir belediye yönetiminin hukuki statüsü belirlenerek, yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik vurgusu yapılmıştır. Bu anlamda; YKY’nin kamusal işleyişte gerekliliği arz eden etkin ve verimli yönetim anlayışı, Türk yerel yönetiminde anayasal düzeyde karşılık bulmuştur. “Araştırmanın Varsayımları” başlığı altında yer verilen, “YKY ve sosyal belediyecilik anlayışı arasında kuramsal ve işlevsel bakımdan anlamlı bir ilişki bulunduğu” ve “YKY ile yerel yönetimler arasında anlamlı bir ilişki bulunduğu” varsayımları, araştırmanın tamamlanmasının ardından “doğrulanmış varsayımlar” olarak kabul edilebilir. YKY’nin Türk yerel yönetim yapısını doğrudan etkileyerek; bu etkinin günümüze kadar yaşanan reformlar ve zihniyet değişimlerine sebep olduğu belirtilmelidir. Sosyal devlet ve sosyal belediyecilik gibi yönetim anlayışları çerçevesinde yerelleşmeye ağırlık verilmeye başlanması ve sosyal nitelikli hizmetlerin artırılması vb. yaşanan temel değişimler, araştırma içerisinde verilmiş varsayımların doğruluğunu desteklemektedir.

Yönetim alanında yaşanan birçok değişimin etkeni olarak, bu alanda günümüze kadar dinamizm etkisi yaratmış ve etki boyutunu geliştirmeye devam eden YKY, anlayış gerekleri bakımından Türk yerel yönetim anlayışının gelişmesine doğru orantıda katkı sağlamıştır. Sosyal devletin yereldeki uzantısı olarak görülebilen sosyal belediyecilik anlayışıyla yerine getirilen sosyal hizmet ve sosyal faaliyetlerin, 2014 yılında resmi olarak Büyükşehir statüsü kazanıp kurumlaşmış olan Balıkesir Büyükşehir Belediyesi hizmet alanına etkisi, yapılan araştırmalar ve elde edilen bulgular neticesinde doğru olarak kabul edilmektedir.

5.2. Öneriler

Büyükşehir Belediyesi yönetim anlayışı bu tarihten itibaren 2004 yılında 5216 sayılı Kanun ve 2012 yılında 6360 sayılı Kanun nezdinde geliştirilmeye devam edilmiştir. Türkiye’de yerel anlamda gerçekleştirilen atılımların yanı sıra kamusal hizmet sunumunun her geçen gün daha fazla önem atfeder hale gelmesi, sosyal belediyecilik anlayışının da bu bağlamda gelişmesine destek olmuştur.

Sosyal belediyecilik anlamında geçmişe oranla; belediyelerin kanunlarca tanınan daha geniş yetkileri bulunsa da uygulanış bakımından yaygınlığının son on yıla kadar istenen düzeye ulaşmadığını söyleyebilmek mümkündür. Bunun sebebi olarak ise; sosyal belediyecilik kültürünün gerek yerel kamu yöneticisi tarafından gerekse halk nezdinde tam olarak anlamlandırılmamış olması görülebilir. Ancak bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, ekonomik anlamda yaşanan zorluklar ve kriz dönemlerinin yaşanması, toplumsal açıdan sosyal sorumluluk bilincinin gelişmesine ters orantıyla yardımcı olmuştur.

Tezin literatüre güncel katkısı göz önünde bulundurularak; özellikle yakın tarih içerisinde yaşanmış olan pandeminin de bir kriz dönemi olarak ele alındığını ve toplumda sosyal bilincin *birlik*, *beraberlik* ve *dayanışma* düşünceleri ekseninde geliştiğini belirtmek gerekmektedir. Pandemi sürecinde sosyal hizmet ve yardımlara artan talepler, sosyal belediyecilik uygulamalarının yaygınlık kazanmasının en başlıca nedeni olmuştur. 2012 yılında büyükşehir statüsü kazanan Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, büyükşehir olduktan sonra gerek kanun neticesinde kendine tanınan görev ve yetkileri kullanması gerekliliği gerekse halkın artan taleplerini karşılaması bakımından birçok sosyal faaliyette bulunarak sosyal belediyecilik anlayışını yerine getirmeye çalışmıştır. Bu bakımdan YKY etkisiyle çeşitli reformlar yaşanan Türk kamu yönetim sisteminde, merkez ve yerel yönetim ilişkisi yeni bir boyut kazanarak, yerel yönetimlere ağırlık verilmeye başlanmıştır.

