



**TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI
İLE BİRLİKTE YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ:
FRANSA VE İNGİLTERE ÖRNEKLERİNİN ETKİSİ**

(Doktora Tezi)

Veysel EROL

Kütahya-2021

T.C.
KÜTAHYA DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Doktora Tezi

**TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE
BİRLİKTE YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ: FRANSA VE
İNGİLTERE ÖRNEKLERİNİN ETKİSİ**

Danışman:
Prof. Dr. Feyzullah ÜNAL

Hazırlayan:
Veysel EROL

Kütahya-2021

Kabul ve Onay

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan..... (İmza)

Prof. Dr. Hüsamettin İNAÇ

Üye..... (İmza)

Prof. Dr. Feyzullah ÜNAL (Danışman)

Üye..... (İmza)

Doç. Dr. Eray ACAR

Üye..... (İmza)

Dr. Öğr. Üyesi Hakan OLGUN

Üye..... (İmza)

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet KAYAN

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

İmza

Prof. Dr. Şahmurat ARIK

Enstitü Müdürü

Bilimsel Etik Bildirimi

Doktora tezi olarak hazırladığım “Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Yerel Yönetimlerin Dönüşümü: Fransa ve İngiltere Örneklerinin Etkisi” adlı çalışmanın öneri aşamasından sonuçlandığı aşamaya kadar geçen süreçte bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle uyduğumu, tez içindeki tüm bilgileri bilimsel ahlak ve gelenek çerçevesinde elde ettiğimi, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığımı, bu çalışmamda doğrudan veya dolaylı olarak yaptığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu beyan ederim.

21/06/2021

Veysel EROL

Özgeçmiş

İlk öğrenimini Batman’da, orta ve lise öğrenimini Kütahya’da tamamladı. 2010 yılında başladığı Kütahya Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü’nden 2014 yılında mezun oldu. 2017 yılında Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Tezli Yüksek Lisans eğitimini tamamladı. Halen Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Doktora öğrenimine devam etmektedir.



ÖZET

TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE BİRLİKTE YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ: FRANSA VE İNGİLTERE ÖRNEKLERİNİN ETKİSİ

EROL, Veysel

Doktora Tezi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Feyzullah ÜNAL

Haziran, 2021, 278 sayfa

Son yıllarda dünyada her alanda hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu değişim ve dönüşüm süreci, yalnızca teknoloji ve bilim alanında etkili olmamakta, bununla birlikte birçok ülkenin kamu yönetimi anlayışında da değişiklikler meydana getirmektedir. Özellikle 1980 sonrasında yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde Türkiye dâhil birçok ülkenin yönetim yapısında köklü değişikliklere gittiği görülmektedir. Türkiye’de kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler ve yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş süreci, Türk yerel yönetimlerini de doğrudan etkilemiş ve bu çerçevede yeni reformlar hayata geçirilmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yerel yönetimlerin dönüşümü ve Fransa ve İngiltere’de yerel yönetim sistemlerinin Türk yerel yönetim sistemine olan etkileri ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Çalışmada, özellikle son yıllarda Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde yapılan reform çalışmalarının Fransa ve İngiltere’de yerel yönetimlerde yapılan reformlardan hangi boyutlarda etkilendiğinin ortaya konulması amaçlanmıştır ve bundan sonra yerel yönetimler alanında yapılacak olan reformlarda nasıl bir yol izlenmesi gerektiği konusunda öneriler getirilmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış süreci ve dünyadaki etkileri ele alınmaktadır. İkinci bölümde, Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışı ve yerel yönetimlerin dönüşümü, tarihsel süreç içerisinde geçmişten günümüze ele alınarak son mevcut durumu ortaya konulmaktadır. Üçüncü ve son bölümde ise Fransa ve İngiltere’de yerel yönetimlerdeki dönüşümün, Türk yerel yönetimlerinin dönüşümüne olan etkileri örnekleriyle ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Fransa’da Yerel Yönetimler, Geleneksel Kamu Yönetimi, İngiltere’de Yerel Yönetimler, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Yeni Kamu Yönetimi.

ABSTRACT**TRANSFORMATION OF LOCAL GOVERNMENTS WITH THE NEW
APPROACH OF PUBLIC ADMINISTRATION IN TURKEY: THE IMPACT OF
THE EXAMPLES OF FRANCE AND ENGLAND****EROL, Veysel****Ph. D. Dissertation, Department of Public Administration****Supervisor: Prof. Dr. Feyzullah ÜNAL****June, 2021, 278 pages**

In recent years there has been a rapid change and transformation process in every field of the world. This change and transformation process is not only effects the field of technology and science but also effects the public administration aspects of many countries. Especially after 1980 within the framework of the new public administration approach, it is seen that many countries including Turkey, have undergone radical changes on their management structures. The developments in the field of public administration in Turkey and the transition process to the new public administration approach have also directly affected Turkish local governments and new reforms have been implemented within this framework.

In this study, the transformation of local governments with the new public management approach in Turkey and the effects of local government systems in France and England on the Turkish local government system are examined in detail. In the study, it was aimed to search which reforms on local governments in Turkey were affected by the reforms in local governments in France and England and after that suggestions were made on how should the reforms to be made in the field of local governments in Turkey.

The study consists of three parts. In the first part, the emergence process of the new public administration approach and its world wide effects are discussed. In the second part, the new public administration approach in Turkey and the transformation of local governments are discussed historically and than the current situation of Turkey is revealed. In the third and last part, the effects of the transformation in local governments in France and England on the transformation of Turkish local governments are discussed with comparative examples.

Keywords: Local Governments in England, Local Governments in France, Local Governments in Turkey, New Public Administration, Traditional Public Administration.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET.....	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1.1. KAMU YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ 8

1.1.1. Yönetim Kavramı	8
1.1.2. Kamu Yönetimi Kavramı.....	11
1.1.3. Kamu Yönetiminin Gelişim Süreci ve Diğer Disiplinlerle İlişkisi.....	13
1.1.3.1. Kamu Yönetiminin Gelişim Süreci.....	14
1.1.3.2. Kamu Yönetiminin Diğer Disiplinlerle İlişkisi.....	17
1.1.4. Kamu Yönetiminin Unsurları	21
1.1.5. Kamu Yönetimi ve Özel Yönetim Farklılığı	23
1.1.6. Kamu Yönetiminin İncelenmesinde Farklı Yaklaşımlar	27
1.1.6.1. Yasal Yaklaşım	27
1.1.6.2. Kurumsal-Yapısal Yaklaşım.....	28
1.1.6.3. Sosyo-Psikolojik Yaklaşım	29
1.1.6.4. Yönetimsel Yaklaşım.....	30
1.1.6.5. Sistem Yaklaşımı	30

1.2. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI 31

1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Gelişim Süreci	32
1.2.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Kuramsal Temelleri	33
1.2.2.1. Bilimsel Yönetim Kuramı	35
1.2.2.2. Yönetim Süreci Kuramı	38
1.2.2.3. Bürokratik Yönetim Kuramı	41
1.2.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlke ve Özellikleri.....	44
1.2.4. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler.....	47

1.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI..... 50

1.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci.....	51
1.3.1.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Sürecinde Etkili Olan Faktörler	54
1.3.1.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Değişim Karşısındaki Yetersizliği	55
1.3.1.1.2. Ekonomik Faktörler.....	55

1.3.1.1.3. Siyasi (İdeolojik) Faktörler.....	56
1.3.1.1.4. Sosyal Faktörler.....	57
1.3.1.1.5. Diğer Faktörler	58
1.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Amaçları	58
1.3.2.1. Minimal Devlet Anlayışına Geçiş.....	60
1.3.2.2. Piyasa Mekanizmalarının Benimsenmesi	61
1.3.2.3. İşletme Yönetim Tekniklerinin Kamu Yönetiminde Uygulanması	62
1.3.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Araçları.....	62
1.3.3.1. Özelleştirme	62
1.3.3.2. Yerel Özerklik.....	64
1.3.3.3. Yönetişim	65
1.3.3.4. Toplam Kalite Yönetimi	66
1.3.3.5. Performans Yönetimi	67
1.3.3.6. E-Devlet	69
1.3.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Uygulamalarında Ülke Örnekleri	71
1.3.4.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	72
1.3.4.2. İngiltere	74
1.3.4.3. Avustralya	76
1.3.4.4. Yeni Zelanda.....	77
1.3.4.5. Fransa.....	79
1.3.5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler.....	80
1.3.6. Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması	82

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ

2.1. TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI	86
2.1.1. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkmasına Sebep Olan Faktörler	86
2.1.2. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Ortaya Çıkan İdari Reform Çalışmaları	89
2.1.2.1. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Öncesi Yapılan İdari Reform Çalışmaları	90
2.1.2.1.1. 1945 Öncesi İdari Reform Çalışmaları.....	90
2.1.2.1.2. 1945-1960 Dönemi İdari Reform Çalışmaları.....	92
2.1.2.1.3. 1960-1980 Dönemi İdari Reform Çalışmaları.....	95
2.1.2.2. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Sonrası Yapılan İdari Reform Çalışmaları	99
2.1.2.2.1. 1980-1990 Dönemi İdari Reform Çalışmaları.....	101
2.1.2.2.2. 1990-2000 Dönemi İdari Reform Çalışmaları.....	102
2.1.2.2.3. 2000 Sonrası İdari Reform Çalışmaları.....	104
2.1.3. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Değerlendirmesi	114
2.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE DÖNÜŞÜMÜ	117

2.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Yasal Görünümü.....	118
2.2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	118
2.2.1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem.....	123
2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Yapısal Görünümü	125
2.2.2.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal Görünümü	126
2.2.2.1.1. 1876 Anayasasında Yerel Yönetimler.....	126
2.2.2.1.2. 1921 Anayasasında Yerel Yönetimler.....	127
2.2.2.1.3. 1924 Anayasasında Yerel Yönetimler.....	127
2.2.2.1.4. 1961 Anayasasında Yerel Yönetimler.....	128
2.2.2.1.5. 1982 Anayasasında Yerel Yönetimler.....	129
2.2.2.2. Yerel Yönetimlerin Yapısal Görünümü.....	129
2.2.2.2.1. İl Özel İdarelerinin Yapısal Görünümü.....	132
2.2.2.2.2. Belediyelerin Yapısal Görünümü	133
2.2.2.2.3. Köylerin Yapısal Görünümü	134
2.2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimler ile İlgili Yapılan İdari Reform Çalışmaları..	135
2.2.4. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimlerin	
Dönüşümüne Etkisi	140
2.2.4.1. Yerel Yönetimlerin Yasal Dönüşümüne Etkisi.....	140
2.2.4.1.1. İl Özel İdareleri.....	141
2.2.4.1.2. Belediyeler.....	144
2.2.4.1.3. Büyükşehir Belediyeleri	149
2.2.4.1.4. Köyler	153
2.2.4.2. Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümüne Etkisi	157
2.2.5. Türkiye’de Yerel Yönetimlerdeki Dönüşümün Genel Değerlendirmesi.....	160

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

FRANSA VE İNGİLTERE’DE YEREL YÖNETİMLERDEKİ DÖNÜŞÜMÜN TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ

3.1. FRANSA’DA YEREL YÖNETİMLERDEKİ DÖNÜŞÜMÜN

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ 167

3.1.1. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Süreci.....	167
3.1.2. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Dönüşümü.....	169
3.1.2.1. 1980 Öncesi Fransa’da Yerel Yönetimler.....	170
3.1.2.2. 1980 Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimlerin Dönüşümü.....	172
3.1.2.2.1. Birinci Eylem Dönemi: 1982-1983 Kanunları ile 1992 Tarihli	
Kanun.....	174
3.1.2.2.2. İkinci Eylem Dönemi: 2003 Anayasa Değişikliği.....	178
3.1.2.2.3. Üçüncü Eylem Dönemi: 2010 Sonrası	181
3.1.3. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Mevcut Yapısı.....	184
3.1.3.1. Bölgeler.....	185
3.1.3.2. İl Özel Yönetimleri	187
3.1.3.3. Belediyeler	189
3.1.3.4. Özel Statülü Yerel Yönetimler: Paris	191
3.1.4. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yürüttükleri Hizmetler.....	194
3.1.5. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı	196

3.1.6. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	198
3.1.7. Fransa’da Yerel Yönetimlerdeki Dönüşümün Türkiye’de Yerel Yönetimlerdeki Dönüşüme Etkisi	200

3.2. İNGİLTERE’DE YEREL YÖNETİMLERDEKİ DÖNÜŞÜMÜN TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ 208

3.2.1. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Süreci	209
3.2.2. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Dönüşümü	212
3.2.2.1. 1979 Öncesi İngiltere’de Yerel Yönetimler.....	213
3.2.2.2. 1979 Sonrası İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Dönüşümü	214
3.2.2.2.1. 1979-1997 Dönemi Yerel Yönetimlerin Dönüşümü	215
3.2.2.2.2. 1997’den Sonraki Yerel Yönetimlerin Dönüşümü.....	219
3.2.3. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Mevcut Yapısı	222
3.2.3.1. İl Yönetimleri.....	223
3.2.3.2. Bölge Yönetimleri.....	224
3.2.3.3. Köy Yönetimleri	224
3.2.3.4. Londra Büyükşehir Belediyesi.....	225
3.2.4. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yürüttükleri Hizmetler.....	227
3.2.5. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı.....	229
3.2.6. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	231
3.2.7. İngiltere’de Yerel Yönetimlerdeki Dönüşümün Türkiye’de Yerel Yönetimlerdeki Dönüşüme Etkisi	233

SONUÇ.....240

KAYNAKÇA 247

DİZİN 277

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1.1: Geleneksel Yönetim Öncesi Gelişmeler	14
Tablo 1.2: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Karakteristikleri.....	60
Tablo 1.3: Geleneksel Yönetim ile E-devlet Uygulamasının Karşılaştırılması	70
Tablo 1.4: Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması	83
Tablo 2.1: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Türk Kamu Yönetiminde Görülen Eğilimler.....	115
Tablo 2.2: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümüne Etkisi	158
Tablo 3.1: Fransa’da Yerel Yönetim Sayıları	185
Tablo 3.2: Fransa’da Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yürüttükleri Hizmetler.....	195
Tablo 3.3: Fransa’da ve Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemleri Karşılaştırılması.....	205
Tablo 3.4: İngiltere’de 1979 öncesi ve 1979-1997 Dönemleri Arasında Yerel Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması.....	218
Tablo 3.5: İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yürüttükleri Hizmetleri.....	229
Tablo 3.6: İngiltere ve Türkiye’nin Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırılması ...	235

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Akt.	Aktaran
Bs.	Baskı
Çev.	Çeviren
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GKY	Geleneksel Kamu Yönetimi
IMF	Uluslararası Para Fonu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
Vb.	Ve Benzeri
Vd.	Ve Diğerleri
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı



TEZ METNİ

GİRİŞ

Kamu yönetimi alanında 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş süreciyle birlikte tüm dünyada önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen bu dönüşüm, geleneksel kamu yönetimi anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Ancak yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışına tümüyle karşı olmamakla birlikte, bu anlayıştan dolayı ortaya çıkan eksikleri gidermeyi ilke edinmekte ve kamu yönetimine birçok yeni değerler katmayı amaçlamaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1970’li yılların sonuna kadar varlığını devam ettirmiştir. Ancak 1970’li yıllarda özellikle petrol krizi sonrası dünyada ekonomik sorunların ortaya çıkması ve buna bağlı olarak refah devleti anlayışının çökmesiyle birlikte, geleneksel kamu yönetimi anlayışı sorgulanmaya başlanmış ve yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Dünya’da yaşanan ekonomik sorunların yanı sıra, değişen siyasi anlayış ve sosyal faktörler de yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sürecinde etkili olmuş ve başta IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve OECD olmak üzere birçok küresel kuruluşun da bu yeni anlayışın dünyaya yayılmasında önemi katkıları olmuştur.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışına köklü değişiklikler getirmemekte, ancak iki yönetim arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı için ana ilke ve değerler olarak, katı kuralcılık, şekilcilik, tekelcilik, hiyerarşi, sabit ücret, hizmetlerde nicelik, gizlilik ve aşırı merkeziyetçilik ön planda iken; yeni kamu yönetimi anlayışında ise etkinlik, etkililik, verimlilik, hesap verebilirlik, katılımcılık, esneklik, vatandaş odaklılık, performansa göre ücret, hizmetlerde kalite, şeffaflık ve yerelleşme anlayışı ön plana çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilke ve değerleri dikkate alındığında, bu anlayışın amaçları üç ana gruba ayrılmaktadır. Bunlar; minimal devlet söylemi doğrultusunda devletin, “kürek çeken değil, dümen tutan” anlayışıyla hareket etmesi, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması şeklinde sıralanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, bu amaçları gerçekleştirebilmek için ise uygulamada, yönetişim, özelleştirme, toplam kalite

yönetimi, performans yönetimi ve e-devlet gibi araçların temel ilke ve esaslarının kamu yönetimine entegre edilmesini öngörmekte hatta zorunlu görmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının dünyaya yayılmasında İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri, uyguladıkları ekonomik ve yönetsel reform programları ile merkezi bir rol oynamışlardır. Bu ülkelerle sınırlı kalmayan yeni kamu yönetimi anlayışı başta, Avustralya, Yeni Zelanda ve Fransa olmak üzere birçok ülkede de etkili olmaya başlamıştır. Söz konusu ülkelere 1980'li yıllarda yayılmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı, 1990'lı yıllardan itibaren ise ivme kazanarak diğer birçok ülkede de uygulanmaya başlanmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, birçok ülkede olduğu gibi 1980'li yıllarda Türkiye'de de uygulanmaya başlanmıştır. İngiltere'de Margaret Thatcher Dönemi'nde, ABD'de ise Ronald Reagan yönetiminde etkisini gösteren bu anlayış ve zihniyet değişikliğinin kısmi yansıması, Türkiye'de Turgut Özal Dönemi'nde görülmüştür. Türkiye'de yeni kamu yönetimi anlayışı ilk defa 24 Ocak 1980 Kararları ile gündeme gelmiş ve bu kararların temel amacı; minimal devlet söylemi doğrultusunda, devletin ekonomiye olan müdahalesini azaltmak ve piyasa mekanizmalarının kamu yönetiminde uygulanmasını sağlamak olarak ortaya çıkmıştır.

Türk kamu yönetiminde, 1980'li yıllardan itibaren dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak birçok idari reform çalışması gerçekleştirilmiştir. Özellikle 1980-2000 yılları arasında gerçekleştirilen idari reform çalışmaları, genel olarak kalkınma planları ve hükümet programları doğrultusunda yürütülmeye çalışılmıştır. Bu dönemde, kalkınma planları ve hükümet programlarının yanı sıra Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gibi idari çalışmalarda da kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olması amacıyla önemli adımlar atılmıştır. Ancak bu süreçte kamu yönetimi ile ilgili yapılan çalışmaların genel olarak birbirinin tekrarı olması ve bu çalışmalarda hemen hemen aynı tespitlerin yapılmasına rağmen net bir sonuca varılamaması gibi sebeplerle istenen düzeyde başarı elde edilememiştir.

Türkiye'de 1980-2000 yılları arasında özellikle ekonomik krizlerin yaşanması, bu dönemde yaşanan siyasal istikrarsızlıklar, merkezi yönetimce Türkiye'nin mevcut durumu göz önüne alınmadan ve yerel halkın görüşlerine yeterince başvurulmadan tek başına alınan kararlardan dolayı, kamu yönetiminde ulaşılması gereken ve beklenen

başarı sağlanamamıştır. Bu dönemde yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik idari çalışmalar duraklamasına rağmen, 2000 yılından sonra bu yeni anlayış doğrultusunda reform niteliğinde idari çalışmalar hızlı bir şekilde devam etmiştir.

Türk kamu yönetiminin 2000 yılından sonraki değişiminin genel çerçevesi, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” ile çizilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla olan paralelliği net bir şekilde görülen ve bu anlayışla hazırlanan Tasarı, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkinlik ve verimlilik gibi değerler üzerinde inşa edilmiş ve yeni anlayış ekseninde gerçekleştirilen birçok idari reform çalışmasına da öncülük yapmıştır. Söz konusu Tasarı, 2003 yılında TBMM’ye gönderilmiş ve 2004 yılında TBMM tarafından “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” başlığıyla kabul edilmiştir. Bu Kanunun getirdiği yeni anlayış ve düzenlemeler, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından önce veto edilmesine ve daha sonra yasalaşmasıyla birlikte Anayasa Mahkemesince yürürlük maddesinin iptal edilmesine rağmen, daha sonraki yıllarda farklı kanunlarla hayata geçirilmiş uygulanmıştır.

Türkiye’de Kamu Yönetimi Kanun Tasarı’nın ardından uygulanan ve yeni kamu yönetimi anlayışının özelliklerini yansıtan idari reform çalışmalarının başında, 2003 tarihli “4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu”, 2003 tarihli “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu”, 2004 tarihli “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 2006 tarihli “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” ve 2012 tarihli “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” gibi yasal düzenlemeler gelmektedir. Söz konusu Kanunlar, Türk kamu yönetiminin gelişim sürecini önemli derecede etkilemiştir. Bu Kanunların yanı sıra yerleşme eğilimleri kapsamında, yerel yönetimler ile de ilgili yasal ve yapısal boyutta reform niteliğinde düzenlemelere de gidilmiştir.

Küreselleşme ile birlikte kamu yönetimi içerisinde geleneksel rolü değişmeye başlayan yerel yönetimler, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu yönetimi içerisinde merkezi yönetime karşı güçlendirilmeye çalışılmıştır. Ancak Türkiye’de 1980-2000 yılları arasında yerel yönetimler ile ilgili önemli idari çalışmalar yapılmasına rağmen, bu çalışmalarda yer alan önerilerin yalnızca bir kısmı uygulama olanağı

bulanabilmiş ve istenen düzeyde başarı sağlanamamıştır. 2000 yılından sonra ise yerel yönetimler ile ilgili önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve bu çerçevede 1984 yılında çıkarılan “3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” yerine, 2004 tarihli “5216 Büyükşehir Belediye Kanunu”, 1930 yılında çıkarılan “1580 Belediye Kanunu” yerine, 2005 tarihli “5393 sayılı Belediye Kanunu” ve 1987 yılında çıkarılan “3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” yerine, 2005 tarihli “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” yürürlüğe sokulmuştur. Bu düzenlemelerin yanı sıra, ilk defa yerel yönetim birliklerine yönelik ve yerel yönetimleri tek bir çatı altında düzenleyen 2005 tarihli “5355 sayılı Mahalli İdari Birlikleri Kanunu” da çıkarılmıştır. Yapılan bu düzenlemelerle, yerel yönetim birimlerinin yetki ve sorumlulukları artırılarak, özerklik ve yerelleşme adına önemli adımlar atılmıştır. Bu süreçte, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak köy yönetimleri ile ilgili de önemli girişimlerde bulunulmuş, Köy Kanun Tasarısı hazırlanmış ancak henüz yasalaştırılmamıştır.

Son yıllarda birçok ülkede kamu hizmeti anlayışında yaşanan değişim ve dönüşüm karşısında, yerel yönetimlerin kamu yönetimi içerisindeki konumunun güçlendirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Ancak Türkiye’de 2004 ve 2005 yıllarında yerelleşmeye yönelik önemli adımlar atılmasına rağmen, 2010 yılından sonra ve özellikle 2012 tarihli “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile birlikte yerelleşme yerine, merkezileşmeye doğru önemli bir adım gerçekleştirilmiştir. Bu Kanun, hizmette yerellik ve yerel demokrasi açısından birçok eleştirilere maruz kalmasına ve yerel özerklik açısından katı ve sert bir müdahale olarak nitelendirilmesine rağmen uygulanmaya devam edilmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin sürekli yasal ve yapısal bir dönüşüm sürecinde bulunmasının ve yapılan reformların tam başarıya ulaşmamasının en önemli sebeplerinden biri olarak, “bazı yabancı ülkelerde uygulanan yerel yönetim sisteminin ve yerel yönetim reformlarının” Türk yerel yönetim sisteminde de uygulanma çabaları ve uyum sürecinde yaşanan sorunlar olarak gösterilebilir. Bu örnek alınan yabancı ülkelerin başında Fransa ve İngiltere gelmektedir. Türkiye’deki yerel yönetim yapısı, 2000’lere kadar Fransa’nın yerel yönetim yapısı gibi merkeziyetçi bir yapıda iken; 2000 yılından sonra yapılan idari reform çalışmaları ile birlikte, İngiltere’de olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmıştır. Ancak 2010 yılından

sonra ise Fransa’da olduğu gibi, Türkiye’de de yerel yönetim alanında yerelleşme yerine, merkezileşmeye doğru tekrar adım atıldığı görölmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’de yerel yönetimlerin istikrarlı bir yasal ve yapısal duruma kavuşması yapılacak reformların ve hukuksal düzenlemelerin toplumsal ihtiyaçlara cevap verecek şekilde ve yerel halkın karar mekanizmalarına katılımıyla alınacak kararlara bağı olduğu ve yalnızca bazı ölkelerin yerel yönetim uygulamaları örnek alınarak yapılan düzenlemeler ile başarıya ulaşamadığı görölmektedir.