Tez araştırmalarının tamamlanması neticesinde, konuyla ilgili verilebilecek en temel öneri; merkezi ya da yerel yönetim fark etmeksizin kamusal alanda gerçekleştirilecek reformların, değişikliğin ve uygulananın biz insanlar için olduğu ya da bizleri etkilediği göz ardı edilmeden hareket edilmelidir.

Yaşanan zihniyet değişimi neticesinde yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının artırılması ve vatandaşlara sosyal nitelikte hizmetlerin sunulması

bakımından önemli bir ilerleme kaydeden yerel yönetimlere, görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynakların sağlanması ya da mali kaynaklar yaratabilmesi açısından imkanların tanınması bir diğer öneri olarak verilebilmektedir. Sosyal devlet veya sosyal belediyecilik anlayışıyla yerine getirilen faaliyetlerin, yerine getiren kurum ve düşünce itibarıyla kalite bakımından “standartlaştırılması” gerektiği; oluşan standart kalite anlayışıyla, halkın kamu hizmetlerine ve devlete karşı memnuniyetinin bu istikrar düzeyinde gerçekleşebileceği öne sürülebilmektedir.

Bu çerçevede vatandaşların yaşam standartlarının geliştirilmesi amacına yönelik olarak sosyal hizmet alanında gerçekleştirilen kamu desteklerinin “sürdürülebilir kılınması” ve “asıl ihtiyaç sahiplerine ulaşılma” çabasının devam ettirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2017). *Yeni kamu yönetiminde yönetişimin önemi ve ülkemizde oluşturulan yönetim mekanizmaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Kayseri: Kayseri Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Acar, O. K. (2019). Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine: cumhuriyet dönemi kamu personel yönetim tarihçesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 24 (1), 119-146.
- Adıgüzel, N. (2010). *Cumhuriyet döneminde belediyeçilik (1923-1938)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akcagündüz, E. (2010). Kamu tercihi teorisi ve Türkiye üzerine olan etkisi üzerine bir inceleme. *Dergipark Akademik*, 29-35.
- Akça, M. (2020). *Yönetimde paradigma değişiminin Türk kamu yönetimine yansımaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Tunceli: Munzur Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Akıcı, A. O. (2010). *Türk hukukunda sosyal devlet ilkesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Maltepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Akkoyun, S. (2019). *Sosyal devletin dönüşümü ve sosyal belediyeçilik: Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gaziantep: Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akpınarlı, K. K. (2009). *Balıkesir şehir ve belediye tarihi*. Balıkesir : Balıkesir Belediyesi Kent Arşivi Yayınları.
- Akyol, İ. T. (2018). *Türkiye'de metropoliten yönetim: 6360 sayılı kanun bağlamında Balıkesir ilinde algılanan hizmet kalitesi üzerine bir araştırma*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Al, H. (2002). *Kamu yönetiminde paradigma değişimi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Sakarya: Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Alacahan, N. D., ve Akarsu, Y. (2017). Keynesyen ve yeni kesnesyen ekonomi politikaları üzerine bir çalışma. *Ulusal Multidisipliner Hakemli Sosyal Bilimler ve Araştırmalar Dergisi*, 93-108.
- Altundağ, Ş. (1961). Osmanlılarda kadınların salahiyyet ve vazifeleri hakkında. *VI. Türk Tarih Kongresi*, (342-354). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Anbarlı, Ş. B., ve Demir, K. A. (2014). Osmanlı adli ve idari sisteminde kadılık: kurumsal bir değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(10), 71-89.

- Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, 3, 48-96.
- Ateşoğlu, N., ve Özkan, E. (2010). Otoriter kamu yönetimi anlayışından vatandaş odaklı anlayışa geçiş mümkün mü? *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2 (1), 51-60.
- Aykaç, B. ve Yüksel, Ö. (2003). Frederick Taylor'ın görüşlerinin değerlendirilmesine yeni bir yaklaşım. B. Aykaç, ve Ö. Yüksel (Editörler), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde. Ankara: Yargı Yayınları.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler . (2003). *2003 başında Türkiye ekonomisi ve akp'nin acil eylem planı ve hükümet programları üzerine değerlendirmeler*. Ankara: Türk Tabipleri Birliği Yayınları.
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2022, Aralık 20). *Balıkesir büyükşehir belediyesi 2015 - 2019 stratejik planı*. <https://www.balikesir.bel.tr/stratejik-plan-tr>
- Balıkesir Büyükşehir Belediyesi. (2022, Aralık 20). *Balıkesir büyükşehir belediyesi stratejik plan 2020 - 2024*. <https://www.balikesir.bel.tr/stratejik-plan-tr>
- Balıkesir Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü. (2020). *İşgücü piyasası araştırması Balıkesir ili 2020 yılı sonuç raporu*. Balıkesir: Türkiye İş Kurumu.
- BALMEK. (2023, Ocak 14). *Haberler*. Binbir emek balmek: <https://www.balmek.com/haberler?page=2> (Erişim tarihi: 19.04.2023)
- Bayansar, R. (2020). *Türk kamu yönetimine neoliberal politikaların etkisi: kamu özel ortaklığı*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- Bayraktar, B. (2006). Balıkesir'de eğitim (Genel Bir Bakış). *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8 (14), 46-81.
- Bektaş, S. (2018). Katılımcı kent konseyi modeli. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 1(2), 58-74.
- Berkay, F. (2013). 1980-2010 döneminde sosyal refah devleti çerçevesinde türkiye'de sosyal güvenlik harcamalarının gelişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 4 (9), 1-20.
- Berkün, S. (2017). Türkiye'de sosyal belediyecilik anlayışı. *e-Şarkiyat İlmi Araştırmalar Dergisi*, 9 (2), 582-598.
- Bilgiç, V. (2003). Yeni kamu yönetimi anlayışı. A. Balcı (Editör), *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar* içinde (s. 25-38). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bostanoğlu, Ö. (1990). Türk belediyeciliğinde güncel tarihsellik. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2), 74-93.
- Breakfast, N. B. (2015). Participatory democracy in theory and practice. 31.
- Briggs, A. (1999). *The welfare state at historical perspective*. Archives.
- Bulmer, E. (2017). Local democracy. *international institute for democracy and electoral assistance*, (International IDEA), Stocholm: Second Edition, 25-27.

- Bulut, N. (2003). Küreselleime: sosyal devletin sonu mu? *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 173-197.
- Clapham, A. (2010). *İnsan hakları*, (Çev: H. Gür). Ankara: Dost Kitabevi.
- Coşkun, S. (2004). Kamu reformları: değişim ve süreklilik . H. Özgür ve M. Acar, *çağdaş kamu yönetimi- II* içinde (s. 129-158). Ankara: Nobel Yayınları.
- Çakmak, E. E. (2017). *Sosyal devlet pratiği üzerine bir inceleme: Türkiye örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Sakarya: Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çeçen, A. (2013). İnsan hakları ve insancıl hukuk. *Journal of Yaşar University*, 8 (özel sayı), 809-830.
- Çelik, B. (1995). Türk belediyeçiliğinin tarihsel gelişimi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 1(8), Mayıs-Haziran, 588-597.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten günümüze Türkiye'de yerel yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Çukurçayır, M. A. (2000). *Siyasal katılma ve yerel demokrasi*. İstanbul: Yargı Yayınları.
- Demir, K. A. (2019). Osmanlı devleti'nde yerel yönetim kültürü. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21 (2), 429-452.
- Demirbilek, S. (2019). *Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde 1980 sonrası Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demirkaya, Y. (2016). *Türkiye'de yeni kamu yönetimi: yerel yönetim reformu*. İstanbul: WALD Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı.
- Deniz, A., Akarçay, P., ve Karakaş, A. (2017). Osmanlı'da belediyeçiliğin gelişimi ve modernleşme çabaları. *Akademik Bakış Dergisi*, 64, 314-325.
- Dilik, S. (1980). Sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler arasındaki ilişkiler. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 35 (1), 73-84.
- Dinçer, Ö., ve Yılmaz, C. (2003). *Değişim yönetimi için yönetimde değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Döğüş, N. (2021). Osmanlılarda imamlık müessesesi ve vakıflar. *İslam Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, 6 (1), 22-65.
- DPT. (2001). *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı: Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara.
- Erdoğan, M. (1993). İnsan hakları öğretisine giriş. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 11, 23-40.
- Ersöz, H. Y. (2020). *yerel yönetimler ve sosyal hizmet*. İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi: https://cdn-acikogretim.istanbul.edu.tr/auzefcontent/20_21_Guz/yerel_yonetimler_ve_sosyal_hizmet/index.html