Bu çalışma, yeni kamu yönetimi anlayışının Türk yerel yönetim sistemine olan etkisini ele almakta ve Türkiye’de yerel yönetimlerin dönemsel olarak farklı kamu yönetimi ve yerel yönetim anlayışlarına sahip Fransa ve İngiltere’nin yerel yönetim reformlarının etkisinde kalarak, yasal ve yapısal sorunlarını çözmede tam başarılı olamadığını ortaya koyabilmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla, çalışmada konu ile ilgili geniş bir kaynak ve literatür taraması yapılmakta ve elde edilen teorik boyut ve uygulama örnekleri çalışmada detaylı bir şekilde incelenmektedir.

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinde yaşanan dönüşümün daha iyi anlaşılabilmesi ve istenen boyutlarda ele alınabilmesi amacıyla, bu birimlerin ortaya çıkış süreci, yasal ve yapısal görünümü ve temel özellikleri ortaya konularak, geniş bir çerçeve çizilmektedir. Çalışmanın amacına ve kapsamına uygun olması sebebiyle, Fransa ve İngiltere’de de yerel yönetim birimleri ile ilgili geniş bir bilgi verilmekte ve bu birimlerin yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yaşanan dönüşümü ele alınmaktadır.

Çalışmada, son yıllarda Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde yapılan reform çalışmalarının Fransa ve İngiltere’de yerel yönetimlerde yapılan reformlardan hangi boyutlarda etkilendiğinin ortaya konulması amaçlanmış ve bundan sonra yapılacak reformlarda, yapılacak yasal ve yapısal dönüşümlerde izlenecek yöntemin, ortaya çıkan sorunların ve bu sorunların çözümü yolunda yapılması gereken çalışmaların hangi yönde olması gerektiği konusunda öneriler getirilmektedir. Dolayısıyla çalışma, Türkiye’de yerel yönetim anlayışına ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına katkılar sağlayabilmenin yeni yollarını ortaya koymaya çalışmaktadır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümü, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” başlığını taşımaktadır. Kamu yönetimi ile ilgili temel kavramsal

çerçevenin çizilmeye çalışıldığı kısım içinde, kamu yönetiminin tanımı, gelişim süreci ve temel özelliklerine değinilmektedir. İkinci kısımda, geleneksel kamu yönetimi anlayışı üzerinde durulmakta ve bu anlayışın kuramsal temelleri ve temel ilke ve özellikleri bütüncül bir perspektiften ele alınmaktadır. Üçüncü kısımda ise yeni kamu yönetimi anlayışının gelişim süreci, temel amaçları, uygulandığı başlıca ülkeler ve geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla karşılaştırması yapılmaktadır.

İkinci bölüm, “Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimlerin Dönüşümü” başlığı altında incelenmektedir. Bu başlık altında öncelikle, Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına sebep olan faktörler üzerinde durulmakta ve bu anlayış ile birlikte ortaya çıkan idari reform çalışmaları ile ilgili geniş bilgi verilmektedir. Daha sonra, Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının genel değerlendirilmesi yapılmaktadır. İkinci bölümün son kısmında öncelikle, Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkış süreci, yasal ve yapısal görünümü detaylı şekilde ele alınmaktadır. Daha sonra ise Türkiye’de yerel yönetimler ile ilgili yapılan idari reform çalışmaları üzerinde durulmakta ve yeni kamu yönetimi anlayışının yerel yönetimlerin dönüşümüne olan etkisi ele alınmaktadır.

Üçüncü ve son bölüm ise “Fransa ve İngiltere’de Yerel Yönetimlerdeki Dönüşümün Türkiye’de Yerel Yönetimlere Etkisi” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde öncelikle, Fransa’daki yerel yönetimlerin dönüşüm süreci ve bu dönüşümün Türkiye’de yerel yönetimlere olan etkisi ele alınmaktadır. Daha sonra İngiltere’deki yerel yönetimlerin dönüşüm süreci ve bu dönüşümün Türkiye’de yerel yönetimlere olan etkisi üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın sonuç kısmında ise, çalışmada elde edilen sonuçlar ortaya konulmakta ve Türkiye’de yerel yönetimlerin dönüşümünde ortaya çıkan sorunların çözümü yönünde öneriler getirilmektedir.



BİRİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1.1. KAMU YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Kamu yönetimi, insanoğlunun ortak amaçlar için bir araya geldiği, işbirliği yaptığı, örgütlendiği ve çeşitli faaliyetler yürüttüğü ilk çağlardan beri var olagelmıştır. İnsanlar, tarihin ilk dönemlerinde, günümüzdeki modern devletlerin özelliklerini taşımamakla birlikte, çeşitli örgütler ve yönetim sistemlerini kurmuşlar ve bunları yönetmişlerdir. Toplumunun en küçük birimi olan aileden başlayarak, aşiret, kabile, boy, site, krallık, imparatorluk ve ulus devlet gibi şekillerde ortaya çıkan sosyal ve siyasi kurumlar, insanoğlunun ilk dönemlerinde yönetim ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturdukları yapılardır. Bu açıdan, günümüzde de olduğu gibi, kamu yönetimi, insanların toplum adına örgütlendikleri ve işbirliği yaptıkları ilk çağlardan beri hayatlarında çok önemli bir rol oynamıştır (Eryılmaz, Çevik ve Sözen: 2013: 3).

Kamu yönetiminin tarihi oldukça eski olmasına rağmen bilimsel incelemelere ve araştırmalara konu olması açısından oldukça yenidir. Bilindiği gibi 1887 yılında Amerikalı Woodrow Wilson'un "İdarenin İncelenmesi" adlı makalesinin yayınlanması, bilimsel olarak kamu yönetimin başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir. Wilson'un bu makalesi dünyada oldukça yankı uyandırmış ve yönetim alanında yeni düzenlemelerin yapılmasında çok önemli bir etkisi olmuştur.

Kamu yönetimi, yönetimin bir alt dalı olduğu için öncelikle yönetim kavramına değinmek ve bu kavrama açıklık getirmek gerekmektedir.

1.1.1. Yönetim Kavramı

Yönetim, önceden belirlenen amaçlara ulaşmak için kaynakların organize edildiği ve gelecekteki faaliyetlerin belirlenmesi amacıyla sonuçların değerlendirildiği bir süreçtir (Hodgetts, 1999: 3). Bu süreç, geçmişten günümüze bakıldığında devletlerin başarılı olmasında en önemli kilit unsurların başında gelmektedir.

Yönetim, genel olarak insanların bir arada yaşamalarının doğal bir sonucudur. Çünkü insan, sosyal bir varlıktır. Hayatına devam edebilmesi için başkasının varlığına ihtiyaç duymaktadır. Aristo, "yalnız yaşayan kişinin ya tanrı ya da hayvan olabileceğini" ifade etmiştir. Nitekim münzeviler, psikopatlar, gizemciler ve insanlardan kaçanlar bile var olmak ve varoluşlarını ifade etmek için, varlıklarını sürdürmelerini sağlayan bir topluma ve kendilerini destekleyen bir teşkilatlanma ve yönetim yapısına

ihtiyaç duymaktadırlar (Hodgkinson, 2008: 3). Dolayısıyla yönetim sürecinin, Robinson Crusoe'un adada tek başına olduğu dönemde değil, yerlilerden biri olan Cuma'nın adaya gelmesi ve ikisinin birlikte işbirliği yapmasıyla başladığı söylenebilir.

Genel olarak Batı dillerinde, “administration” ve “management” olarak ayrılan kavramların her ikisi de Türkçe’de “yönetim” kelimesiyle karşılık bulmaktadır. Administration anlamıyla yönetim, daha çok bir kamu örgütünü ya da bir yerel yönetim birimini anlatmak için kullanılmaktadır. Management anlamıyla ise yönetim, daha çok, bir gruba bağlı kişilerin davranışlarını etkileyerek, onların gayretlerinin ortak bir amaç doğrultusunda istenen sonuçları elde edebilecek şekilde yönlendirilmesi süreci olarak ifade edilmektedir (Ergun, 2015: 3-4).

Yönetim kavramı, eş amaçlı kişilerden oluşan örgütsel bir yapıyı ve örgütsel amaçların en akılcı şekilde gerçekleştirilmesine yönelik eylemler dizisini varsaymakta ve daha da önemlisi, evrensel özellik taşıyan “planlama, örgütlenme, personel-alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme” süreçlerinin uygun şekilde dizilip etkileşimlerinin ortaya çıkardığı karmaşık bir süreçte somutlaşmaktadır (Fişek, 2015: 33).

Yönetim ile ilgili literatürde çok sayıda tanım bulunmaktadır. Çünkü yönetim kelimesi hem bir faaliyet hem de bu faaliyeti yerine getiren kuruluşları anlatmak için kullanılmaktadır. Dolayısıyla yönetim kelimesi bazı durumlarda maddi anlamda (faaliyet anlamında), bazı durumlarda yapısal anlamda (teşkilat anlamında), bazı durumlarda da her iki anlamı ifade edecek şekilde kullanılmaktadır (Gözübüyük, 2004: 1). Yönetim ile ilgi yapılan tanımlamalara bakıldığında genel olarak şu özelliklere sahip olduğu görülmektedir (Özalp, 1985: 21-22);

a) *Yönetim bir grup faaliyetidir.* Yönetim sürecinde birden fazla kişiye yani bir gruba ihtiyaç duyulmaktadır. Her birey kendi işini yapabilecek kadar güçlü olabilseydi, bir grubun birbiriyle çalışmasına da gerek duyulmazdı.

b) *Yönetimin beşeri özelliği vardır.* Yönetim eylemi her şeyden önce insanlarla ilgili bir süreçtir. Yönetimin temel faaliyet sebebi, insandır. Yönetimde yöneten ve yönetilenler bulunmaktadır. İnsanın hayvan ya da eşya ile olan ilişkilerinde yönetim faaliyetlerinden söz edilemez. Yani yöneten insan, yönetilen insan değilse yönetim faaliyeti söz konusu değildir.

c) *Yönetim bir işbirliği faaliyetidir.* Yönetim sürecinde bir grup insanın bir araya gelmesi, çabalarını birleştirmeleri ve bu sayede işletmenin amacına ulaşması söz konusudur. Böyle bir durumun olmaması halinde yönetim eyleminden sağlıklı bir sonuç elde edilemez. İşbirliği, birlikte çalışmayı, karşılıklı yardımlaşmayı ve işletmenin amacına daha kolay biçimde ulaşmasını sağlamaktadır.

d) *Yönetim İşbölümü ve Uzmanlaşma faaliyetidir.* Yönetimde işbölümü, hangi işlerin kimin tarafından yapılacağını belirlemesidir. Yönetim içinde karışıklığın meydana gelmemesi için belirli işler belirli olan kişiler tarafından yapılmaktadır. Bu sayede işbölümü ve uzmanlaşma da sağlanmaktadır.

e) *Yönetim bir koordinasyon faaliyetidir.* Yönetim işbirliği içinde olan kişilerin birbiri ile çatışma ortamı yaratmadan düzenli bir şekilde çalışmalarını temel almaktadır. Faaliyetlerden başarılı sonuçlar çıkması için iyi bir koordinasyon sistemi kurmakla sağlanabilir, ancak her zaman bireyler arasında koordinasyon olacağının da garantisi söz konusu değildir. Çünkü bireyler arasında fikir, his ve çıkar farklılıkları bulunmaktadır.

f) *Yönetim bir yetki faaliyetidir.* Bir işletme örgütünde görev alanlar aynı yetkiye sahip olmaları halinde işlerin yürütülmesi söz konusu değildir. Herkesin emir vermesi halinde, emrin yerine getirilmesi mümkün değildir. Diğer taraftan bireylerin kendi istekleri ile koordineli şekilde hareket etmeleri ender görülen bir durum olduğundan ve onları bu konuda isteklendirmek kolay olmadığından birçok durumda yetkinin kullanılması zorunlu hale gelmektedir. Genel olarak biçimsel olan ve biçimsel olmayan yetki şeklinde iki tür yetki bulunmaktadır. Biçimsel yetki, kanun ve yönetmelik gibi kaynaklardan gelirken, biçimsel olmayan yetki ise, kişilik, saygı ve buna benzer kavramlardan gelmektedir.

Yönetim olgusundan kaçınmak neredeyse imkânsızdır. Çünkü insanlar yalnızca çalışma saatlerinde değil, hemen hemen tüm zamanlarını yönetimlerde yani örgütlerde geçirmektedirler. Örneğin; hastanede, okulda, fabrikada, adli ve askeri gibi örgütlerde ya çalışmak ya da hizmet almak için bulunmaktayız. İçimize bu kadar sinmiş ve doğumdan ölüme kadar hayatımıza yön veren bu yapılar, şüphesiz modern toplumun en önemli özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Örgütler, nasıl ki hiyerarşi, kuralcılık, rasyonalite, ikinci ilişkiler ve maksimum kârlılık vb. ölçütlere göre işliyorsa, sosyal yaşamımız da gün geçtikçe bu değerlere göre yapılaşmaktadır (Aytaç, 2004: 190).

Dolayısıyla hayatımızın önemli bir parçası haline gelen örgütler, yani yönetim yapıları, karşımıza hep çıkmış çıkmaya da devam edecektir. Bu yüzden birey ve toplum açısından yönetim sürecinin doğru anlaşılması ve uygulanması hem bireyleri hem de otoriteyi elinde bulunduranları faydalı sonuçlara götürebilecektir.

Yönetim, kendi içerisinde işletme yönetimi ve kamu yönetimi olarak ikiye ayrılmaktadır. Çalışma konumuz açısından üzerinde duracağımız yönetim türü kamu yönetimi olacaktır.

1.1.2. Kamu Yönetimi Kavramı

Kamu yönetimi, sanayileşme, kentleşme ve nüfus artışının toplum yapısı üzerindeki etkilerine karşı, halkı ve kamu çalışanlarını harekete geçirmek ve devlet müdahalesini daha iyi hale getirmek için akademik bir cevap olarak ortaya çıkmıştır (Raadschelders, 2011: 25).

Kamu idarelerinin işleyiş biçimi göz önüne alındığında, filozofların ve entelektüellerin yorumlarının, kamu yönetiminin amacı ve içeriği üzerinde önemli bir etkisinin olduğu görülmektedir. Başlangıçta, avukatlar ve filozoflar kamu yönetimi ile ilgili fikirler geliştiren tek aydınlarıdır. Örneğin, kalıtsal yönetimin zarar verici etkilerini eleştiren ve yönetimin siyasal işlevlerden ayrılmasını ve bu alandaki atamaların sınavlara göre belirlenen iyi eğitilmiş görevlilere verilmesini savunan Konfüçyüs'tür. Daha sonra farklı disiplinlerin temsilcileri de kamu yönetimine yönelmişlerdir (Snellen, 2014: 27). Özellikle Woodrow Wilson'un ve diğer düşünürlerin kamu yönetimi ilgili düşüncelerinden sonra dünyanın birçok ülkesinde kamu yönetimi yeniden düzenlenmeye başlanmıştır.

Kelime olarak "kamu" genel olarak bir ülkedeki halkın bütünü; halk, amme gibi anlamlar için kullanılmaktadır. Kamu kavramı, "genelliği" ve "resmiyeti" ifade ettiği kadar, "gizli"nin, "kapalı"lığının ve "özel"in karşıtı olarak "açıklığı", "görülebilir"liği ve "halka ait oluşu"unu da ifade etmektedir. Kamu hayatı, kamu malları ve halk kütüphanesi gibi örnekler (Eryılmaz, 1994: 7) kamu yönetiminin alanına girmektedir.

En genel ifade ile kamu yönetimi, devletin yaptığı her şey (Shafritz, Russell ve Borrick, 2017: 6) olarak ifade edilmekle birlikte temelde iki anlamı bulunmaktadır.

Bunlardan biri “işlevsel” diğeri de “yapısal” anlamıdır. İşlevsel anlamda kamu yönetimi, kamusal siyasaların belirlenmesi ve uygulanması, yani kısaca kamusal faaliyetlerin yürütülmesi sürecidir. Yapısal anlamda kamu yönetimi ise, seçilmiş siyasal temsilcilerin otoritesi tarafından, toplumun genel yararını savunmak ve gerçekleştirmekle görevli kuruluşları ve onun personellerini içermektedir (Örnek, 1998: 3).

Kamu yönetimi ilgili yapılan çeşitli tanımlar göz önüne alındığında, kamu yönetimini aşağıdaki kavram ve ifadelerle açıklamak ve özdeşleştirmek mümkündür (Rosenbloom, 1993’ten Akt. Polatoğlu, 2001: 51);

a) Kamu yönetimi, yürütme organıyla özdeşleştirilmektedir. Ancak bu durum kamu yönetiminin yargı ve yasama organları ile önemli derecede ilgili olduğu gerçeğini de değiştirmemektedir.

b) Kamu yönetimi, kamu politikalarının hem oluşturulması hem de uygulanması ile de özdeşleştirilmekte ve bu sebeple çıkar grupları ve bireylerle yakın ilişkisi bulunmaktadır.

c) Kamu yönetimi, insan davranışı ve işbirliği yapan gruplar ile özdeşleştirilmektedir.

d) Kamu yönetimi, kamu mal ve hizmetlerinin üretimi ile özdeşleştirilmektedir.

e) Kamu yönetimi, ayrıca özel yönetimden çeşitli bakımlardan ayrılabilen bir ilgi alanı olarak da görülmektedir.

Özellikle siyaset bilimi, idare hukuku, sosyoloji, tarih, ekonomi ve işletme yönetimi gibi etkinlikler ile ilgilenen sosyal bilimciler kamu yönetimine önemli katkılarda bulunmuşlardır. Kamu yönetimi alanına bakıldığında oldukça geniş bir alandaki etkinlikleri kapsadığı ve farklı alanlardan etkilendiği görülmektedir.

Kamu yönetiminin temel amacı, hükümetin ve onun yönettiği toplumla olan ilişkilerinin daha iyi anlaşılmasını sağlamak ve toplumsal ihtiyaçlara hassas kamusal politikalarını oluşturulmasını özendirmektir. Bu temel amaca hizmet edebilmek için kamu yönetiminin, verimliliğe, etkililiğe ve vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaya dönük uygulamalara başvurusu gerekmektedir. Bu yönüyle kamu yönetimi, kendi içerisinde örgütsel davranışa duyarlı yaklaşmakla yetinmeyip, siyasal uygulayıcı

kurumlar olarak yönetsel bir etik geliştirmeye de önem vermektedir. Ayrıca, kamu yönetiminin, toplumsal sorunların üstesinden gelmeye çalışan hükümetlerin birçok karmaşık yükümlülüklerini yürütebilecek bir güce de olması gerekmektedir (Ergun, 1997: 5).

Kamu yönetimi, demokratik yönetimlerde amaç belirleyen konumda değildir. Amaçları belirleyenler, siyasi organlardır. Kamu yönetiminin görevi ise siyasi organlarca belirlenen hedeflere ulaşmaktır (Şahin, 2014a: 301).

Kamu yönetimi, yönetim bilimi içinde ayrı bir sorun alanını oluşturmaktadır. Çünkü, yönetimi, işbirliği yaparak çalışan bireylerin davranışlarıyla ilgili bir alan olarak görmemiz halinde, kamu yönetimini de devlette ya da ona bağlı olan kuruluşlarda yer alan bireylerin ve grupların davranışlarıyla ilgili bir alan olarak görmemiz gerekmektedir. Oysa daha kapsamlı düşünüldüğünde, kamu yönetiminin alanına yerel yönetimler, ulusal yönetimler ve uluslararası örgütlerin yönetimi de girmektedir (Ergun ve Polat, 1978: 5-6). Dolayısıyla devletin içindeki bütün faaliyetlerin, kamu yönetiminin bir alanı olarak görülmesi gerekmektedir.

1.1.3. Kamu Yönetiminin Gelişim Süreci ve Diğer Disiplinlerle İlişkisi

Kamu yönetimi disiplini diğer sosyal bilimlerle karşılaştırıldığında oldukça genç bir disiplin sayılmaktadır. Eski Yunan Dönemi'nden beri varlığı bilinen ve daha uzun bir geçmişe sahip olan siyaset biliminin içinden çıkarak ayrı bir disiplin olduğu kabul edilen kamu yönetimi, son birkaç yüzyılın yaşadığı modernleşme süreciyle birlikte ortaya çıkan bir bilim dalı olarak kabul edilmektedir. Özellikle 19.yüzyılın sonlarında başlayan dönemde, yönetimin siyaset biliminden ayrı bir alan olarak ele alınmasıyla birlikte, ABD, İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ülkelerde kamu yönetimin ayrı bir sosyal bilim alanı olduğu kabul edilmeye başlanmıştır (Çevik, 2010: 13).

Kamu yönetiminin diğer sosyal bilimlerden daha genç olması ve gelişim sürecinde sosyal bilimlerin birçok disiplininden doğrudan yararlanmış olmasından dolayı, uygulama alanı çeşitlilik göstermiş ve kamu yönetiminin “disiplinler arası” olmasında doğrudan etkisi olmuştur.

1.1.3.1. Kamu Yönetiminin Gelişim Süreci

Kamu yönetiminin tarihi daha önce de ifade edildiği gibi oldukça eskidir. Her ne kadar bilimsel olarak ele alınması 19.yüzyılın sonlarına doğru olsa da kamu yönetimi alanıyla ilgili yapılan çalışmalar M.Ö. 5000’li yıllara kadar uzanmaktadır. Aşağıdaki tabloda M.Ö. 5000 yılından 19. yüzyıldaki döneme kadar yönetim ile ilgili yapılan bazı önemli çalışmalara yer verilmiştir.

Tablo 1.1: Geleneksel Yönetim Öncesi Gelişmeler

Tarih	Yönetim Bilimine Katkıda Bulunan Birey ya da Etnik Grup	Yönetim Bilimine Yapılan Başlıca Katkılar
M.Ö. 5000	Sümerler	Yönetim bilimi için yazılı kurallar ve düzenlemeler.
M.Ö. 4000	Mısırlılar	Planlama, örgütlenme ve denetim için çalışmalar.
M.Ö. 2700	Mısırlılar	Yönetime yönelik yapılan şikâyetlerin dinlenmesi ve görüşmeler yapılması ve yönetim içinde adaletli davranılması.
M.Ö. 2600	Mısırlılar	Merkezleşmemiş örgüt kuramları.
M.Ö. 1800	Hamurabi	Denetime yönelik ölçüler belirlenmesi, asgari ücretin saptanması ve sorumluluğun bir başkasına devredilemeyeceği.
M.Ö. 1600	Mısırlılar	Örgütlerde merkezleşme.
M.Ö. 1491	İbraniler	Hiyerarşi sistemi, örgüt kavramı ve iş ilkesi uygulanması.
M.Ö. 500	Mencius	Standartlara ve sistemlere olan ihtiyacın ortaya konulması.
M.Ö. 400	Sokrat	Yönetimin evrensel özelliğinin belirlenmesi.
M.Ö. 50	Varro	İş şartnamelerinin uygulanması.
M.S. 1100	Grek	Yöneticinin temel özellikleri.
M.S. 1340	Lucas Pacioli	Çift kayıt sistemi uygulaması.
M.S. 1500	Sir Thomas Moore	Uzmanlaşma sistemi.
M.S. 1525	Machiavelli	Liderin kitlelere dayanması.
M.S. 1776	Adam Smith	İşbölümü ve uzmanlaşma sistemi.
M.S. 1799	Eli Whitney	Bilimsel yöntem ve maliyet muhasebesi.

Kaynak: Özalp, vd., 2007: 23.

Kamu yönetiminin ortaya çıkış sürecinde etkili olan kaynakların başında Kameralizm gelmektedir. Salt amaca yönelik bir entelektüel uğraş olan Kameralizm, devlet yönetiminin nasıl olması gerektiği sorusuna cevap aramaktadır (Şaylan, 1996: 4) 1729 yılında Kameralizm çalışmaları için Prusya’ya iki üniversite profesörü görevlendirilmiş ve yaptıkları çalışma resmi olarak tanınarak, kurumsallaştırılmıştır (Rutgers, 2010: 7). Bu çalışma, kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ele alınmasında önemli bir rol oynamıştır.

Kamu yönetimi adıyla yayınlanan ilk çalışma, Charles Jean Bonnin’in 1812 yılında yazdığı “Kamu Yönetimi İlkeleri” adlı 3 ciltlik kitaptır. Bu kitabın temel

özelliği, kamu yönetimi ilkelerinin sistemli ve kapsamlı şekilde ele alındığı ilk kitap olmasıdır. Bonnin'in kamu yönetimi yaklaşımı, maliye, hukuk, muhasebe ve istatistik gibi birbirinden farklı disiplinleri içermektedir. Bonnin, kamu yönetimini bir bilim olarak görmekte ve bunun yanı sıra adalet, dürüstlük, kamu yararı, toplumsal sorumluluk, ortak yarar ve kamusal düzen gibi konuları içermesi sebebiyle kamu yönetiminin normatif nitelikte (Karasu, 2004: 227-228) olduğunu ifade etmektedir.