- Ertan, M. (2021). Türkiye’de siyasal merkezin dönüşümü: 1990’larda merkez sağın bölünmesi ve düşüşü. *Mülkiye Dergisi*, 45 (4), 963-992.
- Eryiğit, B. H., ve Yörükoğlu, F. (2011). 1980 sonrası Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanması bağlamında Türk metropoliten. *Mevzuat Dergisi*, 14 (163), 51-64.
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve siyaset*. İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Farazmand, A. (1999). Küreselleşme ve kamu yönetimi. (Çev: Sevilay Kaygalak), *Public Administration Review Dergisi*, 59 (6), 245-278.
- Gerçek Bandırma Gazetesi . (2020, Mayıs 14). Balıkesir büyükşehir kiracılarından 3 ay kira almayacak. Balıkesir.
- Ghebreyesus, T. A. (2020). *DSÖ genel direktörü, covid-19 hakkındaki medya brifinginde açılış konuşması -11 Mart 2020*. World Health Organization: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (Erişim tarihi: 20.02.2022)
- Gough, I. (2008). *European welfare states: explanations and lessons for developing countries*. ResearchGate: https://www.researchgate.net/publication/292135505_European_welfare_states_explanations_and_lessons_for_developing_countries
- Göçoğlu, V., ve Gündüz, O. (2020). Kamu yönetimi reformlarını yeni kamu işletmeciliği bağlamında okumak. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, 1-16.
- Gökbunar, R., ve Kovancılar, B. (1998). Sosyal refah devleti ve değişim. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3 (3), 251-266.
- Gökce, O., Önder, K., ve Gökce, G. (2001). 1980’li yıllardan beri uygulanan kamu yönetimi reformları üzerine genel bir değerlendirme. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1 (1), 19-45.
- Gökçe, O., ve Akgün, B. (2002). 3 kasım seçimlerinin anatomisi: Türk siyasetinde süreklilik ve değişim. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2 (4), 1-44.
- Göymen, K. (1997). *Türkiye’de kent yönetimi*. İstanbul : Boyun Yayın Grubu.
- Göymen, K. (1999). Türk yerel yönetiminde katılımcılığın evrimi: merkeziyetçi bir devlette yönetim dinamikleri. *Amme İdaresi Dergisi*, XXXII (4), 68.
- Göze, A. (2021). *Liberal marxiste faşist nasyonal sosyalist ve sosyal devlet*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Güler, B. A. (1996). *Yeni sağ ve devletin değişimi, yapısal uyarılama politikaları*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi.
- Güler, B. A. (2004). Kamu yönetimi temel kanun üzerine. *Hukuk ve Adalet- Eleştirel Hukuk Dergisi*, 1 (2), 1-31.

- Güler, B. A. (2006). *Yerel yönetimler liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım*. Ankara: İmge Dağıtım.
- Güler, F. D. (2003). Türk kamu yönetiminin evrimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (1), 1-30.
- Gümüş, A. T. (2010). Sosyal devlet anlayışının gelişimi ve dönüşümü. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18 (2), 117-158.
- Güney Marmara Kalkınma Ajansı. (2013). *TR22 güney marmara bölge planı 2010-2013 Balıkesir-Çanakkale*.
- Hakkı, İ. (2000). *Karesi vilayeti tarihçesi*. Balıkesir: Zağnos Kültür ve Eğitim Vakfı.
- Hanikoğlu, M., ve Negiz, N. (2023). Büyükşehirlerde kırsal mahalle deneyimi: Ayvalık örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 45, 81-106.
- Harvey, D. (2013). *Sosyal adalet ve şehir*, (Çev: M. Moralı). İstanbul: Metis Yayınları.
- Hızlı, M. (2014). Osmanlı mahalle imamlarının performanslarına dair. *Tesam Akademi Dergisi / Turkish Journal of Tesam Academy*, 1 (1), 41-51.
- İnan, M. (2015). *Belediye kavramının gelişim süreci*. Academia: https://www.academia.edu/16562649/Belediye_Kavram%C4%B1n%C4%B1n_Geli%C5%9Fim_s%C3%BCreci
- Kantarcı, H. B. (2003). Sosyal devlet, sosyal güvenlik ve Türkiye'de zorunlu askerlik hizmeti. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6 (10), 75-85.
- Kara, U. (2015). *Sosyal devletin yükselişi ve düşüşü*. Adana: Karahan Kitabevi.
- Karaboğa, T., ve Zehir, C. (2020). Henri Fayol ve yönetim alanına katkıları üzerine bir inceleme. *İBAD Sosyal Bilimler Dergisi*, 7, 53-68.
- Karabulak, S. (2013). *Türk kamu yönetiminde belediyecilik tarihi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Karcı, Ş. M. (2019). Kamu yönetimi temel kanunundan günümüze Türkiye'de bilgi edinme hakkı mevzuatının gelişimi. *Gaziantep Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1 (1), 1-18.
- Kaştan, Y. (2016). Türkiye'de cumhuriyet dönemi iç göç hareketleri. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9 (42), 692-700.
- Kavruk, H. (2004). *Köy ve mahalle: yerleşim ve yönetim birimi*. Ankara: Odak Yayıncılık.
- Kazıcı, Z. (2006). *Osmanlı'da yerel yönetim*. İstanbul: Bilge Yayıncılık.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, S. (2008). *Türkiye'de sosyal belediyecilik uygulamaları ve Ankara büyükşehir belediyesi örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Afyon: Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

- Kentleşme Şurası. (2009). *Yerel yönetimler, katılımcılık ve kentsel yönetim komisyonu raporu*. Ankara: T.C Bayındırlık ve İskan Bakanlığı.
- Kepsut Belediyesi. (2023). *Mehmet Karabay kültür merkezi*. Kepsut Belediyesi: <https://www.kepsut.bel.tr/Projeler/mehmet-karabay-kultur-merkezi#gsc.tab=0> (Erişim tarihi: 16.02.2023)
- Kesgin, B. (2016). Sosyal hizmet ve sosyal yardımda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında nasıl bir dağılım yapılabilir? *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18 (3), 447-462.
- Koçak, S. Y., ve Kaysara, V. (2012). 5302 sayılı kanun sonrasında il özel idarelerinde yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10 (20), 61-92.
- Koçak, S., ve Ekşi, A. Y. (2010). Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden Türkiye'de yerel yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 295-307.
- Koçoğlu, F. (2009). *Yeni kamu yönetimi anlayışı ve belediyelere etkisi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Koray, M. (2003). Avrupa refah devleti: anlamı, boyutları ve geleceği. *TÜSİAD Görüş Dergisi*, 57, 64-74.
- Kozlu, C. (1986). *Kurumsal kültür Amerika, Japonya ve Türkiye: başarılı firma yönetimlerinde kurumsal kültürün rolü*. İstanbul: Bilkom Yayınları.
- Köseoğlu, Ö., ve Tuncer, A. (2014). Kamu yönetiminde yeni bir yaklaşım olarak kamu değeri: kavramsal ve kuramsal açıdan bir tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12 (24), 45-170.
- Kuçurardi, I. (2007). *İnsan hakları kavramları ve sorunları*. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları.
- Kurt, M., ve Uğurlu, Ö. Y. (2007). Yeni kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının gelişiminde Avrupa Birliği'nin rolü: ilerleme raporları içerik analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 9 (2), 81-109.
- Mantran, R. (1990). *17. yüzyılın ikinci yarısında İstanbul*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Marmara Büyük Şehir Gazetesi. (2021, Şubat 25). *Kasnak kardeşliği ile kız çocuklarının eğitimine destek*. Balıkesir.
- Marmara Olay Gazetesi. (2020, Mayıs 14). *Kira ve su faturalarına 3 ay erteleme*. Balıkesir.
- Mathews, I. (2009). *Sosyal hizmet ve maneviyat*. (Çev: N. Özmen). İstanbul: Bilge Kültür Sanat
- Mehmetbeyoğlu, N. (2020). Türkiye'de köy yönetimi ve köy yönetimi üzerine idari vesayet yetkisi. *Van YYÜ İİBF Dergisi*, 4 (9), 227-252.