Kamu yönetimi alanı ile ilgili kitap yazan ilk kişi her ne kadar Bonnin olsa da, Woodrow Wilson'un 1887 yılında yazdığı, "İdarenin İncelenmesi" adlı makalesi, kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmasında en önemli dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Bu makalede Wilson, kamu yönetimini, devletin teknik bir aygıtı olarak ele almaktadır. Ona göre kamu yönetimi, seçilen siyasetçilerin emrinde ve onların direktifi ile hareket eden bir teknik devlet işlevidir (Şaylan, 2000: 7). Wilson, makalede ayrıca yönetimin bir iş alanı olduğunu ifade etmekte ve sağlam ilkelere dayanması gerektiğini ve bunun da yönetim biliminin görevi olduğunu belirtmektedir. Wilson'un bu makalesi incelendiğinde, siyaset-yönetim ayrımının ötesinde, verimli ve etkili yönetim, doktrinden çok uygulamaya yer verme ve siyasal kimliklerinden soyutlandığında hükümetlerin benzer işler yaptığı, başka alanlarda başarılı olan yönetsel yöntemlerin başarıyla kullanılabileceğini de öne sürmekte ve yönetim biliminin normatiflik ve evrensellik gibi özellikler taşıdığını, ilgi alanının da ilkeler ve işlevler (Emre, 2003: 4-5) olduğunu ifade etmektedir.

Kamu yönetiminin gelişim sürecinde etkisi olan diğer bir düşünür de Frank J. Goodnow'dur. Goodnow, 1900 yılında yazdığı "Siyaset ve Yönetim" adlı eserinde, kamu yönetiminin siyasi olarak tarafsız, profesyonel, performans odaklı ve duyarlı bir devlet aygıtı (Rutgers, 2010: 9) olması gerektiğini ifade etmektedir. Ayrıca yazısında, yönetim ve siyasetin birbirinden ayrı alanlar olarak kabul edilmesini savunmakla birlikte, siyasetin karar verici makamlar olduğunu, yönetimin ise teknik bir hizmet aracı olarak siyasetçilerin kararlarını uygulamakla (Çevik, 2010: 14) görevli olduğunu belirtmektedir. Goodnow'un yönetim ve siyasetin birbirinden ayrı alanlar olması gerektiği düşüncesi, bulunduğu dönemde büyük yankı uyandırmıştır ve bu konu ile ilgili olarak dile getirilen fikir ayrılıkları günümüzde de tartışılmaya devam etmektedir.

Kamu yönetiminin gelişim sürecinde Frederick R.Taylor'un, "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" (1911), Henri Fayol'un "Genel ve Endüstriyel Yönetim" (1916) ve Max Weber'in "Bürokrasi Teorisi" adlı çalışmaları da oldukça önemli bir yere sahiptir. Taylor, yönetimin verimli çalışması için neler yapması gerektiğini; Fayol, yönetim fonksiyonları aracılığıyla bilimsel bir yönetimin nasıl kurulup uygulanabileceğini; Weber ise, bürokratik örgütlerin yönetimler için üstün yanlarını ve özelliklerini dile getirmiştir. Bu düşünürler, yaptıkları deneyler ve gözlemledikleri olaylarla kendi düşünce sistematiği içinde geliştirdikleri teorilerle kamu yönetimine önemli derecede katkı sağlamışlardır (Özer ve Önen, 2017: 18). Ayrıca bu üç düşünürün, yönetimin yapısı ile ilgili ortaya koydukları ilke ve özelliklerin, geleneksel kamu yönetimi anlayışının da kuramsal temellerini oluşturdukları bilinmektedir.

1930'lu yıllarda ise davranışsal (sosyo-psikolojik) kamu yönetimi anlayışının etkisi görülmektedir. 1929 Dünya Ekonomik Krizinin (Büyük Buhran) de etkisiyle ortaya çıkan bu davranışsal kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının, insanları bir robot olarak gördüğünü öne sürerek, bu anlayışı sert bir şekilde eleştirmiş ve insan ögesinin kamu yönetiminin en önemli ögesi olarak görülmesi gerektiğini ifade etmiştir. Elton Mayo ve arkadaşlarının başlattığı davranışsal kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışına tümüyle karşı olmamakla birlikte, bu anlayıştan dolayı ortaya çıkan eksiklikleri gidermeyi ilke edinmiştir.

Kamu yönetimi disiplinin gelişim süreci ile dünya düzenindeki değişimler arasında, görmezlikten gelinemeyecek şekilde açık bir ilişki vardır. Bugünkü kapsamı ile kamu yönetimi, geleneksel sömürgeciliğin sona erdiği ve dünya düzeninin yeni-sömürgecilik anlayışının olduğu dönemde yeniden şekillenmiş ve özellikle 1945-1980'li yılları arasında "küreselleşme ve özelleştirme" süreçlerinin de etkisiyle devlet müdahalesi yerine piyasa mekanizmalarını (Güler, 1994: 3) esas alan yeni bir yönetim anlayışını benimsemiştir.

1970'li yılların sonuna kadar geleneksel kamu yönetimi anlayışı göreceli olarak devam etmiştir. 1980 yılından sonra ise yeni kamu yönetimi anlayışı süreci başlamıştır. Bu yeni anlayış, "verimlilik, düzen, komuta birliği, hiyerarşi ve tarafsız profesyonel uzmanlık değerleri" yerine, "adem-i merkezîyetçiliği, halk katılımını, parçalı yapıyı ve öznelliği" benimsemiştir (Box, 2005: 450). Yeni kamu yönetimi

anlayışı, devletin rolünü de yeniden tanımlamış ve devlet, “kürek çeken değil, dümen tutan” anlayışıyla hareket etmeye başlamıştır. Bu süreçte özellikle, “Özelleştirme”, “Yönetişim”, “Kamu Tercih”, “Performans Yönetimi”, “Toplam Kalite Yönetimi” ve “E-Devlet” gibi araçlar, yeni kamu yönetimi anlayışının temel çizgisini ortaya koyan örnekler olarak karşımıza çıkmıştır.

1.1.3.2. Kamu Yönetiminin Diğer Disiplinlerle İlişkisi

Kamu yönetimi disiplini, siyaset, toplum ve örgüt kuramlarının ara kesiti üzerinde olduğu (Şaylan, 2000: 4-5) için sosyal bilimlerin birçok kaynaklarından zorunlu olarak yararlanmıştır. Genel olarak sosyal bilim dalları, kendisiyle ilgili konuları incelerken, aynı zamanda diğer bilimlerin gelişim sürecine de katkıda bulunmaktadır. Sosyal yapı, kültür ve bürokrasi gibi kelimeler, hemen hemen bütün sosyal bilimlerin ortak terimleri haline gelmiştir. Kamu yönetimi disiplini ile ilgilenenler, sosyal bilimlerin araştırma yöntemlerinden, bulgularından, model ve kavramlarından yararlanmak durumundadırlar. Kamu yönetiminin bilimsel bir şekilde ele alınabilmesi, disiplinler arası yaklaşımla gerçekleştirilebilir (Eryılmaz, 1994: 37).

Kamu yönetimi ile ilişkili olan disiplinlerin başında, siyaset, idare hukuku, işletme yönetimi, ekonomi, sosyoloji ve tarih gelmektedir. Bu disiplinlerin kamu yönetimi ile olan ilişkileri aşağıda özetlenmeye çalışılmıştır.

Kamu yönetimi disiplini, *siyaset* ile çok yakından ilişkilidir. Çünkü kamu yönetimi, geniş anlamda siyasetin bir parçası, dar anlamda ise siyasetten ayrı bir bilim dalı olarak kabul edilmektedir. Yönetim biliminin inceleme alanı olan personel ile örgüt ve bunların çalışma politikaları, politikacılar tarafından belirlenir ve yine politikacılar tarafından sevk ve idare edilir. Yönetim ile ilgili olan kararlar, siyasetçiler tarafından alınmakta, yöneticiler tarafından ise yerine getirilmektedir. Dolayısıyla yönetim ile siyaseti kesin çizgiler ile birbirinden ayırmak kolay değildir (Aydın, 2010: 28).

Ancak 1940'lara kadar kamu yönetimi incelemelerinde yönetim ve siyaset ayrımı yaygın bir görüş iken bu dönemden sonra yönetim ve siyaset ayrımının olmaması gerektiği ifade edilmeye başlanmıştır (Çevik, 2010: 19). Özellikle Woodrow Wilson ve Frank J. Goodnow'un yönetim ve siyasetin birbirinden ayrı alanlar olarak ele alınması gerektiği ile ilgili düşünceleri, uzun bir süre tartışma konusu olmuştur.

Wilson, yönetimin bir iş alanı olduğunu ve siyasetin heyecan ve çekişmelerinden uzak kalması gerektiğini (Wilson, 1887: 209) ifade etmiş; Goodnow'da 1900 yılında yazdığı “Siyaset ve Yönetim” adlı makalesinde, yönetimin ve siyasetin birbirinden ayrı olarak ele alınması gerektiğini öne sürmüştür. Goodnow, siyasetin, devletin politikalarını belirlediğini, yönetimin de belirlenen bu politikaları uygulamakla görevli olduğunu savunmuştur (Henry, 1975: 379).

1940'lı yıllardan itibaren Paul Appleby, Dwight Waldo ve Herbert Simon ise yönetim ve siyasetin birbirinden ayrı ele alınmaması gerektiğini savunan düşünürlerin başında gelmektedir. Appleby, 1945 yılında yazdığı “Büyük Demokrasi” adlı kitabında, yönetim ve siyasetin birbirinden ayrı alanlar olduğu konusunda ısrar edilmesinin gerekçelere çok uygun düşmediğini ve bunun bir hayali düşünce olduğunu ifade etmiştir (Çevik, 2010: 18). Waldo da 1948'de yazdığı “İdari Devlet” adlı kitabında yönetim ve siyaset ayrımını reddetmiştir (Özer, 2014: 19). Simon ise 1967 yılında yazdığı “İdari Davranış” adlı kitabında, yönetim ve siyasetin birbirinden ayrılamayacağını savunmuş ve siyaseti değerlerin, yönetimi ise gerçeklerin belirlediğini ifade etmiştir (Bilgiç, 2013: 70). Görüldüğü üzere kamu yönetimin siyaset ile iç içe olduğu düşüncesi, belli dönemlerde tartışma konusu olmakla birlikte, genel olarak ikisinin birbiri ile ilişkili olduğu ve birbirinden ayrı incelenmemesi gerektiği genel kabul görmektedir.

Kamu yönetimi disiplini, *idare hukuku* ile de yakından ilişkilidir. Kamu yönetimini, özel sektörden ayıran en temel özellik, hukuka bağlı ve yargı tarafından denetlenebilir olmasıdır (Şaylan, 2000: 18). Yönetimin görevleri, devletle olan ilişkiler ile yerel çıkarlar ve bireylerle olan ilişkiler olmak üzere iki ayrı açıdan değerlendirilebilir. Bunlardan birincisi, yani devletle olan ilişkiler yönetim biliminin, ikincisi ise yani yerel çıkarlar ve bireylerle olan ilişkiler idare hukukunun alanına girmektedir (Tortop, İsbir ve Aykaç, 2005: 21).

Kamu yönetiminin, görevlerini meşruiyet sorunu olmadan yerine getirebilmesi için siyasi temsil, karar ve uygulamaların olması gerekmektedir. Hukuk devleti ilkesi gereğince, idari faaliyetlerin hukuki bir temele dayanması zorunluluğu olması, kamu yönetiminin yasamayla olan ilişkisini belirlemektedir. İdarenin kanuna göre hareket etmesi gerekliliği, idari meşruiyet için oldukça önemli bir ilkedir. Diğer yandan, idari uygulamaların hukuk kurallarına uygunluğunun denetlenmesi bakımından, kamu

yönetiminin yargıyla da olan bağı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla hem yasama hem de yargı ile ilişkisi bulunan kamu yönetiminin, devletin kendisine verdiği görevleri istenildiği şekilde yerine getirebilmesi gerekmektedir. Bu sebeple de, anayasa ve idare hukukunun, kamu yönetimiyle belli ölçüde ilişki içerisinde olma mecburiyeti ortaya çıkmaktadır (Saklı, 2011: 108).

Kamu yönetimi disiplininin, *işletme yönetimi* ile de çok ortak yönü bulunmaktadır. Drucker’a (2014: 12) göre, yönetim, işletme yönetimidir. Yönetimin içindeki ve dışındaki birçok insan tarafından bu varsayım olduğu gibi kabul edilmektedir. Yönetim ile ilgili yazarlar, uygulayıcılar ve konunun dışında yer alanlar, “yönetim” kelimesini duymazlar bile, onlar için otomatik olarak işletme yönetimi vardır.

Kamu yönetimi ve işletme yönetimini birbirinden ayrı alanlar olarak incelemek oldukça zordur. Özellikle 1980’den sonra ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışının temelinde de işletme yönetimi vardır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, işletme yönetiminin de kullandığı, toplam kalite, performans yönetimi ve insan kaynakları gibi anlayışları benimsemektedir. Ayrıca planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme gibi yönetim süreçleri, hem kamu yönetiminde hem de işletme yönetiminde geçerli temel fonksiyonlardır. Görüldüğü üzere kamu yönetimi ile işletme yönetimin birçok ortak noktası bulunmakta ve bu ortak noktaları daha da artırılabilir. Dolayısıyla iç içe geçmiş bu iki yönetimi birbirinden ayrı düşünmek neredeyse olanaksız olmaktadır.

Kamu yönetimi disiplini, *ekonomi* ile de ilişkilidir. Ekonomi, bir toplumda üretim, tüketim ve dağıtımla ilgili bütün olguları inceleyen bir bilim dalıdır. Toplumu yönetenler, toplumun güvenliğini, mutluluğunu ve refahını en üst seviyeye çıkarmak istemektedirler. Toplumu oluşturan insanların daha iyi beslenme şartlarına kavuşturulması, daha iyi bir yaşam seviyesine ulaşması, sağlık, eğitim, çalışma koşulları ve konut gibi insanca yaşama seviyelerinin yükseltilmesi gibi faaliyetler, yöneticilerin temel görevlerinden bazılarıdır (Genç, 1998: 37). İşte bireylerin sosyal ve ekonomik olarak daha iyi koşullarda yaşamaları için yapılacak faaliyetler, ekonomi biliminin konusu olarak geçmektedir.

Kamu yönetimi açısından bakıldığında, devletin görevleri arttıkça, yönetim ekonomik olaylar ile daha çok ilgilenmektedir. Devletin bütçesi, istihdam sorunu, döviz işlemleri ve ücret politikası gibi konular ile ilgilenmek “yönetim ekonomisi” kavramını meydana getirmiştir. Ayrıca günümüzde kamu kurumları da özel işletmeler gibi ekonomik faaliyetler yapabilmektedir. Ekonomik açıdan yönetimin toplumdaki yerinin incelenmesine “ekonomik yaklaşım” da denilmektedir (Aydın, 2010: 29).

Kamu yönetimi disiplininin, *sosyoloji* ile de önemli bir ilişkisi bulunmaktadır. Yönetim kuramına sosyolojik açıdan yaklaşmak, diğer bilim dallarının etkisinin yanı sıra, yönetimi, toplumsal bir olgu olarak anlayabilmek için son derece önemlidir. Sosyoloji bilimi, sosyal grupları ve bu gruplar ile ilgili olan sosyal davranış süreçlerini, bilimsel, sistematik ve eleştirel olarak ele almaktadır. Sosyolojinin temel amacı, toplumun yapısını, toplumdaki grupları bir araya getiren ya da ayıran güçleri, insanlar arası bağı ve etkileşimlerin yapısı ve işleyişi ilgili ilke ile kuralları ve sosyal davranışı toplumsal bağlam içinde açıklamaktır. Başka bir ifade ile sosyoloji, bir takım ihtimallerden çok, var olan hakikatleri ortaya koymaya çalışan ve sosyal gerçeğe yönelen bir bilim olarak ifade edilmektedir (Şenol, 2011: 6-13). Sosyal gerçeğe yönelen sosyoloji, yönetim ve yönetilenler ilişkisini ve özellikle genel toplum içinde yönetimin yerini araştırmaya çalışmaktadır. Bu yüzden sosyolojik yaklaşım, yönetim biliminin kollarından birini oluşturabilecek genel bir yaklaşım (Tortop, İsbir ve Aykaç, 2005: 25) olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu çerçevede, yönetimin kendi içindeki ve toplum içindeki birey ve grupların yapısıyla ilgili olan açıklamaları, sosyolojiden faydalanarak yaptığı söylenebilir. Yönetim biliminin konusu itibariyle alanı, insan odaklı olmak üzere, kurumların yapısı, işleyişi ve yönetiminin incelenmesidir. Sosyoloji de toplumdaki her türlü yapıyı ve ilişkiyi incelediğine, kurumlar ve kurumlarda çalışan personel de toplumun bir parçası olduğuna göre, bunların birbiriyle ilişki içinde oldukları bir gerçektir (Sunay, 2019: 3). Dolayısıyla kamu yönetimini anlayabilmek için, yönetimin sosyoloji ile olan ilişkisini de gözden kaçırmamak gerekmektedir.

Kamu yönetimi disiplininin ilişkili olduğu diğer bir alanda *tarihtir*. Tarih, başta kamu yönetimi olmak üzere birçok sosyal bilimin temelidir. Günümüzdeki toplumların yönetim olgusuna olan bakış açıları geçmiş dönemlere göre farklılıklar göstermekte,

ancak bugünkü anlayışa gelene kadar yönetim üzerinde ortaya çıkan yaklaşımlar, tarihi birikim yoluyla olmaktadır. Başka bir ifadeyle, toplumların yönetime olan bakış açılarının, olaylara yaklaşma biçimlerinin, geçmişte benimsenen fikir ve davranışların etkisiyle günümüze kadar geldiği bilinmektedir.

Bir toplumdaki yönetim kurumlarının nasıl meydana geldiği, geliştiği, yenilendiği ya da neden başarısız olduğu ile ilgili sebep ve sonuç ilişkilerini değerlendirmek, kuşkusuz gelecekteki gelişmeleri de yönlendirmede önemli fayda sağlayacaktır. Tarihi yöntem kullanarak, bir toplumun geçmişteki yönetimlerin kurumlarını ve değerlerini, önce kendi içinde, daha sonra çağdaşları ve günümüzdekilerle karşılaştırmak ve yönetim düşüncesinin ilerlemesine fayda sağlamak amacıyla, “Yönetim Tarihi” adında bir bilim dalı da ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 1994: 45).

Sonuç olarak, kamu yönetimi disiplini, başta, siyaset, idare hukuku, işletme yönetimi, ekonomi, sosyoloji ve tarih olmak üzere birçok sosyal bilimden faydalanarak geliştiği için “disiplinlerarası” olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.1.4. Kamu Yönetiminin Unsurları

Kamu yönetimi disiplini, devletin yasama, yürütme ve yargı organı tarafından belirlenen üst düzey ilke ve politikalara uygun olarak, kamu faaliyetlerinin nasıl verimli ve etkin sunulabileceği ile ilgili kuram ve pratik bilgilerden oluşan bir disiplindir (Özer ve Önen, 2017: 6). Bu disiplinin, tarihsel süreçte birçok unsurdan önemli derecede etkilendiği söylenebilir. Bu unsurların başında siyasal ekonomi gelmektedir. Ayrıca etkilendiği unsurlar arasında, hukuk ve hukuk ile ilgili kurumlar, genel yönetim, devlet memurluğu, mühendislik ve bilim, bilim ve töre unsurları ile insancıl ve siyasal ilişkiler unsurları da bulunmaktadır. Bu unsurlar her dönemde kamu yönetimini etkilemiş ve bu alanın karmaşık (Ertekin, 1985: 84) olmasında önemli rol oynamışlardır.

Kamu yönetiminin unsurları, hukuk kuralları çerçevesinde önceden belirlenmiş ilke ve yönergelere göre hareket etmektedir (Osborne, 2006: 378). Bu unsurların başında ise, insan, örgüt, kamu politikası, kamu hukuku, mali kaynak ve kamu görevlileri gelmektedir.

Kamu yönetiminin birinci unsuru, *insan*; yani vatandaşdır. Vatandaş, çeşitli tüketici grupları, siyasi liderler, yasama organı üyeleri ve baskı gruplarından oluşmaktadır. Kamu yönetiminin bu unsuru, diğerlerine göre daha etkileyici ve daha önemlidir (Eryılmaz, 1994: 10).

Kamu yönetiminin ikinci unsuru, *örgüt*; yani kamu kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlar, tüzel kişiliği olan ve tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşları olarak ikiye ayrılmaktadır. Tüzel kişiliği olan kamu kuruluşları, kanunla ya da kanunun verdiği açık yetkiye dayanan, yönetsel kararlar ile kurulmaktadır. Tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşları ise kendi görev alanlarına giren konularda, devlet tüzel kişiliğini temsil ederler ve tüzel kişiliği olan kamu kuruluşlarına göre daha sınırlı yetkilere sahiptirler (Gözübüyük, 1994: 18-19). Kamu kuruluşları görev ve niteliklerine göre, merkezi ve yerel yönetim olarak düzenlenmektedir.

Kamu yönetiminin üçüncü unsuru, *kamu politikası*dır. Kamu politikası, hükümet eylemlerinin içinde bulunduğu genel çerçeve olarak ifade edilmektedir (Cochran & Malone, 2014: 3). Genel olarak kamu politikası, hükümetin bir eylemi yapmayı ya da yapmamayı seçmesidir. Hükümetin bir problemi çözmek için harekete geçmesi ya da harekete geçmemesi kararıdır. Kamu politikası, belirli bir alanda bir dizi ilgili işi yönlendiren eylem planıdır (Mackay & Shaxton, 2015: 1). Bu eylem planları hükümetlere rehberlik etme görevini görmekle birlikte, vatandaşlara da hesap verebilirliği sağlamaktadır.

Devlet organları ve kamu görevlileri tarafından oluşturulan kamu politikaları, vatandaş ile ilgili sorunların çözümünde bir seçenek sunmaktadır. Kamu politikalarının oluşum sürecinde, kamuoyu, sivil toplum ve medya gibi aktörler de önemli rol oynamaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005: 9).

Kamu yönetiminin dördüncü unsuru, *kamu hukuku*dur. Devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişkileri düzenleyen, kamu kurumlarının hem birbirleriyle hem de kendi aralarında uyumazlıkları çözebilen bir hukuk dalına ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu hukuku genel olarak, devletin oluşumunu, örgütlenmesini, görevlilerini ve faaliyetlerini sağlamak üzere devlet tarafından konulmuş emredici kurallar bütünüdür. Bu bağlamda kamu yönetimi, kendi faaliyetlerini yapabilmek ve vatandaşlar ile olan ilişkilerini düzenlemek için bir norm düzenine ihtiyaç duymaktadır. Bu norm düzeni genelde kamu

hukukuna dayansa da bazı durumlarda idarenin özel hukuka dayalı faaliyette bulunması şeklinde de söz konusu olabilmektedir (Özer ve Önen, 2017: 6).

Kamu yönetiminin beşinci unsuru, *mali kaynaktır*. Mali kaynak, kamu yönetiminin yapacağı faaliyetlerin belirleyici unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Hizmetlerin miktarı ve düzeyi, eldeki mali kaynaklar ile ilişkilidir. Bu sebeple kamu yöneticilerinin, eldeki kaynakların artırılması ve bu kaynakların verimli ve etkin olarak kullanılması sorunuyla ilgilenmekle birlikte (Eryılmaz, 1994: 11), bu konuda gerekli tedbirleri de almaları gerekmektedir.

Kamu yönetiminin altıncı unsuru ise *kamu görevlileridir*. Kamu yönetiminin insan ögesine, yani kamu personeline kamu görevlileri denilmektedir. 1961 ve 1982 Anayasalarında “kamu hizmeti görevlileri” ifadesi kamu görevlileri anlamında kullanılmaktadır. Kamu görevlileri ifadesi hem geniş hem de dar anlamda kullanılmaktadır. Geniş anlamda kullanılan kamu görevlileri, kamu alanında görev yapan, hukuksal durumları birbirinden farklı olan tüm görevlileri kapsamaktadır (Gözübüyük, 1994: 145-146). Dar anlamda ise kamu görevlileri, 1982 Anayasasının 128. maddesinin 1.fikrasında belirtildiği gibi, devletin hem kamu iktisadi teşebbüsleri hem de diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre sorumlu oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişileri kapsamaktadır. Bunlar “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri”dir.

Unsurlarını yukarıda geniş bir şekilde açıklayıp ifade ettiğimiz kamu yönetimi; içsel olarak oluşturulmuş kurallar düzeni, itaate dayalı resmi otorite, uzmanlaşma ve profesyonelleşmeyi içine alan bireysel yeterlilikler, uzmanlaşma ve işbölümüne göre sınıflandırma, görev farklılığı, hiyerarşik koordinasyon, kural ve kayıtlar yoluyla sağlanan süreklilik, resmi örgütlenme, belirli ve özel örgütsel teknolojideki ilerlemeler (Frederickson & Smith, 2003: 1-2’den Akt. Özer, 2005: 32) gibi temel özellikler taşımaktadır.

1.1.5. Kamu Yönetimi ve Özel Yönetim Farklılığı

Kamu yönetimi, yönetimin kamu kuruluşları ile ilgili olan kısmını, özel yönetim ise yönetimin genel olarak kamu kuruluşları dışında kalan ve özel sektör olarak ifade edilen kısmı için kullanılmaktadır. Her ne kadar bu iki yönetimin, başta yönetim

ilkeleri olmak üzere birçok benzer noktaları olsa da aralarında önemli derecede farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkların başında, kullandıkları yöntemler, statüleri, sorumlulukları, amaçları ve örgütlenme şekilleri gelmektedir.

Kamu yönetimi ile özel yönetim karşılaştırıldığında, iki yönetim arasındaki temel farklılıklar şu şekilde sıralanabilir;

a) Siyasal Çevre: Kamu yönetimi, yönetim alanının geniş bir parçasıdır. Politik karar vericiler tarafından formüle edilen amaç ve hedeflerin başarılı şekilde uygulanması politik bir sistem sayesinde olabilmektedir. Kamu yönetimi, devlet yönetimi olarak da bilindiği için, temel odak noktası, kamu bürokrasisi yani hükümetin bürokratik örgütü (idari örgütü) üzerinedir (Marume, 2016: 16). Bu yüzden kamu yönetimi siyasi bir karaktere sahiptir. Bugün birçok kamu idaresi, bakanlar ya da yasama üyeleri tarafından yönetilmekte ve hükümetin de kamu idareleri üzerinde önemli etkisi bulunmaktadır. Özel yönetimde ise hükümetin sözü kamuda olduğu kadar geçmemektedir. Tüm özel kuruluşların yönetimi için devlet, genel kurallar koymuş (Sambit, 2019) olsa da özel yönetimler, kamu yönetimine göre daha özgür hareket etme olanağına sahiptir.

b) Kamu yararı ve özel yarar: Kamu yönetimi, kamu yararı odaklı çalışmakta ve temel amacı kar elde etmek değil, kamu hizmetlerinden vatandaşların düzenli ve sürekli yararlanmasını ve hizmet almasını sağlamaktır. Sunulan bu kamu hizmetlerinden her vatandaşın yararlanma hakkı bulunmaktadır. Özel yönetimlerde ise temel amaç kar elde etmek olup, vatandaşlar müşteri olarak görülmekte ve yalnızca hizmetlerin bedelini ödeyenler faydalanabilmektedir. Ayrıca, kamu yönetiminde karar alınırken vatandaşların durumları göz önüne alınırken, özel yönetimlerde kararlar işletme sahibinin kendi inisiyatifine göre alınmaktadır.

c) Hukuk Düzeni: Hem kamu yönetimi hem de özel yönetimler genellikle kanunlara dayanmaktadırlar. Kamu yönetiminin çalışmalarına, genellikle anayasanın verdiği yetki ile izin verilmektedir. Kamu yönetimleri, yasal bir izne ve yasal bir düzenlemeye uygun olarak çalışmaktadırlar. Kanun, yönetimlerin belirli tüze kurallarının sınırları içinde faaliyet yürütmelerini buyurmaktadır (Simon, Smithburg & Thompson, 1975: 7). Kamu yönetimi, hukuk düzeni ve anayasaya göre hareket etmek durumundadır. Özel yönetimlerde ise kanun sosyal sorumluluğun minimum standardı

olarak algılanmaktadır. Kamu yönetiminde kanunlara uymak, temel prensip olarak kabul edilirken (Öztürk, 1999: 20), özel yönetimlerde ise bu durum daha esnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

d) Hizmet Sunumu: Bir hizmetin kamu hizmeti olabilmesi için, kamu tüzel kişileri ya da onların denetim ve gözetimi altında olan özel yönetimler tarafından yürütülmesi gerekmektedir. Kamu hizmeti, kamu yararı bulunan bir toplumsal gereksinimi karşılamak amacıyla yapılır (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2001: 773). Kamu hizmetinde süreklilik, düzenlilik, değişkenlik, nesnellik, eşitlik ve bedelsizlik esastır (Günday, 1997: 225-227). Özel yönetimlerde ise kar elde etme düşüncesi ön planda olup, verilen hizmetlerin de bedeli alınmaktadır.

e) Serbestlik: Özel yönetimler, daha önce de ifade edildiği gibi kamu yönetimlerine göre daha serbest hareket etme olanaklarına sahiptirler. Kamu yönetimleri ise devletin bir parçası oldukları için farklı organlar tarafından yoğun bir denetime tabi olmaktadır. Kamu hizmetleri sürekli ve herkese eşit olarak sunulmakta ve kişiye göre farklılık göstermemekte, dolayısıyla hizmetlerin belli usul ve standarda göre yürütülmesi gerekmektedir. Bu sebeple kamu yöneticileri, belirlenmiş olan kurallara uygun şekilde hareket etmek zorundadırlar. Kamu yöneticilerinin kamu hizmetlerini genişletme ya da daraltma yetkileri bulunmamaktadır. Özel yönetimde yer alan yöneticiler ise yönetimin sorunlarını çözmek ve verimliliği artırmak noktasında, kamu yöneticisine göre daha geniş ve daha serbest hareket etme yetkisine sahiptir. Kamu da çalışanların ücretleri siyasi organlarca belirlenmekte ve kamu yöneticilerinin bu ücretleri artırma ya da azaltma yetkileri bulunmamaktadır. Özel yönetimlerde ise çalışanların ücretleri için üst limit bulunmamakta ve ücretleri, başarı durumlarına göre düzenlenebilmektedir (Eryılmaz, 1994: 33-34). Bu durum özel yönetimlerin temel olarak bağımsız ya da özerk yapıda olmalarından kaynaklanmaktadır.

Ayrıca, kamu yöneticilerinin hem karar alma hem de görevlerinde kaldıkları süre açısından ellerindeki zamanın, özel yönetimlerdeki yöneticiler ile karşılaştırıldığında çok daha kısa olduğu (Üstüner, 2000: 19) da bilinmektedir.

f) Hesap Verebilirlik: Kamuda hesap verebilirlik, demokraside kamu yönetiminin en önemli markalarından birisidir. Kamu yöneticisi, çalışmalarını adeta bir “cam kase” içinde sürdürmektedir. Eylemleri her zaman kamuoyunun incelemesine

açıktır. Demokratik ortamlarda kamu yönetimi, yasal gözetim ve adli inceleme yoluyla faaliyetlerinden sorumlu tutulmaktadır. Özel yönetimin ise böyle bir yükümlülüğü bulunmamakta ve özel yönetimdeki yöneticiler, yaptıklarından ve yapmadıklarından kamuya karşı sorumlu olmamaktadırlar (Public & Private Administration, 2019).

g) Siyasal Liderliğin Sık Değişmesi: Kamu yönetimi, siyasal bir alanda faaliyetlerini gerçekleştirdiği için siyasal liderliğin çok fazla değişmesiyle karşı karşıya bulunmaktadır. Siyasal liderler değiştiği için politikalarda değişmekte, bu yüzden kamu yöneticileri yeni liderlere ve politikalara göre kendini ayarlamak durumunda kalmaktadırlar. Siyasal etkiler ve baskılardan dolayı kamu yöneticileri, zamanlarının çoğunu kısa süreli önlemler ve programlar hazırlamakla geçirmektedirler. Oysa özel yönetimlerde, kamu alanında olduğu gibi çok fazla politika değişiklikleri görülmemektedir (Eryılmaz, 1994: 35).

h) Kurumların Yapısı ve Yöneticilerin Motivasyonu: Kamu kurumları, genel olarak tekel oldukları için bu kurumlarda rekabet ortamı oluşmamaktadır (Ergun ve Polat, 1978: 8). Dolayısıyla rekabet etkeni, bu kurumları motive etmemektedir. Kamu kurumlarını motive eden temel etkenler, otorite, prestij, kazanma duygusu ve siyasi yöneticiler ile kamuoyunun denetimidir. Özel yönetimlerdeki yöneticileri motive eden etken ise piyasa mekanizmasıdır. Özel yönetimin ürettiği mal ve hizmetler, tüketicilerin beğenisine sunulmak koşuluyla piyasa denetimine tabi olduğu için işletme yöneticilerinin başarısı da bu denetimin sonucuna göre değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 1994: 35).

i) Kamu Gücü: Kamu yönetimi ve özel yönetim arasındaki en önemli farklılıklarından birisi de kamu gücü unsurudur. Kamu yönetimi, kamu gücünü kullanarak tek yanlı işlemleri ya da eylemleri gerçekleştirmektedir (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2001: 32). Yönetim, bu işlem ve eylemleri yerine getirirken vatandaşların rızalarına bakmaksızın hareket etmektedir. Özel yönetimlerde ise böyle bir durum söz konusu olmayıp, taraflar arasında eşitlik ilkesi bulunmaktadır.

Bu farklılıklara ek olarak, kamu yönetiminde karar alma çoğulcu iken özel yönetimde tekerci kararlar alınmaktadır. Kamu yönetiminde gelirler; vergiler, harçlar, cezalar ve genel kamu tarafından ödenen diğer aidatlardan elde edilmektedir. Özel yönetimlerin ise ana gelir kaynağı, yaptıkları faaliyetlerden elde edilmektedir (Surphi,

2017). Ayrıca, kamu yönetiminde çalışanlar “kamu görevlisi” olarak adlandırılırken, özel yönetimde çalışanlar ise “özel sektör çalışanı” olarak ifade edilmektedir.

1.1.6. Kamu Yönetiminin İncelenmesinde Farklı Yaklaşımlar

Kamu yönetimi, “kamu kuruluş ve görevlilerinin yönetimi” olarak, özel yönetim ise “özel işletmelerin akılcı yönetimi” şeklinde ifade edilmiş ve bu yönetimler iki farklı disiplin olarak görülmüştür. Genel olarak, yönetimin evrensel olduğu, kamu yönetimi ile özel yönetim arasında kuramsal olarak bir ayrım olmadığı, her iki yönetim alanında da ortaya çıkan sorunların benzer olduğu ve tavsiye edilen çözüm yollarının her iki yönetim içinde geçerli olacağı ifade edilmekte, kamu yönetimi ile özel yönetim şeklinde bir ayrım yerine tek bir yönetim bilimi olması gerektiği belirtilmektedir (Sürgit, 1981: 8). Ancak bugün bakıldığında bu iki yönetimin gelişim süreci birbirinden farklı olmuştur. Özellikle kamu yönetimi alanıyla ilgilenen bilim adamları, özel yönetimden aldıkları uygulamaları kamu yönetimi alanına uyarlama gayreti içinde olmuşlar ve bu yönetimin olgunlaşması için emek sarfetmişlerdir. Bu süreçte çeşitli yaklaşımlar geliştirilmiş ve bu çerçevede kamu yönetimi ele alınmıştır (Özer, 2005: 56). Kamu yönetimine yönelik geliştirilen bu yaklaşımların başında, yasal yaklaşım, kurumsal-yapısal yaklaşım, sosyo-psikolojik yaklaşım, yönetsel yaklaşım ve sistem yaklaşımı gelmektedir.

1.1.6.1. Yasal Yaklaşım

Kamu yönetiminde yasal yaklaşım, yönetim konusunu kanunlarda belirtilen ilke ve esaslara göre incelemektedir. Yönetimin yapı ve işleyişi, başta anayasa olmak üzere, çeşitli yasa ve yönetmeliklere göre düzenlenmekte ve belirlenen yasal sınırlar çerçevesinde yürütülmektedir. Hukuka bağlı yönetim ilkesiyle, 19. yüzyılda ortaya çıkan bu yaklaşım, kamu yönetiminin idare hukuku içinde incelenmesiyle sonuçlanmıştır (Eryılmaz, 2016: 79). Bu yaklaşım, kamu yönetiminin yönetim sistemi içinde yasal sınırlarının anlaşılması açısından oldukça önemlidir.

Yasal yaklaşım, birbiri ile ilişkili üç kaynaktan elde edilmektedir. Yaklaşımın birinci kaynağı idare hukukudur. Genel olarak kamu yönetimi kuramının gelişimine önemli katkıda bulunan Frank J. Goodnow, bu yaklaşımın ana savunucuları arasında gösterilmekte ve yayınladığı “İdare Hukukunun İlkeleri” adlı kitabında idare hukukunu,

"yasanın teşkilatını düzenleyen ve kanunu uygulayan makamların yeterliliğini belirleyen ve haklarının ihlali için bireysel başvuru yollarını belirten bölüm" olarak tanımlamıştır. Yaklaşımın ikinci kaynağı ise kamu yönetiminin yargılanabilmesi olmuştur. Yargılama, Goodnow'un idare hukuku tanımına girmekte ve özellikle bireysel hakları korumak için tasarlanan prosedürlerin oluşturulmasına yoğunlaştırılmıştır. Yaklaşımın üçüncü kaynağı da anayasal hukuktur. 1950'lerden bu yana, anayasal hukuk, vatandaşların kamu yöneticileri karşısında eşit koruma hakkına sahip olma ve maddi hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik önemli düzenlemeler getirmiştir (Rosenbloom, 1983: 222-223).

Genel olarak bakıldığında, kamu yönetiminde yasal yaklaşım üç merkezi değer içermektedir (Rosenbloom, 1983: 223); Bunlardan birinci değer, usule ilişkin süreçtir. Bu süreç, temel adalet değerini temsil etmekte ve bireyleri kötü niyetten, keyfi durumlardan ve kaprislerden korumak için temel prosedürler getirmektedir. İkinci değer, bireysel haklar ile ilgilidir. Genel olarak yargı, kişisel hak ve özgürlüklerin maksimize edilmesini sağlamaktadır. Mahkemeler tarafında bireysel haklarının korunması siyasi sistemin olumlu ve gerekli bir özelliği olarak görülmektedir. Üçüncü değer ise eşitlik ilkesidir. Genel olarak bireylerin kamu yönetimi açısından, eşit korunması ve eşit muameleye tutulması ile ilgilidir. Bu üç değer günümüzde de geçerliliğini sürdürmektedir.

1.1.6.2. Kurumsal-Yapısal Yaklaşım

Kamu yönetiminde bu yaklaşım, hizmetlerin zamanında, etkili, verimli ve kaliteli şekilde yerine getirilmesi ile çalışanlar, vatandaşlar ve diğer kurumlar ile olan ilişkilerin şekillendirilmesinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Kurumsal yapı bir yandan yönetim kültürü ve işleyişini şekillendirirken, diğer yandan da ilişkileri ve stratejileri belirlemektedir (Eren, 2001: 40). Bu yaklaşımın temel alanını, yöneticilerin, yasama organlarının ve kamu kuruluşlarının yapısı, işleyişi, kuralların ve yönetmeliklerin ayrıntılı şekilde incelenmesi oluşturmaktadır. Bu yaklaşımı benimseyen akademisyenler, yönetimi, politikanın uygulaması açısından apolitik ve teknik bir işlev olarak görmektedir. Kamu yönetimleri kurumsaldır ve toplumun ihtiyaçlarını ve isteklerini (Management Study Guide, 2015) temin etmekle görevlendirilmişlerdir.

Dolayısıyla bu yaklaşımı doğru şekilde incelemek ve anlamak oldukça önem arz etmektedir.

Kurumsal-Yapısal yaklaşım, yönetimi, personel yönetimi, örgüt ve mali-yasal denetim unsurlarından ibaret olarak görmektedir. Planların ve programların uygulamaya geçmesi için gerekli teknik araçlar üzerinde durulurken, bunun yanında yönetimin kuramsal çerçevesi ve yönetim faaliyetlerinden etkilenen bireyler de incelenmektedir. Yaklaşımın en önemli özelliği olarak, kamu personel yönetim tekniklerine, örgüt yapısına ve mali yönetim üzerine yaptığı vurgular gösterilmektedir. Bu alanda yapılacak çalışmalar, anayasa hukuku, yönetim hukuku, personel yönetimi ve yasama-yürütme ile ilgili yani politika biliminin bitip, kamu yönetiminin başladığı alanda gerçekleşmektedir (Pfiffner ve Presthus, 1990: 9'dan Akt. Özer, 2005: 59).

Kamu yönetimi alanında en çok kullanılan bu yaklaşım, iki yönden eleştiri almaktadır. Birincisi, kamu yönetiminin çevreyle olan ilişkilerini ihmal etmesi, ikincisi ise kurumlardaki personellerin davranışlarını dışlaması olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2016: 80). Yaklaşım üzerinde çalışanların bu iki önemli unsuru göz ardı etmemeleri gerekmektedir.

1.1.6.3. Sosyo-Psikolojik Yaklaşım

Sosyo-psikolojik ya da diğer adıyla davranışsal yaklaşım, yönetsel durumdaki bireysel ve toplu insan davranışlarını ele alarak, kamu yönetimini incelemekle birlikte, sosyoloji, bireysel ve sosyal psikolojiyi ve kültürel antropolojiyi içeren disiplinler arası yaklaşım ile ilgili yönetim sorunlarını da ele almaktadır (Illumination Ias, 2010). Bu yaklaşım, daha önce de ifade edildiği gibi 1930'lara kadar uzanmakta ve geleneksel kamu yönetim anlayışının bazı ilkelerini reddetmekte, kamu yönetiminin insan ögesi üzerinde önemle durulması gerektiğini ifade etmektedir.

Özellikle geleneksel kamu yönetim anlayışının gelişim sürecinde büyük etkisi olan Taylor'un ilkeleri, yönetimde insan unsurunu, örgütsel davranışın mekanik olmayan yönlerini ve çevrenin etkisini yeterli şekilde hesaba katmamakla suçlanmaktadır. Makine benzeri bir yönetim anlayışının insanların yaptıkları işlerinden çok az doyum elde ettikleri bir atmosferi meydana getirdiği belirtilmektedir. Sosyo-psikolojik yaklaşıma göre ise, bir örgütün en anlamlı şekilde anlaşılması için onu bir

sistem şeklinde görmek gerekmektedir. Bir toplumsal sistemin ana parçası da insandır, daha sonra sırasıyla biçimsel örgüt, saygınlık, rol ve işin fiziksel kuruluşu gelmektedir. Sistemin parçaları da karşılıklı ilişkiler içindedir. İletişim, denge ve karar verme sisteminin birbiri ile olan ilişkilerini düzenlemekte ve bu durumu daha kolay hale getirmektedir (Ergun ve Polat, 1978: 12-13). İnsan üzerinde yapılan sosyo-psikolojik analizler ve bu analizlerin doğru şekilde değerlendirilmesi, kamu yönetiminin verimli olması açısından son derece önem arz etmektedir.

1.1.6.4. Yönetimsel Yaklaşım

Yönetimsel yaklaşım, 19. yüzyılın sonlarında ABD’de kamu hizmeti reformu hareketinden çıkmıştır. Kamu hizmeti reformunun talep ettiği şey, özel sektörde uygulanan yönetimsel yaklaşımın kamu kuruluşlarında da uygulanmasıdır. Bu yaklaşım ile birlikte kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik artırılmaya çalışılmaktadır (Rosenbloom, 1983: 219-220).

Woodrow Wilson, yönetimsel yaklaşım ile, kamu yönetimini, “bir iş alanı” olarak değerlendirmiş ve bu yaklaşımın önemli değerlerinden biri olarak “en düşük maliyetle en yüksek verimliliğin sağlanması” ilkesini göstermiştir. Yönetimsel yaklaşım, özellikle Frederick Taylor’un, “Bilimsel Yönetim Hareketi” ile güçlendirilmiştir. Taylor, insanlık üzerinde uyum ve refah sağlamayı vaat eden bir dünya görüşünde verimlilik ve ekonomi değerlerini yansıtmaya çalışmıştır. Kamu yönetiminde yönetimsel yaklaşım, 1930'larda etkisinin zirvesindeyken, Luther Gulick ile birlikte "verimlilik", "yönetimin değer ölçeğinde bir aksiyom" (Rosenbloom, 1983: 220) olarak kabul edilmiştir. Genel olarak bu düşünürler, hem kamu yönetiminin hem de özel yönetimin, evrensel yönetim ilkeleri ile yönetilebileceğini ve bu sayede “verimlilik” sorunun üstesinden gelinebileceğini düşünmüşlerdir.

1.1.6.5. Sistem Yaklaşımı

Sistem yaklaşımı, Ludwig Von Bertalanffy tarafından ele alınan ve modern yönetim teorisinin felsefi temelini oluşturduğu kabul edilen “Genel Sistem Teorisi”ne dayandırılan bir yönetim tekniğidir. Bu yönetim tekniği, özellikle 1960’lı yıllardan itibaren yaygın şekilde kullanılmaya başlanmıştır (Tortop, İsbir ve Aykaç, 2005: 187-188).

Sistem kısaca, “birbiriyle uyumlu ve dengeli parçalardan ya da alt sistemlerden oluşan bir bütün” olarak tanımlanabilir. Sistem yaklaşımı, yönetimi de bir sistem olarak, yani bir bütün olarak ele almaktadır. Daha somut bir ifade ile yönetimi; örgüt, insan, norm düzeni ve mali kaynak öğelerinden oluşan bir sistem olarak görmektedir. Yönetim sisteminin işleyebilmesi için, bu öğelerin ya da alt sistemlerin, yani birimlerin sağlıklı bir şekilde işlemesi gerekmektedir (Aydın, 2010: 133-134).

Sistem yaklaşımının kamu yönetimine başarılı bir şekilde uygulanabilmesi halinde sağlayacağı yararlar Bayri (2003: 169) tarafından şu ifadeler ile dile getirilmiştir;

Bütüncül yapısı; bütünü oluşturan parçalar arasındaki ilişkilere ve çevresel unsurlarla etkileşime önem vermesi gibi, avantajları dikkate alındığında; sistem yaklaşımının kamu yönetim ve örgütlerine önemli yararlar sağlayabileceği görülmektedir. Özellikle, kamu yönetimi gibi çok çeşitli birimlerden oluşan bir yönetimin bir bütünlük içinde görülebilmesi; birimler arasındaki karmaşık ilişki ve etkileşimlerin analizinin ve değerlendirilmesinin yapılabilmesi; etkin ve verimli bir işbölümü, işbirliği ve eşgüdümün sağlanabilmesi açısından sistem yaklaşımının çeşitli yararları mevcuttur.

Yönetim olgusuna sistem yaklaşımı açısından bakıldığında, kamu yönetiminin karşı karşıya kaldığı sorunlarının önemli bir kısmının, yönetimin bir sistem olarak işleyememesinden kaynaklandığı iddia edilebilir. Dolayısıyla sistem yaklaşımının, iyi bilinmesinin ve uygulanmasının ya da kamu yönetiminin bir sistem olarak ele alınmasının önemi de ortaya çıkmaktadır (Aydın, 2010: 135).

Geçmişten bugüne bakıldığında kamu yönetimi hiçbir zaman istikrarlı bir duruma sahip olmamış ve belki de asla olmayacaktır (Talaver, 2014: 3). Bilimsel anlamda geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile başlayan kamu yönetimi, farklı yaklaşımların da etkisiyle günümüzde geçerli olan yeni kamu yönetimi anlayışı olarak devam etmektedir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışına geçmeden önce geleneksel kamu yönetimi anlayışına değinmek ve özelliklerini ortaya koymak gerekmektedir.

1.2. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

19. yüzyılın ikinci yarısından sonra hem bilimsel hem de teknoloji alanındaki gelişmelerin de etkisiyle sanayi devrimi, ilk önce İngiltere daha sonra Kıta Avrupa’sı ve diğer ülkelere yayılmıştır. Sanayi devrimi ile genel anlamda seri üretime geçilmesiyle

birlikte, yoğun üretim, standartlaşma ve büyük ölçekli örgütlerin ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur. Bu durum, işyerlerinde başta ekonomik olmak üzere, sosyal ve psikolojik sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuş ve örgütlerin işleyişinde daha çok yapılanmaya dayalı yeni bir yönetim anlayışının benimsenmesine yol açmıştır (Önen ve Kanayran, 2014: 272). Benimsen bu yönetim anlayışına da “Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı” adı verilmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, birçok ülkenin kamu yönetiminde 19. yüzyılın ikinci yarısında uygulanmaya başlanmış ve bu anlayış, göreceli olarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar varlığını sürdürmeye devam etmiştir.