- Milli Eğitim Bakanlığı [MEB], 2022, *Okullarımız; kurum listesi*. Milli Eğitim Bakanlığı: <https://mebbis.meb.gov.tr/KurumListesi.aspx> (Erişim tarihi: 01.09.2022)
- Nohutçu, A. (2014). *Kamu yönetimi*. Ankara: Savaş Yayınevi .
- Oktay, T. (2020). 1920-2020 döneminde Türkiye'de belediyelerin gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5 (2), 171-223.
- Onar, S. S. (2012). İdare ilmi ve idare hukuku bakımından Türkiye'nin idari ve hukuki bünyesinin geçirdiği istihaleler ve bugünkü durumu. Ş. Durgun ve B. Aykaç (Editörler), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde (s. 9-44). Ankara: Nobel Yayınevi.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat'tan cumhuriyet'e yerel yönetim geleneği (1840-1878)*. İstanbul: Hil Yayınevi.
- Ortaylı, İ. (2007). *Batılılaşma yolunda*. İstanbul: Merkez Kitaplar.
- Ozan, M. S., ve Yolcu, F. S. (2021). Geleneksel ve yeni kamu yönetimi: karşılaştırmalı bir inceleme. *International European Conference On Interdisciplinary Scientific Research*, 578-584.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: yeni kamu işlemeciliği. H. Özgür ve M. Acar (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi* içinde (s. 3-43). Ankara: Nobel Yayınları.
- Önen, S. M. (2012). Kamu yönetiminde değişim: yönetimden yönetişime dönüşüm. *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II Bildiriler Kitabı*, 868-893.
- Öner, Ş. (1998). Cumhuriyetten günümüze demokratik yerel yönetim anlayışının gelişimi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 23 (24), 3719-3732.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye'de belediye yönetimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Öner, Ş. (2020). Küresel pandemi (covid-19) ve kent yönetimlerinin tepkisi: Londra belediyesi örneği. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 9 (4), 75-94.
- Öner, Ş. ve Çam, B. (2021). Covid-19 sürecinde yükselen sosyal belediyecilik: Ankara büyükşehir belediyesi örneği. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 19 (özel sayı), 137-163.
- Öner, Ş. (2021). Küreselleşme etkisinde kent ve kentli hakları. F. Çakı, Ş. Öner, A. Uzun, Y. Altındal, A. Z. Yalçın (Editörler), *21. Yüzyılda Kalkınmaya Yeniden Bakış* içinde (s. 537-558). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Övgün, B. (2013). *Türkiye'de kamu yönetiminin dönüşümü*. İstanbul: Nika Yayınevi.
- Öz, C. S. (2010). *Sosyal belediyecilik bağlamında evde bakım hizmetleri (İstanbul, Ankara, Kocaeli büyükşehir belediyeleri örnekleri)*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Sakarya: Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Özacit, İ. (2015). *Yeni büyükşehir belediyesi sisteminin yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim bağlamında analizi: Ankara örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