1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Gelişim Süreci

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, tek ve tutarlı bir entelektüel temele sahip olmamasına rağmen, kamu yönetiminin başarılı kuramı olarak kabul edilmektedir (Katsamunski, 2012: 75). Bu anlayış, Max Weber, Frederick W.Taylor ve Luther Gulick'in çalışmalarıyla (Lynn, 2001: 145) desteklenmiş ve Frank J.Goodnow ile Woodrow Wilson'un çalışmalarında da yansımaları bulan yönetim-siyaset ayrımı üzerinde inşa edilmiş, bir idari yapı olarak görülmektedir (Turan, 2015: 85). Ayrıca Henri Fayol'un “Yönetim Kuramı” ile ilgili geliştirdiği yaklaşım da, bu anlayışın temelinde önemli bir yer edinmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecine bakıldığında kökleri, İngiltere’de Northcote-Trevalyan Raporuna, ABD’de Kamusal Hizmet Yasası’na (Civil Service Act-Pendleton Act) kadar uzanmaktadır. İngiltere’de 1854 yılında hazırlanan Northcote-Trevalyan Raporu’nda kamu görevlilerin atanmasında kayırmacılığın önlenmesi için “atama öncesi uygun bir sınav sisteminin kurulması” tavsiye edilmiştir. Northcote-Trevalyan Raporu, kamu hizmetine yapılan atamaların liyakat temelli yapılacağı ve patronaj sisteminin kademeli şekilde azaltılacağı sinyaliydi. Raporun hayata geçirilmesi zaman alsa da bu rapor, geleneksel kamu yönetimi anlayışının başlangıcını temsil etmektedir. ABD’de 1883 yılında kabul edilen Kamusal Hizmet Yasası’nda ise kamu hizmetinde çalışacak görevlilerin rekabetçi bir sınavdan geçeceği ve sınavlardan en yüksek alanların işe alınacağı ifade edilmiştir (Hughes, 2014: 98-100). Bu yasa, ABD yönetiminde kayırmacılığın önüne geçilmesinde önemli bir başlangıç olarak görülmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecinde, Weber bürokrasisinin de önemli bir yeri bulunmaktadır. Weber'in bürokrasi kuramı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının en önemli kuramsal ilkesi (Katsamunski, 2012: 74) olarak kabul edilmektedir. Weberyen bürokrasideki işbölümü, prosedür, hiyerarşi, otorite ve sorumluluk (Elkatawneh, 2013: 4) gibi özellikler geleneksel kamu yönetimi anlayışının önemli özellikleri arasında yer almaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecinde, Max Weber'in, Frederick W. Taylor'un, Henri Fayol'un ve Woodrow Wilson'un önemli katkıları bulunmaktadır. Bu düşünürlerin yanında, Frank ve Lillian Gilberth, Henry L. Gant, J. Mooney ve A. Reiley, L. Guilick, L. F. Urwick, A. Graicunas ve R. C. Davis te (Eren, 2001: 29-31) bu anlayışın şekillenmesinde önemli rol oynamışlardır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının başındaki "geleneksel" kelimesi yerine literatürde "klasik" kelimesi de kullanılmaktadır. Klasik kelimesi, zamanı ve modası geçmiş anlamını taşımamaktadır. Aksine, bu kelime yönetim alanına uzun soluklu hâkim olmuş ve yerleşmiş bir düşünce şekli anlamı taşımaktadır (Baransel, 1979:115). Geçmişten bugüne bakıldığında da bu anlayış üzerinde önemli değişiklikler meydana gelmesine rağmen, hala birçok ülkenin yönetim sisteminde varlığını belli ölçüde sürdürmeye devam etmektedir. Dolayısıyla bu kadar önemli olan bir anlayışın kuramsal temellerini de ayrıntılı şekilde incelemek gerekmektedir.

1.2.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Kuramsal Temelleri

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, genel olarak üç kuramsal temele dayandırılmaktadır. Bunlar; Frederick W. Taylor'un öncülüğünde gelişen "Bilimsel Yönetim Kuramı", Henri Fayol'un geliştirdiği "Yönetim Süreci Kuramı" ve Max Weber'in görüşleri ile ön plana çıkarılan "Bürokratik Yönetim Kuramı"dır.

Geleneksel kamu yönetimi kuramının iki ana görüşü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, rutin işlerin yapılmasında insanların makinelere ek olarak nasıl performanslarının artırabileceğidir. İkincisi ise örgütün resmi yapısının oluşturulmasıdır. Taylor'un "Bilimsel Yönetim Kuramı" birinci görüşü, Fayol'un "Yönetim Süreci Kuramı" ve Weber'in "Bürokratik Yönetim Kuramı" da ikinci görüşü ele almışlardır (Schoderbek, Kefalas & Schoderbek, 1975: 109). Geleneksel kamu

yönetimi anlayışı genel olarak, verimliliğin ve ekonomikliğin artırılması üzerine şekillenmiştir. Taylor ve Fayol, verimliliği ve ekonomikliği artırmak için endüstriyel çalışma süreci alanında mühendislik temelli bilimsel yöntemleri benimsemeyi savunmuşlardır. Weber de bürokrasiyi, örgütün yapısını ve sürecini teknik bilgiye ve maksimum verimliliğe göre düzenleyen ulusal kural tabanlı bir merkezi sistem olarak görmüştür. Üç kuramcı da kamu yönetiminin fizyolojik ve mekanik yönlerine vurgu yapmıştır. Bu yüzden geleneksel kamu yönetim anlayışı, mekanik organizasyon ya da yönetim kuramı olarak da bilinmektedir (Oyedele, 2015: 4).

Öte yandan Taylor, Fayol ve Weber'in öncülüğünde geliştirilen üç kuram, tarım toplumu ya da feodal toplum yönetimine tepki olarak ortaya çıkmaları açısından da birbirine benzetilmektedir. Taylor, eski yönetimlerin yol açtığı israf ve kayıplara, Fayol, genel olarak kabul edilmiş ilke ve kuramların mevcut olmamasına, Weber ise Patrimonyal aile tipi örgütlerin Almanya'nın sanayileşmesini engelleyeceği yönünde tepki göstermiştir. Bu tepkilerden dolayı "Bilimsel Yönetim Kuramı", "Yönetim Süreci Kuramı" ve "Bürokratik Yönetim Kuramı"nın ortaya çıktığı söylenebilir (Baransel, 1979: 190).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının, bu üç kuramını ele almadan önce, bu kuramların amaç ve fikirleri şöyle özetlenebilir (Koçel, 2010: 204-205);

a) Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, insan unsuru dışındaki faktörler üzerinde daha çok durmuş ve insan unsuru genel olarak ikinci planda ele alınmıştır. Bu anlayışta, önce maddi faktörler düzenlenmiş, daha sonra insanlardan öngörülen doğrultuda davranması istenilmiştir. Bu yönü ile geleneksel kamu yönetimi kuramı, mekanik örgüt yapılarını önermiştir.

b) Rasyonellik ve mekanik süreçler, geleneksel kamu yönetimi anlayışının hareket noktalarını oluşturmuştur. Makine-insan ilişkilerinde rasyonellik, ilkelerin amaçlandığı rasyonellik ve işlerin dizayn edilmesinde rasyonellik hareket noktalarıdır. Mekanik rasyonelliği bozacak insan unsuru ile ilgili faktörler, sisteme dâhil edilip ayrıntılı şekilde üzerinde durulmamıştır. Ekonomik rasyonellik düşüncesinin yönetime uygulanmasını ifade eden bu anlayış, insanı kendine söyleneni yapan, rasyonel olduğuna inanılan sisteme uyan, aktif olmayan bir unsur olarak görmüştür.

c) Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yönetimleri, kapalı sistem anlayışıyla ele almıştır. Bundan dolayı da, bütün yaklaşımlar yönetim içi dâhili etkinliğin nasıl sağlanabileceği üzerinde durmuş ve bunu sağlamak için de uyulması gereken ilkeleri evrensel olarak kabul etmiştir. Ancak dış çevre şartlarına ve yönetimlerin değişen şartlara ve durumlara nasıl uyum sağlayacağı üzerinde durulmamıştır.

1.2.2.1. Bilimsel Yönetim Kuramı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sürecinde etkili olan kuramların başında, “Bilimsel Yönetim Kuramı” gelmektedir. Frederick W. Taylor tarafından çizilen “en iyi yol” yöntemi, geleneksel kamu yönetimi anlayışının özünü oluşturmaktadır (Kettl, 2000: 9). 1900’lerde ABD’de teknolojinin gereklerini karşılayabilecek ve aynı zamanda çalışanları daha fazla verimlilikle çalışmaya teşvik edebilecek yeni bir yönetici tipine ihtiyaç duyulmuştur. Taylor’un “Bilimsel Yönetim” adını verdiği kurallar dizisi ile de bu ihtiyacın karşılanacağına inanılmıştır (Dereli, 1981: 29).

Bilimsel yönetim kavramının, Taylor’a ait olduğu düşünülmesine rağmen aslında bu kavram, Taylor’un arkadaşı olan Louis D. Brandeis’e aittir. Brandies ve arkadaşları, ABD demiryollarının bilimsel yönetim tekniklerini uygulayarak “günde bir milyon dolar” tasarruf edebileceğini ve daha verimli olacağını iddia etmiştir. Bu iddia oldukça sansasyonel bulunmuş ve Taylor’un öne çıkmasında önemli bir etkisi olmuştur. Taylor, 1911 yılında yazdığı “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” adlı kitapla ünlendiği için bu kavramın Taylor’a ait olduğu düşünülmektedir. Bu yüzden de Taylor, bilimsel yönetimin babası olarak kabul edilmektedir (Shafritz & Hyde, 2015: 11).

Taylor, öncelikle zaman ve hareket çalışmalarının geliştirilmesine öncülük etmiştir. Herhangi bir görevi yerine getirmenin “en iyi yolu” olduğu düşüncesine dayanan bilimsel yönetim anlayışı, en hızlı, en verimli ve en az yorucu üretim yöntemlerini keşfederek üretimi artırmaya çalışmıştır. Bilimsel yöneticinin işinin, en iyi yollardan biri bulunduğunda, bu prosedürü tüm işgücüne uygulamak olduğunu savunmuştur. Herhangi bir üretim görevini yerine getirmenin en iyi yolu varsa, buna karşılık olarak sosyal örgüt görevini yerine getirmenin de en iyi yolu olması gerektiğini ifade etmiştir (Shafritz & Hyde, 2015: 11). Taylor, bu düşünceleri sayesinde o dönemde bütün dünyada hızla tanınmaya başlamıştır.

Taylor, örgütte çalışanların yoğun olarak işle uğraştıkları halde neden verimli olamadıkları sorusunun üç sebebi olduğunu belirtmiştir (Taylor, 1997: 25-26); Bunlardan birincisi, makine ya da işçilerin üretimlerindeki artışların önemli sayıda işçinin işsiz kalmasına sebep olacağına dair yanlış bir düşünce olduğudur. İkincisi, işçilerin hem tembellik hem de işi yavaşlatma yoluyla kendi çıkarlarını koruduklarını düşünmelerine sebep olan yönetim sistemleridir. Üçüncüsü ise tüm işlerde genel olarak kabul görülen ve uygulanmasıyla, işçilerin çalışmalarının büyük bir bölümünün heba olduğu verimsiz ve gelişi güzel kullandıkları metotlardır.

Taylor'un bilimsel yönetim ilkelerine başvurmasının en büyük sebebi, işyerlerinde tanık olduğu olumsuzluklardır. Taylor'un iş yerlerinde genel olarak gözlemlediği olumsuzluklar şunlardır (Baransel, 1979: 119); Taylor'un dikkatini çeken en önemli husus, iş yerlerinde verimsiz bir çalışma düzeninin olmasıdır. Ona göre bu verimsiz çalışma düzeni, milli ekonomiyi etkileyecek derecede kayıplara ve israfa sebep olmaktadır. İşçiler, tembellik yapmakta ve bununla birlikte iş usullerinin belli bir standardı olmadığı için işlerini kendi bildikleri gibi yapmaktadırlar. Taylor, işçilerin işe alım sürecinde; ehliyet, kabiliyet ve kapasitelerinin göz önüne alınmadığını ifade etmektedir. Ayrıca yönetimde, işlerin yapılması için standart sürelerin belirlenmediği ve yöneticilere ait olan sorumlukların bir kısmının işçiler tarafından yerine getirildiğini belirtmektedir.

Taylor, yukarıda sayılan olumsuzlukların giderilmesi için yönetimlerin, bilimsel yönetim ilkelerine başvurması gerektiğini ifade etmiştir. Taylor, bilimsel yönetimi tanımlarken dört ilke üzerinde yoğunlaşmıştır (Taylor, 2015: 56-58); Birinci ilke, yönetimin yapılacak işin her bölümü için bir bilim geliştirmesidir. İkinci ilke, yönetimin işçileri bilimsel olarak seçip, onların ilerlemesi için eğitim vermesidir. Üçüncü ilke, bilimsel olarak seçilmiş ve yerleştirilmiş işçilerle bilimi bir araya getirmektir. Yani işçilerin bilimsel metotlara uygun çalışmasını sağlamaktır. Dördüncü ilke ise yönetimin iş ve sorumluluğu, yöneticiler ve işçiler arasında dengeli şekilde paylaşılmasıdır.

Görüldüğü üzere Taylor, önerdiği yönetim anlayışıyla bilimselliğin önemini vurgulamıştır. Çalışanların işe alınmasında bilimsel ölçütlere dikkat çekmiş ve işbölümü olması gerektiğini ifade etmiştir. Taylor' a göre bir işin gerçekleştirilmesi için "en iyi

yol” yönteminin bilimsel kriterlere göre belirlenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Taylor, geleneksel yönetim anlayışından çok profesyonel bir yönetim anlayışını savunmaktadır. Taylor, birimlerin birbiri ile hiyerarşi ilişkisi içinde olmasını önermekte ve ast-üst ilişkilerinin açıkça belirlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Yukarıda değinildiği gibi işbölümü olmalı ve kimin hangi işi yapacağı ortaya konulmalıdır. Bu sayede çalışanlar ne yapacaklarını ve kendilerinden ne beklendiğini bilebileceklerdir. Bu durum da verimliliği artıracaktır (Çevik, 2010: 54). Taylor’un temel amacı, bilimsel yönetim tekniklerini, geleneksel kamu yönetimi anlayışına uygulayarak en yüksek verimliliği sağlamaktır.

Taylor’un geleneksel kamu yönetimi anlayışından beklediği temel anlayış şu şekilde özetlenebilir (Koçel, 2010: 206):

- a) Gelişigüzel, herkesin kendi bildiğine göre değil, bilimsel metotlara göre belirlenmiş bir çalışma düzeni olması,
- b) Çalışanların kendilerine göre iş ve davranış tarzlarını belirlemeleri değil, her yönüyle sistematize edilmiş, ölçülmüş ve tanımlanmış iş görme davranışlarının sağlanması,
- c) Başboş ve birbirinden kopuk çalışma düzeni yerine, belirlenen ahenk ve koordinasyona göre hareket edilmesi,
- d) Bireysellik yerine, yardımlaşma olması,
- e) Düşük verim yerine, maksimum çıktı elde edilmesi,
- f) Her işe uygun kişiler için gerekli tanımlamanın yapılması ve bu doğrultuda sistemin kurulması,
- g) Her çalışanın en yüksek verimliliği sağlayabilmesi için gerekli şekilde eğitilmesi,
- h) Çalışanların motivasyonunu artırmak için ek ücret ile teşvik edilmesi gerekmektedir.

Bilimsel yönetim, “insan mühendisliği” olarak ifade edilen mühendislik dalının özel alanından kamu alanına yayılmasını da sağlamaktadır. Mühendisler, işin yapılması için “en iyi tek yol” yöntemine başvurmakta ve ekonomik özendiricileri buna göre

ayarlayıp, iş ile ilgili çizelgelerini ortaya koymaktadırlar. Bilimsel yönetimde denetim alanının sınırlı olması, yetki ile sorumluluğun dengelenmesi, örgütlerin yatay ve dikey büyümesi, işbölümü bulunması, hat ve kurmay hizmetlerinin birbirinden ayrılması gibi ilkeler kamu yönetimi tarafından da kabul edilmiştir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 38). Görüldüğü üzere kamu yönetimi ile bilimsel yönetim birçok ortak noktada kesişmektedirler.

Taylor'un temel hedefi, çalışanları makine gibi çalıştırmaktı. Taylor Verimsiz olarak gördüğü insan ögesini, üretim sürecinde imkânlar içinde, en iyi şekilde kullanarak, genel amaçlı mekanizma olarak görülen bir kişiyi, daha verimli ve özel amaçlı bir mekanizmaya dönüştürmek istemiştir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 38). Bu yönüyle bilimsel yönetim, akıl dışı olarak görülmüş ve her şeyin ötesinde insanların işten atılabilir olarak görülmesi ve onlara böyle davranılması, insanlık dışı bir sistem olarak ifade edilmiştir (Ritzer, 1998: 56). Ancak bütün sert eleştirilere rağmen, Taylor'un öncülüğünde gelişen bilimsel yönetim kuramının, kamu yönetimi düşüncesine önemli katkıları olmuştur. Bu ilkelerin önemli bir kısmı geçmişten günümüze hem kamu yönetiminde hem de özel yönetimde uygulanmaya devam etmektedir.

1.2.2.2. Yönetim Süreci Kuramı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışı sürecinde etkili olan diğer bir kuram “Yönetim Süreci Kuramı”dır. Henri Fayol ile anılan bu kuram, kamu yönetiminin şekillenmesinde de önemli bir paya sahiptir. Yönetim kuramının babası olarak anılan Fayol, ortaya koyduğu kuramlarla yönetim biliminin evrensel olduğunu ve belli ilkelere göre yürütüldüğünü öne sürmüştür.

1916'da Fransa'da “Genel ve Endüstriyel Yönetim” adlı kitabını yayınlayan Fayol (Shafritz & Hyde, 2015: 613), bu kitapta yönetimin beş temel ögesini, planlama, organizasyon, kumanda (yöneltme), koordinasyon ve kontrol olarak tanımlamıştır (Hodgetts, 1999: 46). Daha sonra Luther Gulick ve Lyndall Urwick yönetimin bu beş temel ögesini yediye çıkartmış ve POSDCORB şeklinde kısaltılan, planlama, örgütlenme, personel yönetimi, yönlendirme, eşgüdüm, iletişim ve mali yönetim, yönetimin ana öğeleri olarak görülmüştür (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 270).

Fayol, tüm yönetim faaliyetlerini incelemiş ve kendi içinde altı gruba ayırmıştır. Bu faaliyetler; teknik faaliyetler (üretim ve imalat), ticari faaliyetler (alım ve satım), finansal Faaliyetler (sermaye bulma ve kullanma), güvenlik faaliyetleri (mülkiyetin ve kişinin korunması), muhasebe faaliyetleri (stok sayımı, bilanço, maliyet, istatistik) ve yönetim faaliyetleri (planlama, organizasyon, komuta, koordinasyon, kontrol) (Rahman, 2012: 35) olarak sıralanmaktadır. Bu altı faaliyet incelendiğinde; işçilerin temel karakterlerinin teknik yetenek olduğu, görece önemine göre teknik yeteneklerin hiyerarşik yapı içinde aşağıya doğru indikçe arttığı, buna karşılık yönetsel yeteneklerin ise yukarıya doğru çıkıldıkça arttığı sonucuna ulaşılmıştır (Hodgetts, 1999: 43).

Fayol ve Taylor karşılaştırıldığında; Fayol, bir örgütü yönetmeyi ya da örgüt birimlerinin başında bulunan bir yöneticinin yapması gereken faaliyetleri ve bunlarla ilgili işlev ve kuralları açıklamıştır. Oysa Taylor, daha çok iş görenin işini yaparken bizzat uyması gereken ilke ve kurallar ile bu konuda gerekli olan hareketleri ve bu hareketlerin yapılabilmesi için gerekli olan metodolojiyi açıklamıştır. Bu incelemeleri ile Fayol, örgütlerde daha çok çalışanların psiko-sosyal yönü üzerinde dururken, Taylor ise örgütlerin psiko-teknik yönünü ele almıştır (Eren, 2001: 22).

Fayol, geleneksel kamu yönetimi anlayışında, yönetsel faaliyetlerin yerine getirilmesinde uyulması gereken 14 ilke olduğunu ifade etmiştir. Fayol'un bu yönetim ilkeleri esnek olup, değişen koşullara göre farklı şekilde uygulanabilecek niteliktedir (Mucuk, 2005: 20). Fayol'un üzerinde durduğu ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının, kuramsal temelinin oluşmasında önemli yeri olan bu 14 ilke şu şekilde sıralanmaktadır (Ferdous, 2016: 3-4; Hodgetts, 1999: 44-45; Uzuegbu & Nnadozie, 2015: 61-69);

1. *İşbölümü*: Çalışanların yaptıkları işlere göre uzmanlaşması anlamına gelmektedir. Çalışanlar iş konusunda kademeli olarak uzmanlaşmakta ve yetkinlik kazanıldıkça da verimlilik artmaktadır.

2. *Otorite (Yetki ve Sorumluluk)*: Yöneticiler emir vermek için gerekli otoriteye yani yetki ve sorumluluğa sahiptir. *Yetki*, emir verme hakkı ve kendisine itaat edilmesini sağlayan bir güçtür. *Sorumluluk* ise bu gücü kullanmakla birlikte gelen ceza ya da ödüdür.

3. *Disiplin*: Yönetimlerde işlerin disiplinli ve itaatli şekilde yerine getirilmesi için kural ve düzenlemeler oluşturulmaktadır. Fayol'a göre çalışanlar, yönetim tarafından belirlenen kurallar ve düzenlemelere göre yönlendirilmemeleri halinde örgütlerde büyük sorunlar ortaya çıkabilecektir.

4. *Emir-Komuta Birliği*: Çalışanların yalnızca bir amirden emir alması ve doğrudan bir amire rapor vermesi gerektiğidir. Her astın tek bir üstü olmalı ve o üste karşı sorumlu olunması gerekmektedir. Bu ilkenin temel amacı, yönetimlerde ortaya çıkabilecek çatışmaları önlemektir.

5. *Yönetim Birliği*: Aynı hedefe sahip bütün faaliyetlerin bir plan dâhilinde ve bir yöneticinin emri altında icra edilmesidir. Bu ilke, yönetimlerde yalnızca bir plan ve bir hedef olması gerektiğini önermektedir. Örgütler, belirlenmiş hedefler üzerinde çalışmalı, ancak bu hedefler departmanlar ve birimler tarafından yanlış yorumlanmamalıdır.

6. *Örgüt Çıkarlarının Bireysel Çıkarlardan Üstünlüğü*: Örgüt çıkarlarının, yöneticiler de dâhil olmak üzere birey ve grupların çıkarlarından üstün olduğunu ifade etmektedir. Çalışanlar, örgütlerin başarısı için kişisel çıkarlarını göz ardı etmeleri gerekmektedir. Bu ilke, kurumsal başarıyı yakalamanın zor yollarından biridir.

7. *Ücret ve Ödül*: Çalışanların memnuniyeti için iş yerinde görev alan herkese adil ücret verilmesi gerekmektedir. Bu ücret hem çalışan hem de yönetim için makul olmalıdır. Bununla birlikte çalışanların başarılı çabalarını ödüllendirmek suretiyle hevesleri teşvik edilmeli ve verilecek olan ödüllerin, mantık sınırları içerisinde olması gerekmektedir.

8. *Merkezileşme*: Tüm büyük kararların üst yönetimdeki bir kişi tarafından alınmasından dolayı otoritenin merkezileşmesi, örgütlenmenin doğal sonucudur. Fayol'a göre bu yapı içerisinde kendiliğinden oluşan merkezileşme ne iyi ne de kötüdür. Ancak merkezileşme, her dönemde belli ölçüde her yönetimde mevcuttur.

9. *Hiyerarşi*: Hiyerarşi ya da diğer adıyla aşamalar zinciri, örgütlerde en aşağıdan en tepeye kadar uzanan aşamalı merdiven düzenidir. Hiyerarşi ilkesi, resmi örgüt sisteminin bir ürünüdür. Örgütlerde tek bir kesintisiz otorite zincirinin olması gerektiği ifade edilmektedir. Yatay iletişim yalnızca ihtiyaç duyulduğunda ve yönetici tarafından izin verilmesi suretiyle gerçekleşmektedir.

10. *Düzen*: Bu ilke farklı şekillerde yorumlanan başka bir resmi örgütsel kontrol sistemidir. Buna göre herkesin bir yeri bulunmakta ve bu yerlerde düzenli şekilde çalışılmaktadır.

11. *Eşitlik*: Yöneticilerin, disiplini sağlamak için çalışanlara eşit ve adil davranması gerektiğidir.

12. *Örgüte Bağlılık İlkesi*: Bir çalışan için işe girmesi ve o işte başarılı olması belirli bir zaman almaktadır. Bundan dolayı yönetimlerin, çalışanların uzun süre örgütlere olan bağlılığını sağlamak için bu doğrultuda çalışmaları gerekmektedir.

13. *İnisiyatif*: Örgütlerin büyümesi ve başarılı olabilmesi için bu örgütlerin başında iyi bir yöneticinin olması gerekmektedir. İyi bir yönetici gerektiğinde inisiyatifini kullanarak yeni fikirleri uygulayabilmelidir.

14. *Takım Ruhu*: Örgütlerde her zaman bir takım ruhunun ve uyumunun teşvik edilmesi için mücadele edilmesi gerektiğidir. Fayol, örgütlerin çalışanları arasında takım ruhu kurulması ve sürdürülmesinin bir zorunluluk olduğunu ifade etmekte ve kuruluşun varlığının çalışanların kolektif çıkarlar altında bir araya gelmesinin bir sonucu olduğunu belirtmektedir.

Görüldüğü üzere Fayol'un ilkeleri, keyfilik yerine yön birliğini, düzensizlik yerine emir komuta zincirini, bireysellik yerine takım ruhunu ve işbirliğini özendirerek, örgütlerin verimli çalışmasını amaçlamaktadır. Bu ilkeler günümüzde de hala yöneticilere yön vermekte ve mevcut örgütlerde yaygın bir şekilde uygulanmaya devam edilmektedir.

1.2.2.3. Bürokratik Yönetim Kuramı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temelinde önemli rol alan ve birçok düşünüre göre en önemlisi olan kuram, Max Weber'in öncülüğünde gelişen "Bürokratik Yönetim Kuramı"dır. Weber, modern sosyolojinin önemli düşünürlerinden biri olarak kabul edilmekle birlikte, özellikle bürokratik yönetim kuramı ile ilgili önemli düşüncelerinden dolayı dünyada hızlıca tanınmaya başlanmıştır.

Bugün bakıldığında modern toplumlarda ideal yönetim tarzı olarak demokrasi kabul edilmektedir. Demokrasi ile seçilen iktidarlar, zorunlu olarak bürokratik

yönetimlerin varlığına ihtiyaç duymaktadır (Giddens, 1992: 22). Çünkü bürokratik yönetimler, demokrasinin başarılı bir şekilde işlemesinin en önemli araçlarından biridir. Bu yönetimler, tarihsel süreçte farklı birikimler üzerinde temellendirilerek günümüze gelmişlerdir. Özellikle sanayinin gelişmesi ve kentleşmenin artmasıyla birlikte, bürokratik yönetimlerin de varlığı zorunlu bir hal almaya başlamıştır.

Bürokratik yönetimler, biçimsel yönetimlerdir. Biçimsel yönetim, özgünlük, evrensellik ve duygusallıktan arınmış olan normlar üzerine inşa edilmektedir (Heper, 1983: 109). Modern bürokratik yönetimler, işbölümü, uzmanlaşma, rasyonalite, hiyerarşi, gayrişahsilik, genel ilke ve kurallara bağlılık gibi ölçütlere göre işlemektedir. Bu yönetimler, yalnızca kamu alanında değil, endüstriyel ve ticari kuruluşlarda da etkilidirler. Bir bakıma, modern toplumun neredeyse her alanı bürokratik kurallara göre faaliyet göstermektedir. Bunu bürokratik yönetimlerin hayatımızın hemen hemen her alanına yayılmasından da görebiliriz. Bu durum, bizi bir bakıma, aslında modern toplumun bürokratik bir inşa olduğu (Aytaç, 2005: 252) gerçeğiyle de karşı karşıya getirmektedir.

Modern bürokratik yönetimler büyük ölçüde Weberyana bürokratik yönetim modeliyle benzerlik göstermektedir. Dolayısıyla geleneksel kamu yönetimi anlayışının kuramsal temelinde yer alan Weberyana bürokratik yönetim kuramı, günümüzdeki yönetimlerinde prototipi niteliğindedir.

Weber'in üzerinde durduğu ve günümüzde dünyanın birçok kamu yönetiminde belli ölçüde yer alan bürokratik yönetim kuramının temel özellikleri şunlardır (Dursun, 1992: 142; Weber, 1993: 192-194; Serpa & Ferreira, 2019: 14; Aytaç, 2004: 193);

a) Weber'in yönetim kuramında bürokratik örgütlenmenin temel şartı "büyüklüktür". Örgütler belli bir büyüklüğe ulaştıktan sonra bürokratik kurallara göre örgütlenmektedir. Küçük yapıda olan örgütlerde, ilişkilerin daha çok yüz yüze olmasından dolayı yazılı kurallardan çok sözlü kurallar ve teamüller geçerlidir. Örgütler, büyümeye başladıktan sonra yazılı kurallar zorunlu hale gelmekte ve bürokratik örgütlenme ihtiyacı doğmaktadır.

b) Bürokratik yönetimlerde, genel olarak yazılı kurallar, yani kanunlar ya da idari yönetmelikler tarafından hazırlanan resmi yetki alanları geçerlidir.

c) Bürokratik yönetimlerde, alt görevlilerin, üst görevliler tarafından denetlendiği bir ast-üst ilişkisi, diğer bir ifadeyle hiyerarşik bir yapı bulunmaktadır. Böyle bir yapı, yönetilenlere, alt görevlilerin kararlarına karşı daha yüksek yetkili olan memurlara kesinlik ve belirlilik taşıyan bir şekilde başvurabilme şansını vermektedir. Bürokratik yönetim tipi en gelişmiş aşamasına ulaştığında, makam ve görev hiyerarşisi monokratik şekilde örgütlenmektedir. Hiyerarşik yapı ilkesi, tüm bürokratik yönetimlerde görülmektedir.

d) Bürokratik yönetimler, işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı olarak örgütlenmektedir. İşbölümü, geçmişten günümüze kadar var olan bir unsur olsa da, yasal bürokrasilerde işbölümü daha ileri düzeyde olup uzmanlaşmayı sağlamaktadır. Bürokratik örgütlenmenin uzmanlaşmayı sağlaması hem verimliliği artırmakta hem de kaliteyi yükseltmektedir.

e) Bürokratik yönetimlerde, yönetsel faaliyetler, yazılı belgelere dayanmaktadır. Örgütler, belirlediği amaçlara ulaşmak için tüm işlemleri yazılı olarak düzenlemekte ve saklamaktadır.

f) Bürokratik yönetimlerde, memuriyet güvenceli bir meslektir. Memur olabilmek için genel kurallara bağlı sınavlardan geçmek gerekmektedir. Memurlar yönetimin takdir yetkisine göre değil, objektif kriterlere göre terfi alabilmektedir. Bilgi ve liyakatin esas alındığı bu sistemde, ücretler de yönetimin iç hiyerarşisine ve sorumlulukların önemine göre verilmektedir.

g) Bürokratik yönetimlerde, işlerin yönetimi, belli bir kapsamı ve istikrarı olan, öğrenilebilir genel kurallara bağlıdır. Bu kuralları bilmek, çalışanların sahip olduğu özel bir teknik öğrenimle ilgilidir.

h) Bürokratik yönetimlerde, objektiflik esastır. Siyasal, ideolojik ve dini gibi etkenler belirleyici rolde değildir. Verilen görevler halka karşı eşit bir şekilde ve ayırım yapılmadan yerine getirilmektedir.

i) Bürokratik yönetimlerde, yetki ve görevler gayrişahsidir. Kişiler sahip oldukları bir takım şahsi özelliklerinden dolayı görev ve yetkiyle donanmaları mümkün görülmemektedir. Bunun yanı sıra bürokratik mekanizmanın işleyişinde şahsi eğilimler (sevgi, duygusallık, kin, nefret vb. öğeler) belirleyici değildir.

j) Bürokratik yönetimlerde, disiplin kurulu da bulunmaktadır. Çalışanlar, yönetimin belirlediği emir ve kurallara aykırı hareket etmeleri halinde disiplin cezasıyla karşı karşıya kalabilmektedir.

Bürokratik yönetim kuramı, genel olarak eleştirilmekte, ancak Weber bu kuramın birçok yönetime göre daha üstün olduğunu ifade etmektedir. Bürokratik yönetimlerin üstünlüğü, mekanik yöntemle yapılan üretimin mekanik olmayan diğer üretim şekillerine olan üstünlüğünün aynısıdır. Bürokratik yönetimin üstünlüğü özellikle, dosya bilgisi, doğruluk, kesinlik, süreklilik, hız, birlik, tam bağımlılık, sürtüşmenin ve maliyetlerin azaltılması gibi önemli alanlarda ortaya çıkmaktadır. Weber, günümüzde resmi yönetim işlemlerinin hatasız, net, sürekli ve olabildiğince hızlı görülmesinin talep edildiğini ve bürokratik örgütlerin özelliklerinin kapitalist işletmelerin de katı bürokratik örgütlenmesine sebep olduğunu ifade etmektedir. Bürokratik yönetimlerin kişisellikten arınmış ve nesnel olmasını diğer yönetimlere göre daha üstün olduğunu da ifade etmektedir. Örgütlerin kişisellikten arınmış ve nesnel olmasının, kişilere ve hesaplanabilir kurallara göre değişmeyen bir şekilde yürütülmesi (Weber, 1993: 204-206) anlamına geldiğini belirtmektedir.

Weber, tarihte her egemenlik biçimine tekabül eden bir yönetim biçimi olduğunu öne sürmüştür. Ona göre, üç egemenlik tipi bulunmakta ve bu egemenlik tipleri; geleneksel egemenlik, karizmatik egemenlik ve ussal-yasal egemenlik şeklinde ayrılmaktadır (Fişek, 2015: 107). Weber'in bürokratik yönetim kuramı da, genel olarak "ideal tip" olarak görülen ussal-yasal egemenlik tipi içinde yer almaktadır.

1.2.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlke ve Özellikleri

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, temelde bilimsel yönetim üzerine kurulmuştur. Bilimsel yönetim perspektifi, özellikle sanayileşmekte olan ülkeler için güçlü bir "verimlilik" unsurudur. Bu yönetim anlayışı, hem özel yönetim hem de kamu yönetimi tarafından hızlıca benimsenmeye başlanmıştır (Nhema, 2015: 169). Genel olarak bu anlayışın temel varsayımları şunlardır (Baransel, 1979: 195-196);

a) Örgütte verimlilik, üretim sürecinin rasyonellik derecesiyle ölçülmekte ve kaynakların ekonomik olarak kullanılmasıyla ilgili olan mekanik bir süreçtir.

b) İnsanlar rasyonel davranmakta ve yönetimde kişi ile grupların akılcı davranışları önem taşımaktadır.

c) Grup üyeleri, üstlerin bilgisi olmadan pozisyonların gerektirdiği ilişkileri yürütememektedir.

d) Görevlerin sınırları belirlenmedikçe ve bu sınırlar içinde kalınmaya zorlanılmadıkça, kişiler yetkileri dışına çıkabilmektedir.

e) Faaliyetlerin önceden tahmin edilmesi ve faaliyetler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi mümkündür.

f) Yönetim temel olarak, kişilerin biçimsel faaliyetleri ile ilgilenmektedir.

g) Grup faaliyetlerin yönetiminde objektiflik ve gayrişahsilik esas olmakla birlikte, sübjektif konulara yönetimde yer verilmemektedir.

h) Koordinasyon gönüllü olarak değil, üst kademeler tarafından planlamakta ve kontrol edilmektedir.

i) Yetki, örgütün en üst kademesinde toplanmakta ve yukarıdan aşağıya doğru düzenlenmektedir.

j) Uzmanlaşma hem verimliliği artırmakta hem de kontrolü kolaylaştırmaktadır.

k) Yönetim fonksiyonları evrensel nitelik taşımakla birlikte, kişisel ve çevresel faktörlerden etkilenmemektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, öne sürdüğü varsayımlarını gerçekleştirmek için belli ilkelere göre hareket etmek durumundadır. Bu doğrultuda beş önemli ilke belirlenmiştir (Ergun ve Polat, 1978: 112); Birinci ilke, iş incelemesidir. Bu süreçte, matematiksel yollarla hareket ve zaman incelenmektedir. İkinci ilke, araç ve gereçlerin standartlaşmasıdır. Belirli işler için en iyi aletlerin bulunması demektir. Üçüncü ilke, işçilerin seçilmesi ve eğitilmesidir. Yani bir iş için en uygun kişinin bulunup özel olarak eğitilmesidir. Dördüncü ilke, performansa göre yapılan ödemedir. Bu ilkeye göre, işçinin üretim çıktısına göre ödeme yapılmasıdır. Beşinci ilke ise denetim ve planlamadır. Bu ilkeyi gerçekleştirebilmenin yolu, üstlerin astlarını en iyi şekilde denetim altında tutmasından geçmektedir.

Yukarıda sayılan ilkelerin hayata geçirilmesi için örgütlere büyük iş düşmektedir. Buna göre örgütlerde, gerçek bilimin gerçekleştirilmesi, çalışanların bilimsel şekilde seçilmesi, bilimsel yöntemle eğitilmesi ve geliştirilmesi, çalışan ve yönetim arasında samimi işbirliğinin sağlanması (Yüksel ve Aykaç, 1994: 94-95) hallerinde yönetimlerin başarılı olması kaçınılmazdır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının ilgilendiği temel konu, kendi deneylerine göre evrensel olduklarını iddia ettikleri “yönetim ilkelerini” ortaya koymaktır. Bu ilkeler aslında insan ögesini yok sayan ya da en aza indiren biçimsel yapı ve süreçlerle ilgilidir. Çünkü bu yönetim anlayışının esas varsayımı, eldeki mevcut temel ilke ve plana göre belli bir işi yapabilecek mekanik bir araç nasıl yapılıp işletilebiliyorsa, örgütlerinde belli ilke ve plana göre kurulup işletilebileceği (Ertekin, 1985: 58) şeklinde ifade edilmiştir. Bu yeni anlayış ve felsefe, yönetimde bir devrimi gerçekleştirmiştir (Yüksel ve Aykaç, 1994: 96).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, günümüzde belli ölçüde terkedilen önemli birtakım özelliklere sahiptir (Al, 2002: 47-59); Her şeyden önce bu yönetim sistemi, dönemin hâkim anlayışına uygun olarak *merkeziyetçi ve büyük* yapılar olarak ortaya çıkmıştır. Bu yapılar *katı hiyerarşik örgütlenme* anlayışına uygun nitelik göstermişlerdir. Örgütlerde *işbölümü ve uzmanlaşma* esas alınmıştır. Geleneksel bürokratik örgütlerde *biçimsellik ve kuralların yoğunluğuna* dayalı olarak çalışanların rolleri açık ve belirgin olarak düzenlenmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile ilgili adlandırılmalarda kullanılan kavramlardan birisi de “*makine bürokrasisi*” nitelemesidir. Bu anlayışta insana gereken önem verilmemekle olup, insana bakış kötümser olarak ifade edilmektedir. *Gizlilik ve yeniliklere kapalılık*, dönemin hâkim anlayışına uygun olarak benimsenmiştir. Bu anlayış doğrultusunda ayrıca kamu hizmetlerinde kamu bürokrasisi tekeli benimsenmiştir.

Diğer taraftan Hughes (2014: 30), geleneksel kamu yönetimi anlayışının yedi temel özelliğini şöyle sıralamaktadır; ilk ve temel özellik, yönetim anlayışında, Alman sosyolog Max Weber tarafından ortaya konulan bürokrasi kuramının benimsenmesidir. Bu kuram özel yönetimlerde de uygulanmaya çalışılmasına rağmen esas olarak kamu yönetimi tarafından daha gayretli ve daha uzun süreli bir şekilde benimsenmiştir. İkinci özellik, bilimsel yönetim ilkelerine uygun olarak, Taylor tarafından ortaya konulan “en

iyi yol” ilkesidir. Bu ilke hem kurumlar için hem de yöneticiler için kılavuz niteliğindedir. Üçüncü özellik, bürokratik hizmet sunumu anlayışıdır. Devlet mal ve hizmet sağlayıcısı olarak görev üstlenmiştir. Dördüncü özellik, yöneticiler arasında siyaset/yönetim dikotomisi olduğu inancıdır. Diğer bir ifadeyle siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı alanlar olduğu düşüncesidir. Herhangi bir politik ya da stratejik kararlar siyasetçiler tarafından alınırken, yönetim de alınan kararları uygulamakla yükümlü bir araç olarak görülmüştür. Beşinci özellik, kamusal yararın, bireysel yarardan üstün olduğu düşüncesidir. Vatandaşa sunulan hizmet kişisel çıkardan bağımsız bir şekilde sağlanmaktadır. Altıncı özellik, kamu yönetiminin, çok çeşitli bir faaliyet alanı olarak düşünüldüğü ve bu bundan dolayı tarafsız, özerk, ömür boyu iş garantisi olan profesyonel bir bürokrasi anlayışı olarak görülmesidir. Yedince özellik ise başkaları tarafından verilen talimatları, sonuçlara ulaşmak adına kişisel sorumluk taşımaksızın takip etme anlayışıdır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, sahip olduğu ilke ve özelliklerinden dolayı yönetime, devrim niteliğinde yeni bir anlayış kazandırmıştır. Bu anlayış, ciddi eleştiriler almasına rağmen, günümüzde belli ölçüde hem özel yönetimde hem de kamu yönetiminde uygulanmaya devam etmektedir.

1.2.4. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1970’li yıllara kadar önemli bir değişim geçirmeden, yüzyılı aşan bir süre boyunca uygulanmış ve birçok ülkenin hem toplumsal hem de ekonomik gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır (Sözen, 2005: 31). Ancak 1970’lerden günümüze, çoğu gelişmiş ülkede bu yönetim anlayışı, artan bir şekilde ağır eleştirilere maruz kalmıştır. Bu anlayışta dört ana problem olduğu ifade edilmektedir. Birinci olarak, siyasi kontrol modelinin mantıksız ve yetersiz olduğu öne sürülmektedir. İkinci olarak “en iyi tek yol” düşüncesi problemleri olarak görülmektedir. Üçüncü olarak, bürokratik yönetim kuramının, yapısı ve yönetiminin demode olduğu ve esaslı bir reforma ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Dördüncü olarak ise kamu tercihi teorisine, tüm bürokrasi fikrinin özgürlüğünü alıp götürdüğü gibi piyasayla karşılaştırıldığında etkili olmadığı yönünde yapılan eleştiriler bulunmaktadır (Hughes, 2014: 120-123).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının, hantal, merkeziyetçi, duyarsız ve gelişmeye kapalı olduğu ileri sürülmektedir. Genel olarak bu anlayışa yöneltilen eleştiriler, ayrıntılı olarak şu şekilde sıralanmaktadır;

a) Her şeyden önce geleneksel kamu yönetiminin “mekanik” biçimde yönetilmesi büyük eleştiri almıştır. Bu eleştiriye en çok dile getirenlerin başında, davranışsal (sosyo-psikolojik) örgüt kuramı gelmektedir. Davranışsal örgüt kuramı, geleneksel kuramda ortaya çıkan aksaklıklara dikkat çeken, onu gözden geçiren ve daha gerçekçi temellere oturtmaya çalışan bir kuramdır (Şahin, 2014a: 75). Bu kuram, neo-klasik, insan ilişkileri okulu gibi farklı şekillerde de ifade edilmektedir. 1929 Büyük Buhranın düşünsel çocuğu olarak görülen davranışsal örgüt kuramı, Elton Mayo ve arkadaşlarının öncülüğünde gelişmiştir. Genel olarak insan unsurunun önemine değinen bu örgüt kuramı, insanların herhangi bir üretim araç ya da süreci gibi “mekanik” biçimde yönlendirilemeyeceğini ve örgüt sorunlarına eğilirken insan davranışını belirleyen toplumsal ve psikolojik değişkenlerin esas alınması gerektiğini savunmaktadır (Fişek, 2015: 197).

b) Geleneksel kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştirilerden bir diğeri, daha önce üzerinde durulan bürokratik yönetim kuramıdır. Temelde Weberyen bürokrasiye dayanan geleneksel kamu yönetiminin hiyerarşik ve erdem tabanlı bürokratik sistemi, hem demokratik değerlere uygun olmaması hem de etkin bir örgütlenme biçimi olmaması açısından toplumsal istekleri karşılayamamakla eleştirilmektedir (Turan, 2015: 92). Genel olarak bürokratik modelin en etkin ve ideal örgüt tipi olarak görülmesi (Aydın, 1975: 69) tepkilere yol açmıştır.

c) Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, teknolojik gelişmelere bağlı olarak meydana gelen değişmelere ayak uyduramaması açısından da eleştirilmektedir. Geleneksel kurumlar genel itibarıyla muhafazakâr ve kolay değişmeyecek kadar büyük oldukları için yeniliklere yeterince açık değildirler. Sorunların üstesinden geleneksel yöntemler ile başa çıkılmaya çalışılmakta, ancak yeni sorunlar meydana geldiğinde bunun cevabını ve çözümünü bulmakta zorlanabilmektedirler. Çünkü katı yapıların, hatalarından ders çıkartmaları ve yeni şeyler öğrenmeleri oldukça zor görünmektedir (Gökçe ve Turan, 2008: 180). Geleneksel yönetimin katı ve kuralcı olması yerine, daha

esnek ve değişken bir yönetim anlayışı (Aykaç, 2002: 18) ile hareket etmesi gerektiği ifade edilmektedir.

d) Bürokratik yönetim anlayışının biçimselleştii bir yerde kamu hizmetlerinin gerçek hedef kitlesi, hizmetlerden yararlanan vatandaşlar değil, hizmeti sunmakla görevli olan bürokratlardır. Hizmetin temel amacı vatandaşları tatmin ederek kamu görevini yerine germekten ziyade, hiyerarşik ihtiyaçları sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında bürokratlar, örgütlerin varlık sebebi olup, hemen hemen kendileri dışındaki her şeyi de örgütü besleyen bir hammadde olarak görmektedirler (Saran, 2004: 123).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında bürokratik ihtiyaçların birincil amaç olarak görülmesi, kamu kurumlarının, merkeziyetçi, hantal, aşırı istihdama sebep olan, ast ve üst kademeler arasında iletişim kopukluğunun olduğu, görev, yetki ile sorumlulukların uyumlu ve dengeli dağıtılmadığı bir örgüt şeklini meydana getirmiştir (Saran, 2004: 123).

e) Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, demokratik yönetim anlayışına aykırı olduğu gerekçesiyle de eleştirilmektedir. Çünkü siyasal olarak bürokrasi, memurlar tarafından yönetilmekte, seçilmiş temsilcilerin vasıtasıyla halkın yönetimi olan demokrasinin karşısında yer almaktadır. Demokrasi, temel hakların genişlemesi için bürokratik merkezileştirmenin büyümesini istemekte, ancak bürokratik merkeziyetçiliğin yayılması demokratik hakların artmasını istememektedir (Aydın, 2012: 56). Dolayısıyla atanmışların, seçilmişlerden üstün görüldüğü bir sistemde demokrasiden söz etmek oldukça güçtür.

f) Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, bürokrasinin herkesin kurumu olmadığı yönünde de eleştiri almaktadır. Bürokrasinin orta sınıfların kurumu olduğu ifade edilmekte ve bürokrasinin, hem süreçleri hem de karmaşık yapısı alt gelire sahip bireylerin ve büyük örgütlerin alt kademelerinde yer alanların kafalarını karıştırabileceğı gibi onları yabancılaştırabileceğı de öne sürülmektedir. Bununla birlikte, bürokrasi, rasyonelite ve etkinlik gibi ekonomik olan değerlere önem veren, ekonomik olmayan değerlere ise kayıtsız kalan bir model (Akçakaya, 2016: 287) olarak görülmektedir.

g) Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, “denetim” şekli de eleştiri almaktadır. Kamu kuruluşlarının denetimi, merkeziyetçi ve hiyerarşik basamaklar

yoluyla ayrıntılı biçimde yapılmaktadır. Ancak bu denetim anlayışında hem kurumların misyonları, performans hedefleri ve maliyetleri birinci plan olarak göz önüne alınmadığı gibi piyasa mekanizması da dikkate alınmamaktadır. Denetim de temel olan, finansal ve yasal olarak ilkelere uyulup uyulmadığının denetlenmesidir. Hizmetlerde “nitelik” ten ziyade, “nicelik” esas alınmaktadır (Eryılmaz, 1999: 85).

h) Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, işbölümü ve uzmanlaşmanın hiyerarşik otoriteyi de etkisiz hale getirdiği öne sürülmektedir. Devlet büyüdükçe hizmetler de daha karışık ve uzmanlık gerektirecektir. Bu anlayışta üstün yetkisi olsa da astın bilgisinin daha fazla olması üst kademinin asta bağımlı hale gelmesine sebep olmuş, üstlerin astla bağımlı olması hiyerarşik otoritenin sarılmasına yol açmıştır (Şat, 2009: 100).

i) Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, normatif niteliği açısından, temel varsayımlarının deney yoluyla geçerliliklerinin test edilmemiş olması açısından da eleştirilmektedir. Bu yönetim anlayışı ilkelerinin, evrensel olmadığı, durum ve koşullara bağlı olarak geçerli olduğu öne sürülmüştür (Baransel, 1979: 210-211).

j) Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bürokratik mekanizması; katma değer oluşturan, üretimi ve verimliliği artıran ve kalkınma amaçlarını gerçekleştirmeye çalışan faaliyetlerden çok, bireysel çıkarı ön plana alan, bölgecilik, adam kayırma ve oy avcılığı gibi yolsuzlukları barındıran faaliyetlerin peşinden koştuğu (Saran, 2004: 124)iddiasıyla da büyük eleştiri almıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik yapılan eleştiriler, yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasına zemin hazırlamış ve bu yeni anlayış, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” olarak adlandırılmıştır.