- Özdemir, İ. M. (2008). *Küreselleşme sürecinde Türkiye’de sosyal devlet ve sosyal hizmetler*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Konya: Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Özer, M. A. (2005). Günümüz yükselen değeri: yeni kamu yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46.
- Özer, M. A., Akçakaya, M., Yaylı, Batmaz, N. (2015). *Kamu yönetimi klasik (yapı ve süreçler)*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özkandaş, Y. (2021). 12 mart 1971 muhtırası’nın Türk siyasetini şekillendirmesi ekseninde cumhuriyet halk partisi. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 68, 573-615.
- Özlem, D. (2001). Hukuk devletini sosyal devlet içinde düşünmek. *Doğu Batı Dergisi*, 4 (13), 9-23.
- Özmete, E. (2010). Sosyal hizmette sürdürülebilir kalkınma anlayış: kavramsal analiz. *Aile ve Toplum Dergisi*, 6 (22), 79-90.
- Öztop, T. (2021). *şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından stratejik planlar: Türkiye’deki devlet üniversitelerinin stratejik planlarının incelenmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Parlak, B., ve Sobacı, Z. (2005). *Kuram ve uygulamalarda kamu yönetimi: ulusal ve global perspektifler*. İstanbul: Alfa Akademi.
- Pehlivan, O. (2010). *Kamu maliyesi*. Trabzon: Derya Kitabevi.
- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu yönetimi: genel ilkeler ve Türkiye uygulaması* . Ankara: METU PRESS.
- Pustu, Y. (2018). *Türk kamu yönetiminde rüşvet*. İstanbul : A Kitap.
- Rosanvallon, P. (2004). *Refah devletinin krizi*, (Çev: B. Şahinli). Ankara: Dost Kitabevi.
- Sağlam, Ö. (2011). *Sosyal devlet ve insan hakları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: Maltepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Sahillioğlu, E. S. (2005). Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Sallan Gül, S. (2009). Sosyal devlet ya da refah devleti nedir? İ. Kamalak ve H. Gül (Editörler), *Yerel yönetimlerde sosyal demokrasi toplumcu belediyeçilik teorik yaklaşımlar: Türkiye uygulamaları* içinde İstanbul: Kalkedon ve Sodev Yayınları.
- Samsun, N. (2003). Hesap verebilirlik ve iyi yönetim, iyi yönetişimin temel unsurları. *T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını*. Ankara.
- Saran, U. (2001). *Küresel değişim dinamiklerinin kamu yönetimi alanındaki etkileri* İstanbul : TİD Yayınları.

- Saran, U. (2004). *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. kalite odaklı bir yaklaşım*. İstanbul : Atlas Yayıncılık.
- Selek Öz, C., ve Yıldırım alp, S. (2009). Türkiye'de kentsel yoksullukla mücadelede sosyal belediyeçiliğin rolü. *I. Uluslararası Sosyal Haklar Sempozyumu* (s. 453-463). Antalya: Akdeniz Üniversitesi.
- Serter, N. (1994). *Devlet görevlerindeki gelişmelerin sonucu olarak sosyal devlet*. İstanbul: İÜ İktisat Fakültesi Yayınları.
- Sevinç, H. (2014). Değişim ve kurumsal yapılandırma süreci: merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesi (mehtap). *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7 (35), 730-747.
- Songür, N. (2015). Türk kamu yönetiminde stratejik planlama ve uygulamalara ilişkin genel bir değerlendirme . *Strategic Public Management Journal*, Issue No: 1, 56-78.
- Soysal, M. (1986). *100 soruda anayasanın anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınları.
- Şahinoğlu, İ. (2014). *Avrupa birliği'ne uyum sürecinde Türkiye'de sosyal belediyeçilik anlayışı*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Şenocak, E. (2006). Korunmaya muhtaç çocuklara sağlanan bakım yöntemleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 51, 177-228.
- Şimşek, G., ve Altun, F. (2020). Sosyal belediyeçilikte sosyal hizmetlerin ve sosyal girişimci faaliyetlerin rolü. *Sosyal Çalışma Dergisi*, 4 (1), 55-61.
- T.C. Balıkesir Valiliği. (2023, Nisan 18). *Sosyal dayanışma merkezleri ile aile destek merkezleri Balıkesir'de hizmet vermeye başladı*. Balıkesir. <http://balikesir.gov.tr/> (Erişim tarihi: 06.05.2023)
- T.C. Balıkesir Valiliği İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü. (2010). Tarihsel süreçte Balıkesir: selçuklu ve beylikler dönemi. *Balıkesir kent tarihi*. Balıkesir,
- T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2022). *Sege çalışmaları*. Balıkesir: Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü.
- Tamer, M. (2003). *İl özel idareleri* . Ankara: Anadolu Matbaacılık.
- Tarhan, C. (2019). *Küreselleşme, yönetim ve türk kamu yönetiminde halkla ilişkilerin dönüşümü*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Taylor, F. (1985). *The principles of scientific management*. Easton: Hive Publishing.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel yönetimlerde demokrasi ve Türkiye'de belediyelerin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (2), 3-22.
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin belediyeçilik öyküsü (1923-1990)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Toksöz, F. (2008). *İyi yönetim el kitabı*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- TÜBA. (2020). *Covid-19 küresel salgın değerlendirme raporu*. Ankara: TDV Yayın Matbaacılık Tesisleri.

- Türkel, A., ve Gültekin, N. (2003). Sosyal sorumlulukta yöneticinin rolü ve GAP bölgesi yöneticilerinin sosyal sorumluluk anlayışlarını belirlemeye yönelik bir araştırma. *11. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi*.
- Türkiye İstatistik Kurumu. (2022). *Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçları, 2020*. TÜİK: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2020-37210> (Erişim tarihi: 11.03.2022)
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (1991). *KAYA*. Ankara: TODAİE.
- Türkoğlu, İ., ve Demirhan, Y. (2013). Yerel yönetim gelir ve giderleri bağlamında Türkiye'de idari reformlar. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22 (2), 315-332.
- Usta, A. (2014). Kamu kurumlarında stratejik planlama: önemi, bileşenleri, evreleri ve uygulanabilirliği. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 2, 31-53.
- Ünal, F. (2011). Tanzimat'tan cumhuriyete Türkiye'de yerel yönetimlerin yasal ve yapısal dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 241-248.
- Walker, A. (2020). *Covid-19: koronavirüs, Çin ve dünya ekonomisini nasıl etkileyecek?* BBC NEWS: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-51412099> (Erişim tarihi: 24.01.2022)
- Weber, M. (2021). *Sosyoloji yazıları*. (Çev: T. Parla). İstanbul: Metis Yayınları.
- Wedderburn, D. (1965). *Facts and theories of the welfare state*. 11, Socialist Register.
- WHO. (2020). *Coronavirus disease (COVID-19)*. World Health Organization: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19#:~:text=symptoms> (Erişim tarihi: 24.01.2022)
- Yavaşan, B. (2023). *Türkçülük düşüncesinin inşa sürecinde Türk ocaklarının rolü*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Balıkesir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yayman, H. (2000). Türkiye'de devletçilik politikasının gelişimi üzerine. *Karınca Dergisi*, 65 (757), 35-41.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin idari reform politiği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yayman, H. (2016). *Türkiye'de devlet reformu ve başkanlık sistemi*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Yazıcı, S. (2018). Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliğin toplumsal algısı: bir alan araştırması. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 6 (27), 295-317.
- Yeniçeri, Ö. (2002). *Örgütsel değişimin yönetimi*. Ankara : Nobel Yayınları.
- Yüksel, D. (2022). Kırsal alanlarda sosyal kalkınma ve sosyal hizmet ilişkisi. *Sosyal Politikalar Çalışmaları Dergisi*, 22 (57), 745-773.

Zaharia, P., ve Bilouserac, I. (2009). Decentralizasyon and local autonomy - local public management defining principles. *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 805.

Zengin, O. (2014). Büyükşehir belediye sisteminin dönüşümü: son on yılın değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 91-116.

Zifcak, S. (1994). *New managerialism: administrative reform in whiteall and canverra*. Buckingham: Open University Press.

http-1:

<https://www.tuik.gov.tr> (Erişim Tarihi: 26.12.2022)

http-2:

<https://www.worldometers.info/coronavirus> (Erişim Tarihi: 20. 05. 2023)

http-3:

<https://www.balikesir.bel.tr/> (Erişim Tarihi: 25.05.2023)

http-4:

<https://www.kepsut.bel.tr> (Erişim Tarihi: 24.05.2023)

http-5:

<https://www.balmek.com/haberler?page=2> (Erişim Tarihi: 19.04.2023)

http-6:

<https://www.e-icisleri.gov.tr> (Erişim Tarihi: 13.05.2023)

http-7:

<https://www.iskur.gov.tr/kurumsal-bilgi/istatistikler/> (Erişim Tarihi: 04.06.2023)

http-8:

<https://www.karesi.bel.tr/tarihce> (Erişim tarihi: 19.02.2022)

http-9:

<https://www.balikesir.bel.tr/performans-programi-tr>