1.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1980’li yıllardan itibaren devletin yeniden yapılandırılması düşüncesi, kamu yönetimi anlayışında önemli değişikliklerin yaşanmasına sebep olmuş ve geleneksel kamu yönetim anlayışı teorik ve pratik yönleriyle değer kaybederken, onun yerini yeni bir yönetim anlayışı almaya başlamıştır (Aktel, 2003: 64). Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen bu yeni anlayış, geleneksel kamu yönetimi anlayışına köklü bir

değişiklik getirmemekle birlikte, bu alanda ortaya çıkan sorunlara çözüm bulmaya çalışmıştır.

1980’lerden bu yana dünyanın birçok ülkesinde uygulanmaya çalışılan yeni kamu yönetimi anlayışı (Zia & Khan, 2015: 433), H. George Frederickson tarafından “İkinci Nesil Davranışçılığı” olarak adlandırılmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı diğer bir ifadeyle ikinci nesil davranışçılığı, geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre, belli bir gruba özgü olmayan, daha az kuralcı, kamuya daha açık, kurum odaklı olmaktan ziyade daha çok müşteri odaklı ve daha az “normatif”tir. Bunun yanında yeteri kadar bilimsel esaslara göre de gerçekleştirilmeye (Frederickson, 2016: 453) çalışılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte 20.yüzyıla hâkim olan katı, hiyerarşik, bürokratik kamu yönetimi, yerini gün geçtikçe daha esnek ve piyasa ekonomisine dayalı kamu yönetimine bırakmaya başlamıştır. Bu yeni anlayış, devletin toplumdaki rolünde ve devlet-vatandaş ilişkisinde önemli bir değişimi ifade etmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı hem teori de hem de pratikte önemini kaybettikçe yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu sektöründe yeni bir paradigma olarak ortaya çıkmıştır. Bu yeni paradigma, bürokrasinin doğrudan doğruya hizmet sağlama aracı olması, sürekli oluşu gibi önemli özelliklerini sarsmıştır. Her şeyden önce mal ve hizmet üretiminin yalnızca bürokrasi tarafından sağlanmayacağı görülmüştür. Ayrıca özel sektörde uygulanan işletme sistemleri kamu yönetimi tarafından da benimsenmeye başlanmıştır (Bilgiç, 2003: 25).

1.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci

Yeni kamu yönetimi terimi, geleneksel kamu yönetimi anlayışının doğasında var olan verimsizliklerin üstesinden gelmeyi amaçlayan geniş bir teknik yelpazeyi ve perspektifleri kapsamaktadır (Pfiffner, 2004: 445). Bu terim farklı düşünürler tarafından değişik adlar ile anılmaktadır. Örneğin, “Hükümetin Yeniden Keşfi (Reinventing Government)”, (Osborne & Gaebler, 1995), “Piyasa Temelli Kamu Yönetimi (Market-Based Public Administration)” (Lan & Rosenbloom, 1992), “Post-Bürokratik Paradigma (Post –Bureaucratic Paradigm)” (Barzaley, 1992) ve “Kamu İşletmeciliği (Public Management)” (Hughes, 2014) gibi adlarla anılmaktadır. Ancak yeni yönetim algısı genel olarak literatürde daha çok Christopher Hood tarafından adlandırılan, “Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management)” (Hood, 1991) ile anılmaktadır.

Yukarıda da değinildiği gibi, 1980'lerde yayılmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışının, dünyanın birçok ülkesinde yoğun olarak uygulanmaya başlanması ise 1990' larda olmuştur (Aydın, 2004: 92). Bu yeni anlayış ilk defa İngiltere'de Margaret Thatcher döneminde ortaya çıkmıştır. Uygulanmaya çalışılan bu yöndeki politikaların benzerine o dönemde ABD'de Ronald Reagan yönetiminde de rastlanılmıştır. Türkiye'de ise bu anlayış, tam olmamakla birlikte bir başlangıç noktası ve zihniyet dönüşümü anlamında Turgut Özal Dönemi'nde (örnek olarak bürokrasinin azaltılması, özelleştirme, özel sektörün teşvik edilmesi gibi) görülmüştür (Bilgiç, 2011: 101).

Yeni sağ akımın da etkisiyle Thatcher Dönemi ile başlayan muhafazakâr hükümetler, kamu yönetiminin hizmet yöntemi, yapısı ve işleyişine getirdikleri eleştiriler; kamu alanının küçültülmesi ve yönetim anlayışının değiştirilmesinde önemli etken olmuştur. Neo-liberal iktisatçıların devletin ekonomik büyümeyi ve özgürlükleri sınırlandıran etkisi üzerinde durmaları, sınırlı devlet modeli ve piyasa anlayışının toplum refahına daha çok katkı sağlayacağı düşüncesi, teknoloji ve küreselleşmeyle gelen yeniliklerin yönetimi ağır ve hantal işleyen sistemden daha hızlı işleyen sisteme doğru zorlaması ve bunun sonucu olarak kamu yönetiminde daha bilinçli hareket edilmesi gibi etkenler yeni kamu yönetimine geçişte süreci hızlandırmıştır. Ayrıca küreselleşmeyle birlikte büyük şirketlerin hem ulusal hem de uluslararası rekabet güçlerini koruma düşüncesiyle otoritelerini desantralize etmeleri, müşteri taleplerine odaklanmaları, kalitede yenilik sağlamaları, hiyerarşik yapılarını esnetmeleri (Bilgiç, 2011: 101) gibi faktörler de yeni kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecinde oldukça önemli bir yere sahiptir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının hem temel felsefesini hem de getirmek istediği yenilikleri anlamak için ortaya çıktığı dönem ile birlikte ele almak gerekmektedir. 1929 Dünya Ekonomik Krizi (Büyük Buhran) ve daha sonra II. Dünya savaşının yaşanmasının ardından Keynesyen politikaların benimsenmesi ve refah devleti anlayışıyla birlikte devletin yükü her alanda artmıştır. Devletlerin artan bu yükünün yanında 1970'li yıllarda dünyada petrol krizinin yaşanması ve bunun sonucunda yaşanan ekonomik darboğaz, devletleri oldukça zor durumda bırakmış ve devletlerin üzerinde kambur gibi duran bu yükleri hafifletmek için küçültülmesi (Akçakaya, 2017: 15-16) ya da daraltılması gerektiği ifade edilmeye başlanmıştır. Daraltılan alanlarda

kamu faaliyetlerinin ve örgütlerinin özel işletme anlayışıyla yeniden yapılandırılması (Aksoy, 1998: 10-11) gerektiği öne sürülmüş ve genel olarak devletin, asli görevleri dışında kalan alanlardan çekilmesi, faaliyette bulunduğu alanlarda ise hangi mal ya da hizmeti ne kadar üreteceği, üretimin kalitesi ve standardının nasıl olacağını ve bunlardan kimlerin yararlanacağı verimlilik, karlılık ve rekabet ilkeleri kapsamında piyasa mekanizması tarafından belirlenmesi gerektiği savunulmuştur. Ayrıca temel hizmetlerden yeterli şekilde yararlanamayan vatandaşlara yönelik Keynesçi devlet anlayışından vazgeçilmesi, bunlara yönelik transfer ve sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması, refah devleti anlayışından kopuş ve piyasaya dayalı devlet (Kapucu, 2003: 286) anlayışıyla hareket edilmesi istenmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetim anlayışı ve özel sektör yönetim anlayışı arasında çok özel bir yerde bulunmaktadır (Ömergönülşen, 1997: 520). H. George Frederickson bu anlayışın, daha iyi anlaşılması ve geliştirilmesi için dört aşama üzerinde durmuştur. Öne sürdüğü bu dört aşama; dağıtım aşaması, birleştirme aşaması, sınır değişimi aşaması ve sosyo-duygusal aşamadır. Bu aşamalar ayrıntılı olarak ele alındığında yeni kamu yönetimi anlayışı daha iyi anlaşılacaktır (Frederickson, 2016: 454);

a) Dağıtım Aşaması: Yeni kamu yönetimi anlayışı, dağıtım düzenleriyle yakından ilgilenmektedir. Bu ilgi, öncelikle kamu yararına sağladığı faydalar açısından, ürün ve hizmetlerin dışarıda yer alan belirli kişi kategorilerine dağıtımını kapsamaktadır. Yararlık-maliyet analizi, dağıtım aşamasının sonuçlarını görmek açısından kullanılan en önemli tekniktir. Böylece kamu programlarında bireyler için yararlanma şekilleri ölçülmeye çalışılmaktadır. Para, insan gücü, makam, alan ve öncelikler için verilen kurum içi yarış önem teşkil etmektedir.

b) Birleştirici Aşaması: Yetki hiyerarşileri, kamu kurumlarında çalışanların koordine edilmesinde önemli araçlardır. Resmi hiyerarşi, daimi ve süreklilik arz eden bir kurumun açık ve en kolay tespit edilebilecek yönüdür. Ancak hiyerarşinin amaca zarar veren yönü de bulunmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise daha az resmi, daha az yapısal ve daha az otoriter birleştirici teknikler yer almaktadır. Yeni anlayışta alt ve üst düzey yöneticiler arasında denge kurulmaya çalışılmaktadır.

c) Sınır Değişimi Aşaması: Bu aşama, kamu kurumları ve kamu kurumlarının grupları ile müşterileri arasındaki genel ilişkiyi tanımlamaktadır. Kamu kurumları kendilerini, siyasal, sosyal ve ekonomik yarış ortamında bulmaktadırlar.

d) Sosyo-Duygusal Aşama: Kamu yönetimi, birbirinden farklı görünen hem bireysel hem de grupsal özellikler taşımaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının kullandığı sosyo-duygusal eğitim teknikleri, yönetimdeki değişim açısından önemlidir. Bu teknikler, bir kimsenin otoriteye olan bağlılığını azaltılmasını, çatışmaların ve heyecanın tolere edilmesini ve belirli koşullar arasında büyük riskler alınmasını sağlamaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, yalnızca yönetim tarzında bir değişiklik meselesi olmayıp aynı zamanda kamu sektöründe yeni bir yaklaşımın “paradigma” değişikliği olarak kabul edilmektedir. Bu yeni paradigma, geleneksel yönetimin hem doğasına, hem kültürüne hem de temel yapısına meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden ziyade piyasanın üstünlüğünü, müşterilere yanıt vermeyi, sonuçlara süreçlerden daha çok odaklanmayı, kaçınmaktan çok inisiyatif almayı, kamu yönetiminden daha çok işletme yönetimine odaklanmayı ve ekonomiklik, verimlilik ve etkililik ilkeleri üzerinde yoğunlaşmayı savunmaktadır. Ayrıca piyasa kültürü, yapılar, teknikler, yönetim bilgi ve becerilerinin, kamu yönetiminin verimliliği açısından çok önemli olduğu kabul edilmektedir (Ömürgönülşen, 1997: 531).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, teorik zenginlikten ziyade uygulama alanında daha zengin bir gelişme gösterse de, teorik temellerinin de kendi içinde tutarlı ve bütüncül bir görüntü sergilendiği söylenebilir. Bugün bakıldığında, bu yeni yönetim anlayışı ve tekniklerinin, modern teknolojik yapı ve toplumsal aşamayla uyum içinde ve esnek bir nitelikte olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu anlayışın birçok ülkede uygulama alanı bulması doğal karşılanmaktadır (Al, 2002: 149).

1.3.1.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Sürecinde Etkili Olan Faktörler

1970’lerden sonra özellikle geleneksel kamu yönetimi anlayışının dünyadaki değişim karşısında yetersiz kalması ve bu süreçte yaşanan ekonomik, siyasi, sosyal ve diğer faktörler, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sürecinde etkili olmuştur.

Dünyanın birçok ülkesinde uygulama alanı bulan ve kamu yönetiminde önem arz eden bu anlayışın ortaya çıkış sürecinde etkili olan faktörlere özetle değinmek gerekmektedir.

1.3.1.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Değişim Karşısındaki Yetersizliği

Yeni kamu yönetimi anlayışı, genel olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışının kuramsal temelleri arasında yer alan Weberyen bürokrasi kuramının eleştirisi üzerine kurulmuştur. Weberyen bürokrasinin katı, hiyerarşik, karmaşık bir sisteme göre dizayn edilmesi ve yukarıdan aşağıya doğru işleyen süreçlere dayanmasından dolayı vatandaşların istek ve beklentilerini karşılamaktan uzak olduğu (Yamamoto, 2003: 3) gibi sebeplerle eleştirilmiştir. Özellikle küreselleşmenin yarattığı ekonomik, sosyal ve siyasal değişim karşısında, geleneksel kamu yönetimi anlayışının yetersiz kaldığı bilinmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının, değişim gereklerini ve kaliteli hizmet taleplerini karşılamadaki yetersizliği, ABD gibi gelişmiş ülkelerde geniş bir araştırma konusu olarak ele alınmış ve mevcut yapının halkın ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kaldığı ve bu durumun da halkın güvenini sarstığı ifade edilmiştir (Saran, 2004: 114). Dolayısıyla vatandaşların talep ve isteklerini karşılayan, güvenlerini tekrar kazanan, yeni ve işleri kolaylaştırıcı hale getirecek metotları kullanan (Ateş, 2003: 64), sonuç odaklı ve hizmet içi rekabete dayalı (Wart, 1996:474) yeni bir yönetim anlayışına geçilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.

1.3.1.1.2. Ekonomik Faktörler

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sürecinde etkili olan sebeplerin başında, ekonomik faktörler gelmektedir. 1929 Dünya Ekonomik Krizi (Büyük Buhran) sonrası ortaya çıkan ekonomik sorunlar, yönetim sisteminin ağır şekilde sorgulanmasına yol açmış ve ortaya çıkan krizin aşılmasında Keynesyen ekonomik politikalar ve sosyal refah devleti anlayışının terk edilmesi tek çözüm olarak görülmüştür (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011: 202).

Özellikle 1973-1974 Arap-İsrail savaşı sonucunda ortaya çıkan petrol krizi, birçok olayın tetikleyicisi olmuştur (Kutlu, 2003: 103). Petrol krizinin etkisiyle yaşanan ekonomik durgunluk ortamında, başta İngiltere olmak üzere birçok sanayileşmiş ülke

ekonomik büyüme ve yatırım oranlarında düşüş, işsizlik gibi önemli sorunlarla karşılaşmıştır. Ekonomideki bu kötü gidişat, savaş sonrası kurulan düzeni ve dengeyi sarsmış (Sözen, 2005: 40), hem Keynesyen ekonomik politikalar hem de sosyal refah devlet anlayışı bu sorunların sebebi olarak görülmeye başlanmıştır. Bu durum, mevcut geleneksel kamu yönetiminin varlığını sürdürmesini olanaksız hale getirmiş ve yönetimde yeniden yapılandırma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma ile ilgili ilk ciddi adım, İngiltere'de 1976'da İşçi Partisinin kamu harcamalarını kısıması ile atılmış ve özellikle hizmetlerde verimliliği artırmak ve maliyeti azaltmak için verimsiz işleyen alanlara yönelik tedbirler alınmaya başlanmıştır. 1979 yılında işbaşına gelen Muhafazakar Hükümet'te, kamu yönetiminin maliyetli ve israf içinde olduğu, bundan dolayı köklü reformlara gidilmesi gerektiği ve çözüm olarak kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, bazı alanların özel sektör ile rekabet edecek düzeyde olması ve zorunlu ihalelerin uygulanması gibi öneriler gündeme getirilmiştir (Bilgiç, 2011: 103). Yeni anlayış, kamu yönetiminde özel sektör yönetimi tekniklerinin uygulanmasını, verimlilik ve etkinlik kavramlarının işletme ve iktisat anlayışıyla ele alınmasını vurgulamaktadır (Arslan, 2010: 23).

1.3.1.1.3. Siyasi (İdeolojik) Faktörler

Yeni kamu yönetimi anlayışı, katı bürokrasinin önüne geçmeyi, merkeziyetçilik yerine adem-i merkeziyetçiliği, esnekliği, katılımcılığı, şeffaflığı ve yerinden yönetim (subsidiarity) ilkelerini savunmaktadır. İşte tam bu noktada yeni anlayışın, “Yeni Sağ” ideolojisi ile yolları kesişmektedir. Çünkü yeni sağ ideolojisi de bu ilkeler çerçevesinde şekillenmiştir.

Yeni sağ, Hayek ve Friedman'ın öncülüğünde gelişen liberalizmin yeni bir yorumudur. Bilindiği gibi liberalizm, devletin ekonomiye müdahalesinin ve toplumsal politikalarının asgari düzeye indirilmesini savunmakta ve piyasa mekanizmasına koşulsuz destek vermektedir (Aksoy, 2003: 546-547). Aynı şekilde yeni sağ düşünürleri de, kamu hizmetlerinin sağlanmasında, devletin rolü ve müdahalesinin en az düzeyde olması gerektiğini ifade etmekte ve serbest piyasada kıt kaynakların en verimli alanlarda kullanılmasından dolayı, ekonomik gelişmenin bu yolla daha iyi olacağını öne sürmektedirler (Bilgiç, 2011: 104).

1979 yılında İngiltere Başbakanlığına gelen Margaret Thatcher ve 1980 yılında Amerikan Başkanlığına gelen Ronald Reagan, yeni sağ ideolojisine göre hareket etmiş ve geleneksel kamu yönetim anlayışına karşı 1970’lerde yapılan eleştirileri hayata geçirmeye çalışmışlardır. Thatcher ve Reagan’ın temel politikası olarak, devletin elini piyasadan çekmesi diğer bir ifadeyle “devletin küçültülmesi” gösterilmektedir (Çiftçi ve Çürük, 2011: 30). Bu politika anlayışı, birçok devleti etkilemiş ve bu yönde önemli adım atmalarını sağlamıştır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırmayı gerektiren siyasal sebeplerin, ekonomik ihtiyaçlardan kaynaklandığı söylenebilir. Ekonomik gelişmeler, vatandaşların taleplerinde, beklentilerinde ve duyarlılıklarında ortaya çıkan talepleri karşılamada geleneksel kamu yönetim anlayışının yetersiz kalması, bu yüzden beklentileri karşılayacak yeni bir yönetim anlayışına geçilmesinin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu süreçte devletin önemi azalmış ve rolü değişmiş, bununla birlikte yöneten-yönetilen kavramları önemsiz hale gelmeye başlamıştır. Devlet, yöneten bir aktör değil, yerel yönetim birimleri, özel şirketler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir hakem olarak ön plana çıkmış, yani “yönetişim” kavramının bir parçası haline gelmiştir. Devlet, vatandaşın istek ve taleplerini karşılamakla mükellef bir yapı olarak görülmeye başlanmıştır (Şengül, vd., 2018: 18-19).

1.3.1.1.4. Sosyal Faktörler

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sürecinde etkili olan bir diğer önemli faktör de sosyal değişimdir. Özellikle küreselleşmeyle birlikte insanların iktidar olgusuna, otoriteye, temel hak ve özgürlüklere, bir bütün olarak siyasal yapıya ve devlet yönetimine olan bakış açıları değişmiş ve insani değerler ile kişilik haklarının önemi daha açık bir şekilde ortaya çıkmaya başlamıştır. Kişilerin devlet tarafından yerine getirilen hizmetlere olan beklentileri önemli ölçüde değişmiş, devletin mutlak bir güç olmadığı, kamu örgütlerinin topluma hizmet etme amacıyla doğduğu ve bu yüzden de kamu hizmetlerinin bir lütuf olarak görülmemesi gerektiği, devletin temel var olma sebebinin herkesi mutlu etmek olduğu ifade edilmiştir (Saran, 2004: 116).

Bugün bakıldığında vatandaşların geçmişe oranla daha eğitilmiş, hakkını arayan, siyasi otoritelere daha az itaatkâr oldukları bir gerçektir. Günümüzde vatandaşlar hem daha çok hizmet beklemekte hem de hizmetlerin kaliteli olmasını

istemektedir. Genç nüfusun içinde bulunduğu çeşitli sorunlar ve yaşlı nüfusun artması gibi faktörlere de değinmek gerekmektedir. Bunun gibi faktörler, giderek artan talepleri mevcut kaynaklarla karşılanamayacak bir duruma getirmiş, bu durum da hem refah devlet anlayışından uzaklaşma hem de kaynakların verimli bir şekilde kullanılma zorunluluğunu beraberinde getirmiştir (Farnham & Horton, 1993'ten Akt. Bilgiç, 2011: 103-104). Dolayısıyla değişen ve gelişen dünyada vatandaşlar yönetimden daha fazla söz hakkı ve daha fazla seçenek talep etmelerinden dolayı, yeni kamu yönetimi anlayışı bu talepleri karşılama yönünde gelişerek şekillenmiştir.

1.3.1.1.5. Diğer Faktörler

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış süreciyle ilgili ekonomik, siyasal ve sosyal faktörlerin dışında diğer etkenlere de değinmek gerekmektedir. Bilindiği gibi yeni kamu yönetimi anlayışı, ilk başta gelişmiş ülkelerde ve özellikle Anglo-Amerikan ülkelere özgü olarak ortaya çıkmıştır. Ancak daha sonraki yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışının değişik versiyonları birçok gelişmiş ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Özellikle IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve OECD olmak üzere birçok küresel kuruluşun, yaptıkları teşvik edici politikalar ve çalışmalar ile yeni yönetim anlayışının yaygınlaşmasında önemli katkıları olmuştur (Sözen, 2005: 52).

Ayrıca özel sektörden transfer edilen yönetim danışmanlarının, özel sektöre ait olan düşünce ve değerleri kamu yönetimine aktarmada köprü görevi görmeleri (Sözen, 2005: 51), 1980'lerden sonra neo-liberal düşünce anlayışıyla piyasanın yüceltilmesi, kamusal yarara karşı bireysel çıkarın ön plana çıkartılması (Acar, 2017: 253), medya ve sivil toplum kuruluşu gibi baskı gruplarının, kamu yönetiminin şeffaf ve açık olmasına yönelik yaptıkları baskı ve yönetimde vizyon sahipli lider yöneticilere duyulan ihtiyacın artması gibi faktörler, yeni kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecini önemli derecede etkilemiştir.

1.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Amaçları

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel amaçlarına geçmeden önce bu anlayışın temel ilke ve özelliklerine kısaca değinmek gerekmektedir. Bilindiği gibi yeni yönetim anlayışı, geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak, yönetim ve organizasyonda, yönetimin işleyişinde, yönetimin özel sektör ve vatandaşla olan ilişkilerinde yeni bir

yapılanma öngörmektedir. Bu doğrultuda yeni yönetim anlayışının unsurları konusunda çeşitli sınıflandırmalar yapılmıştır (Eryılmaz, 2016: 53). Örneğin, Christopher Hood (1991: 4-5) yeni yönetim anlayışında olması gereken yedi ilkeyi şöyle sıralamaktadır;

- a) Kamu sektöründe profesyonel yönetim yer almalıdır.
- b) Açık standartlar belirlenmeli ve performans ölçümleri yapılmalıdır.
- c) Çıktı kontrollerine daha fazla vurgu yapılmalıdır.
- d) Kamu sektöründeki birimler ayrıştırılmalıdır.
- e) Kamu sektöründe daha büyük rekabete geçilmelidir.
- e) Kamunun yönetim tekniklerinde özel sektör yöntemleri kullanılmalıdır.
- f) Kaynak kullanımında disiplin ve tasarruf sağlanmalıdır.

OECD ülkeleri de yaptıkları bir araştırma sonucunda ortaya koydukları sekiz eğilimle “kamu yönetimi için yeni bir paradigma”nın ortaya çıktığı sonucuna varmışlardır. Bu eğilimlerle birlikte yeni anlayışın temel ilke ve özellikleri de ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunlar (Kickert, 1997: 733);

- a) Merkezi yönetimdeki idare ve sevk fonksiyonlarının güçlendirilmesi
- b) Yetki devretme noktasında esneklik sağlanması,
- c) Performansın, kontrolün ve hesap verebilirliğin sağlanması,
- d) Rekabetin geliştirilmesi ve seçeneklerin arttırılması,
- e) İnsan kaynakları yönetiminin iyileştirilmesi,
- f) Bilgi teknolojisinin yaygın olarak kullanılması,
- g) Düzenleme kalitesinin iyileştirilmesi,
- h) Hizmet sunumunda duyarlılığın esas alınmasıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının sahip olduğu temel ilke ve özelliklerine bakıldığında, kamu yönetiminde oldukça geniş kapsamlı bir paradigma değişimi yaşandığı görülmektedir. Genel olarak bu anlayışın karakteristik özellikleri ise aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1.2: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Karakteristikleri

Özelleştirme	Performans için hesap verilebilirlik	Performans ölçümü	Personel yönetimi (teşvikler)
Yerinden yönetim	Performans denetimi	Değişen yönetim tarzı	Kullanıcı ücretlendirme
Müşteri eksenli (tek noktadan alışveriş, durum yönetimi)	Bütçe kesintileri	Sözleşme	Siyaset ve yönetimin ayrılması
Stratejik planlama ve yönetim	Harcama belgeleri	Yönetimde özgürlük (esneklik)	Gelişmiş finansal yönetim
Tedarik ve üretimin ayrılması	Rekabet	Geliştirilmiş muhasebe	Bilgi teknolojisinin daha fazla kullanımı

Kaynak: Gruening, 2001: 2.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilke ve özellikleri dikkate alınarak, bu anlayışın amaçları üç ana gruba ayrılmaktadır. Bu ana gruplar; minimal devlet anlayışına geçiş, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması şeklinde sıralanmaktadır. Yeni yönetim anlayışının daha iyi anlaşılmasını sağlayabilmek için bu amaçlara aşağıda özetle değinilmiştir.

1.3.2.1. Minimal Devlet Anlayışına Geçiş

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte devletin rolü önemli derece değişmiştir. Daha önce de değinildiği gibi özellikle 1970’li yıllarda petrol krizinin yaşanmasıyla birlikte yaşanan küresel ekonomik sorunlardan sonra, başta İngiltere olmak üzere birçok ülkede devletin rolü yeniden tartışılmaya başlanmış ve Keynesçi devlet politikalarını uygulayan sosyal refah devleti anlayışı yerine “minimal devlet” anlayışı esas alınmaya başlanmıştır. Minimal devlet anlayışı genel olarak, liberalizmin kurucu temsilcisi olarak anılan John Locke’un yüzyıllar önce devlet ile ilgili ortaya koyduğu düşüncelerinden etkilendiği görülmektedir. Bu anlayışta devletin daha küçük ama daha etkili olduğu ifade edilmektedir.

Minimal devlet anlayışı, “kürek çekmek değil, dümen tutmak” felsefesiyle hareket etmektedir. Doğrudan üreten bir devlet anlayışı yerine, üretme fırsatını veren, toplumun ortak çıkarı için rekabet ortamını sağlayan, piyasaları düzenleyen ve denetleyen bir devlet anlayışı bulunmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 26). Yani kamu hizmetlerin yürütülmesinde devlet, daha çok yönlendirici ve düzenleyici konumda yer almaktadır (Klijn, 2012: 204).

Yeni kamu yönetimi anlayışında genel olarak devletten beklenen görevler şunlardır (Bilgiç, 2003: 35);

- a) Devlet bizzat mal ve hizmet sağlamak yerine mal ve hizmet sağlayan kuruluşlara alt yapı hazırlamalı ve bu kuruluşlar arasında rekabeti geliştirmelidir.
- b) Vatandaşlar müşteri olarak görülmeli ve onlara farklı alternatifler sunmalıdır.
- c) Piyasa mekanizmaları teşvik edilmelidir.
- d) Devlet, hizmetlerin sağlanmasında ve sunumunda tekel olmamalıdır.
- e) Sorunlar ortaya çıkmadan önce çözmeye çalışmalıdır.
- f) Harcama ve tüketmenin yanında kamuda kazanç sağlama faktörü de öne çıkartılmalıdır.

Dolayısıyla minimal devlet anlayışı ile birlikte, devletin yönlendirici ve düzenleyici konumda yer alması, kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli ve ekonomik şekilde gerçekleşmesinin beklenmekte olduğu söylenebilir.

1.3.2.2. Piyasa Mekanizmalarının Benimsenmesi

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel amaçlarından biri de, piyasa mekanizmalarının benimsenmesidir. Yeni anlayışta devlet, daha yalın olmaya başlamakta ve özelleştirme yoluna gidilmektedir (Denhardt & Denhardt, 2000: 549). Özelleştirmenin olmadığı alanlarda daha çok piyasa mekanizmalarından yararlanılmakta ve bu mekanizmalar ile kaynakların kullanımının, devlet müdahalesine göre daha yenilikçi ve daha verimli olduğu ifade edilmektedir (Sözen, 2005: 62).

Piyasa mekanizmaları ve uygulamaları yeni kamu yönetimi anlayışının ortak temasını oluşturmaktadır (Sözen, 2005: 62). Piyasa mekanizmalarının benimsendiği yönetimler sayesinde hizmet sunanlar arasında rekabet sağlanabilmektedir. Toplumda vatandaşlar bürokratik yönetimlerin dışına yönlendirilerek daha fazla güçlendirilmekte, kurumların performans girdileri üzerinde değil çıktıları üzerinde odaklanılmakta, kurumların kurallar ve düzenlemeler yerine hedef ve misyonlarıyla ilerledikleri ve vatandaşları müşteri olarak görerek onlara tercih seçenekleri sundukları bir sistem benimsenmektedir. Bu sistem sayesinde otorite yerleşmekte ve piyasa mekanizmaları,

bürokratik mekanizmalara göre daha fazla tercih edilmektedir (Hughes, 1998: 2-3'ten Akt. Özer, 2005: 250).

1.3.2.3. İşletme Yönetim Tekniklerinin Kamu Yönetiminde Uygulanması

Yeni kamu yönetimi anlayışının diğer bir amacı da, işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasıdır. Kamu kurumlarının, özel sektörün ilke ve kurallarıyla yönetilmesi durumunda, hizmet sunumunun daha verimli olacağı ifade edilmektedir. Bunun için özel sektördeki ödül yapılarının benimsenmesi, performansa dayalı ücret sisteminin uygulanması ve çalışma saatlerinin daha esnek hale getirilmesi (Falconer, 2010: 4) gerekmektedir.

Kamu yönetimi, yöntemlere, kurallara ve süreçlere göre hareket etmektedir. İşletme yönetiminin, yalnızca yönerge ve talimatlara göre iş yapmak yerine, önceliklerin ve hedeflerin belirlenmesi, uygulama planlarının yapılması, insan kaynaklarının etkin kullanılması, yapılan işlerden sorumluluk alma ve performans değerlendirme gibi (Al, 2002: 145-146) birçok özelliği bulunmaktadır. Dolayısıyla işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması halinde, kamu yönetimi sisteminin, sürekli değişen ve gelişen dünyada daha başarılı olacağı söylenebilir.

1.3.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel Araçları

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte kamu örgütlerinin idari yapılanmalarında önemli değişiklikler meydana gelmiş ve bu değişiklikler yeni eğilimleri ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetiminde idari yapıların yerelleştirilmesi, özel sektör tekniklerinin kullanılması, ortak katılımın sağlanması, rekabetin geliştirilmesi, bilgi teknolojinin kullanılması ve kamuoyu denetiminin sağlanması gibi amaçların yerine getirebilmesi için temel araçlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu araçların başında da, özelleştirme, yerel özerklik, yönetişim, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi ve e-devlet gelmektedir.

1.3.3.1. Özelleştirme

1980'lerden bu yana devlet, ulusal ekonomilerin gelişiminde minimal bir rol üstlenmekte ve özelleştirmeler yoluyla birçok alanı piyasa güçlerine bırakmaktadır

(Acar, 2018: 60). Bu yol sayesinde devlet, rekabete dayalı piyasa ekonomisini oluşturmakta ve kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlamaktadır.

Özelleştirme, dar anlamda kamu mülkiyetinin özel mülkiyete dönüştürülmesini (Aksoy, 1994: 108) ifade etmekle birlikte, mülkiyet devrinden daha fazlası olarak görülmektedir. Çünkü özelleştirme, mal ve hizmet üretim birimlerinin performansını bütünüyle değiştirecek yeni ve karmaşık bir uygulama olarak görülmektedir (Bozlağan, 2014: 276). Özelleştirme terimi, ilk defa İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher'in 1979'da "devletin geri püskürtülmesi" sloganıyla uygulamaya koyduğu programla tam anlamını kazanmıştır (Turan, 2015: 176). İngiltere'den sonra başta ABD, Almanya ve Türkiye olmak üzere birçok ülke de özelleştirme uygulamasını kullanmaya başlamıştır.

Özelleştirme uygulamaları, yalnızca siyasal ve ideolojik değil, aynı zamanda karmaşık sosyo-ekonomik sebeplerinde sonucudur. Genel olarak özelleştirme sürecinin amaçları şu şekilde sıralanabilir (Bozlağan, 2014: 277-279; Işıklı, 1994: 92-94);

- a) Kamu kesimlerinin, temel işlevlerine dönmesini sağlayarak, kamunun ekonomi içindeki varlığını düzenleme ve denetleme işlevi ile sınırlandırmak,
- b) Kamunun elinde bulunan mal ve hizmet sağlayan birimlerde verimliliği artırmak,
- c) Kamuda borçlanma ihtiyacını azaltmak,
- d) Mal ve hizmetlerin, tüketicinin isteklerine uygun olarak üretilmesini sağlamak,
- e) Sendikaların kamu kesimi üzerindeki baskılarını hafifletmek ve emekçiler arasındaki ücret dengesizliğini gidermek,
- f) İş hayatını canlı tutan bir unsur olarak rekabet ortamı hazırlamak,
- g) Bürokrasiyi azaltmak ve daha özgür bir alan oluşturmak.

Özelleştirme yoluyla devlet önemli bir gelir elde etmektedir. Ancak bu uygulamayla birlikte önemli sorunlarda ortaya çıkabilmektedir. Her şeyden önce özelleşen alanlar, kârlılık ilkesine göre hareket etmelerinden dolayı, kamusal yararı göz ardı edebilmektedirler. Ayrıca sendikaların özelleşen alanlarda baskı yapma hakkı da

tehdide uğramaktadır. Dolayısıyla bu uygulamanın olumlu yanları olduğu kadar, olumsuz yanları da bulunmaktadır.

1.3.3.2. Yerel Özerklik

Yerel özerklik kavramı, yeni kamu yönetimi anlayışının önemli vurgularından biri olarak görülmektedir. Bu kavram genel olarak, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin daha iyi yerine getirilmesi, katılımcı demokrasi anlayışının hayata geçirilmesi, korunması ve güçlendirilmesi doğrultusunda, yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki işleri, kendi sorumlulukları altında özgürce seçtikleri organları aracılığıyla yerine getirmeleri ve buna uygun olarak kaynaklara kavuşabilmeleri (Keleş, 1998: 143) şeklinde ifade edilmektedir.

Özerklik, hem merkezi yönetimin ve hem de bürokratik çalışmaların sakıncalarını gidermek ya da azaltmak için uygulanan bir yönetim şeklidir. Bazı hizmetlerin yerel kurumlar aracılığıyla yürütülmesi ülke çıkarları açısından oldukça yararlı görülmektedir (Ökmen, 2002: 103). Çünkü yerel yönetimlere özerkliğin tanınmasıyla birlikte, bu yönetimler, kendi görev alanları içindeki sorumluluklarını yerine getirme noktasında, merkezi yönetimden belli ölçüde bağımsız hareket edebilmekte ve bu durum yerel demokrasinin uygulanması açısından oldukça olumlu görülmektedir.

Yerellik ilkesi, toplumsal ve sosyal yaşamın her alanında vatandaşa ve vatandaşa yakın alt düzeylere öncelik verilmesini öngörmektedir (Canatan, 2001: 38). Bu ilkeye göre şekillenen yerel özerkliğin de belli başlı üç önemli amaca hizmet ettiği söylenebilir. Bunlar (Koyuncu ve Çoşkun, 2003: 284);

- a) Yerel hizmet taleplerinin karşılanabilmesi için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak,
- b) Yerel yönetimlerin kendi şartlarına ve ihtiyaçlarına göre en uygun yönetim yapısı ve biçimini belirlemelerine imkân tanımak,
- c) Yerel yönetimleri, merkezi yönetimin baskılarından koruyarak, yeni ve mevcut ihtiyaçlarını özgürce yerine getirmelerini sağlamak şeklinde sıralanabilir.

1.3.3.3. Yönetişim

Yönetişim, İngilizce 'de “governance” kelimesinin karşılığı olarak Türkçeye çevrilmiştir (Rhodes, 1996: 652). Yönetişim (governance) kavramı, “idare etmek, yönlendirmek, hükmetmek” anlamlarına gelen “yönetmek (to govern)” fiilinden türemektedir (Hughes, 2014: 227). Bu kavram ilk defa 1989 yılında Dünya Bankasının, Afrika ülkelerine yönelik hazırladığı raporda kullanılmıştır. Bu raporda, Afrika ülkelerinin “iyi yönetime (good governmente)” değil, “iyi yönetime (good governance)” ihtiyaç duydukları ileri sürülmüştür (Yüksel, 2000: 148). 1989'dan sonra dünyanın birçok ülkesinde de kullanılmaya ve uygulanmaya başlandığı görülmektedir.

Yönetişim, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile gerçekleşen çok aktörlü ve karşılıklı bir yönetim şeklini ifade etmektedir (Acar, 2018: 56). Görüldüğü üzere yönetimle birlikte çok sayıda yönetimin ve birbirini etkileyen aktörlerin etkileşimi sonucu olan yeni bir yapı ortaya çıkmakta (Stoker, 1998: 17) ve bu aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetime dâhil edilmesi söz konusu olmaktadır. Yönetişim uygulaması, toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda sorumluluk terazisinin devletten sivil topluma kaydığını göstermektedir. Diğer bir ifadeyle yönetim, kamu yönetimini, devletin ve siyasal iktidarın çalışmalarıyla, sınırlandırmamakta, bunlarla birlikte hem özel kesimi hem de sivil toplum kuruluşlarını yönetimin vazgeçilmez aktörleri olarak görmektedir (Eryılmaz, 2016: 60).

Yönetişim yaklaşımı, küreselleşme, demokrasi, sosyal devlet, yerelleşme, sivil toplum, ekonomik kalkınma ve etkin yönetim gibi kavramları esas alarak ve bu kavramları ilişkilendirerek hem ulusal yönetim hem de uluslararası ilişkiler için kabul edilebilir, işlevsel bir model sunmaktadır. Bu yaklaşım, ayrıca değişen ve dönüşen siyasal ve toplumsal formlara uygun olarak yeni ilkeleri de ortaya koymaya çalışmaktadır (Çukurçayır, 2014: 269). Bununla birlikte yerelleşme – uluslararasılaşma – piyasalaşma zincirine uygun olarak, yönetim kuramcılarının savunduğu yönetme eylemi, artık ulus devletle sınırlı kalmayıp, ulusaldan yerele ve uluslararası alana uzanmaktadır (Acar, 2018: 57).

Yönetişim genel olarak, kamu yönetimini etkinleştirmeye çalışmakta, demokrasiyi güçlendirmekte, kurumların meşruluğunu artırmakta, yönetime farklı

paydaşların katılımını sağlayarak kararların içeriğini zenginleştirmekte ve karar ile işlemlerin açık ve anlaşılır olmasını sağlamaya çalışmaktadır (Toksöz, 2008: 18).

Yönetişimin temel ilkeleri, katılımcılık, etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk, tutarlılık, adillik (eşitlik) ve hukuka bağlılık olarak sıralanmaktadır (Toksöz, 2008: 18-19). Bu ilkeler, dünyanın birçok ülkesinde yaygın olarak kullanılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel aracı olan yönetim, yeni yönetimin düzenini ve sürecini açıklamaya çalışan ve toplumun daha etkin ve daha demokratik yönetilmesiyle ilgili öneriler ortaya koyan kuramsal bir model olarak düşünülebilir. Bu model, kamu yönetimindeki eğilimlere ve değişimlere yeni bir yol haritası çıkartmakta ve daha iyi ve daha demokratik yönetim için birçok öneriler sunmaktadır (Coşkun, 2003: 53). Yönetim sisteminde bu önerilerin dikkate alınıp uygulanması halinde önemli kazançlar elde edilebilecektir.

1.3.3.4. Toplam Kalite Yönetimi

Yeni kamu yönetimi anlayışının önemli bir aracı olan toplam kalite yönetimi, “özel veya kamu kurum ve kuruluşlarının, müşterilerini memnun etmek amacıyla bir dizi yönetsel ilke, yöntem ve teknik, örgütsel süreç, kaynak, etkinlik ve ilişkileri, çalışanların da tam ve gönüllü katılımıyla sürekli iyileştirerek sundukları mal ve hizmetlerde kalite, verim ve etkinliğe ulaşmalarını sağlayan bir yönetim modeli, yaklaşımı ve felsefesi” (Nohutçu, 2003: 237) olarak tanımlanmaktadır.

Toplam kalite yönetimi, müşterinin isteklerini her şeyin üstünde gören ve müşteri tarafından tanımlanan kaliteyi, bütün faaliyetlerin yürütülmesi esnasında mal ve hizmet bünyesinde oluşturan bir yönetim şeklidir (Ertuğrul, 2006: 85). Bu yönetim biçiminin, 1970’lerin başında Japonya’da uygulanmaya başlandığı bilinmektedir. Bugünkü durumuna gelmesinde, Japonya’da 1962 yılında başlatılmış olan kalite çemberleri modelinin önemli bir rolü bulunmaktadır. Çünkü kalite çemberleri modeli, çalışanların işleriyle ilgili söz sahibi oldukları yeni bir yönetim yapısına geçişin ilk basamağını oluşturmuştur (Yamak, 2015: 125).

Toplam kalite yönetimi, insan üzerinde odaklaşır ve amacı kaliteye dayalı bir kültür üretmektir (Demirhan, 1997: 59). Bu doğrultuda hammadde temininden, malın

tüketiciye ulaşmasına dek her aşamada kalite sağlanmaya çalışılmakta, diğer bir ifadeyle kaliteyi işletmenin bütününe yaymak istenmektedir. Bu açıdan, toplam kalite yönetimini sistemsal düzenin en ileri aşaması olarak görmek yanlış değildir. Çünkü sistem düşüncesi, toplam kalitenin tüm ilkeleriyle örtüşmektedir (Yamak, 2015: 121).

Toplam kalite yönetiminde, herkesin katılımının sağlanması suretiyle kalitenin sürekli iyileştirilmesi ve toplam maliyetlerin azaltılması amaçlanmaktadır (Halis, 2000: 90). Bu süreçte yer alan temel unsurlar olarak (Efil, 2010: 165); üst yönetimin liderliği, takım çalışması, firma çalışanlarının eğitimi, müşteri odaklılık ve kaizen (sürekli geliştirme) gösterilmektedir. Bu temel unsurlar birbirini tamamlar niteliktedirler.

Kamu yönetiminde, toplam kalite yönetimine geçmenin en önemli sebebi olarak “değişimin gerekliliği” gösterilebilir. Günümüzde tüm dünyada yaşanan hızlı değişim ve dönüşüme kamu yönetiminin ayak uyduramadığı ve kamudaki hizmetlerin taleplere yeterli şekilde cevap verebilecek düzeyde olmadığı sürekli dile getirilmektedir. İşte kamu yönetimindeki bu önemli eksiğin giderilmesinin yollarından biri olarak toplam kalite yönetimi uygulamasına geçilmesi (Balcı, 2014: 328) gösterilmektedir. Toplam kalite yönetimi, ilke ve özellikleriyle, kamunun hantal, israfçı, verimsiz ve müşteri memnuniyetini göz ardı eden yapısının kırılmasını amaçlamaktadır (Acar, 2018: 62).

1.3.3.5. Performans Yönetimi

Kamu yönetimi sisteminin, değişim taleplerine cevap verebilmek için, örgütlerin sahip oldukları insan gücü kaynakları, norm düzenleri, mali imkânları ve maddi araç-gereç gibi unsurlarıyla, iç tutarlılığı ve sinerjiyi oluşturacak etkili bir performans yönetimi sistemini oluşturması gerekmektedir (Saran, 2004: 183). Bu yönetim sistemiyle kamunun hizmet anlayışı ve işleyişinde değişim meydana getirilmeye çalışılmaktadır.

Örgüt çalışanlarının performansının, sistematik ve şekilsel olarak ilk defa 1900’li yılların başlarında ABD’de kamu hizmeti veren kurumlarda değerlendirildiği görülmüştür (Uyargıl, 1994: 1). Ancak performans yönetimi terimi, ilk olarak 1970’lerde kullanılmış ve bu yönetim 1980’lerin ikinci yarısından sonra tanınmaya başlayan bir süreç olmuştur (Jain & Gautam, 2014: 2).

Performans yönetimi, kişilerin, kendi potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayacak biçimde motive ederek örgütlerden, takımlardan ve kişilerden daha etkin sonuçlar almak için üzerinde uzlaşmış amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçümler, geri bildirim ve ödüllendirme adımlarından oluşan sistemsal bir yönetim aracıdır (Halis ve Tekinkuş, 2003: 174). Başka bir tanıma göre ise performans yönetimi, çalışanların, kuruluşların belirlenmiş olduğu hedeflere ve standartlara ulaşmak için görevlerini en iyi şekilde yerine getirmelerini sağlayan bir süreçtir (Gunnigle & Mcdonnell, 2008: 3). Bu süreç sayesinde çalışanların iş performansı hakkında bilgi edinilebilmekte ve çalışanların iş tanımlamalarında ve iş analizlerinde belirlenen standartlara ne ölçüde yaklaştıkları ile ilgili geri besleme sağlanabilmektedir (Palmer, 1993: 9-10).

Yeni kamu yönetimi anlayışının önemli bir aracı olan performans yönetimi sistemi, genel olarak şu ilkelere dayanmaktadır (Çevik, 2010: 164-165);

- a) Örgütlerin amaç ve değerlerini gösteren görev bildirgesinin hazırlanması,
- b) Örgütlerin amaç ve hedeflerini ortaya koyan örgüt planlarının yapılması,
- c) Örgütlerin her bir bölümü ve birimi için özel planları, performans hedef ve standartları ve bütçelerini belirleyen iş planlarının yapılması,
- d) Yukarıdaki üç ilkede düzenli ve sistemli işleme ve incelemelerin yapılması ve bu üç ilkenin revizyonlardan sonra tekrarlatılması.

Kamu kurumlarında performans ölçülmesinin ve değerlendirme yapılmasının önemli yararları bulunmakta ve bu yararlar şu şekilde sıralanmaktadır; Performans yönetimi, kurumlarda görev alanların daha yüksek performansla çalışmasını sağlamakta, çalışanların tam kapasite ve tam potansiyele ulaşmasına katkıda bulunmakta, çalışanların gizli yeteneklerinin ortaya çıkmasını sağlayan bir zemin oluşturmakta, kurumun kültür anlayışını güçlendirebilmekte ve değiştirebilmekte (Canman, 1995: 122), çalışanları nelerin motive ettiğini ortaya çıkarmakta ve yönetimde etkinlik, etkililik, ekonomiklik ve toplam kalite yönetimi gibi amaç ve uygulamalara destek olmaktadır.

Her yeni yönetim yaklaşımı gibi performans yönetimi de, kamu yönetiminde sorun ve güçlüklerle karşılaşan bir konudur. Bu sorun ve güçlüklerin yaşanmaması için birtakım önlemler alınması gerekmektedir (Aydın, 2004: 116-117). Her şeyden

önce kamu kurumlarında performans yönetiminin uygulanabilmesi için yönetimin performans denetimine uygun olarak örgütlenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, rol ve sorumlulukların net bir şekilde belirlenmesi için, ilk başta ölçülebilir şekilde kamu hizmetlerinin denetiminde geniş bir şekilde inceleme yapıp vatandaşlarının memnuniyetin ve kamu yararının araştırılması, vatandaşların kamusal bilgi ve verilere kolay şekilde ulaşabilmesi, bu verilerin kolay anlaşılabilir biçimde sunulması gerektiğine, kişisel hakların gizliliğine uyulması koşuluyla yapılan değerlendirme ve düzenlenen teftiş raporlarının sanal ortamda paylaşılmasının doğru olacağı, vatandaşların denetimden beklentilerinin bu şekilde belli oranda giderilebileceği ve bu sayede mevcut imkân ve koşullarla birlikte performansın artırılabilceğine inanılmaktadır (Halis ve Tekinkuş, 2003: 199).

1.3.3.6. E-Devlet

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırmayı hızlandıran gelişmelerden birisi de, “e-devlet” uygulamalarının yaygınlaşmasıdır. Değişen ve gelişen dünyada bilgisayar teknolojilerinin hızla ilerlemesi ve yaygınlaşması bu teknolojilerin kamu yönetiminin de etkinleştirilmesinde ve iyileştirilmesinde kullanılmasını vazgeçilmez hale getirmiştir (Çukurçayır ve Eşki, 2001: 102-103). E-devlet uygulamalarıyla istek ve ihtiyaçlara daha hızlı cevap veren bir devlet anlayışının oluşturulması amaçlanmaktadır.

Türkiye’de “e-devlet” olarak ifade edilen bu kavram, literatürde “elektronik devlet”, “elektronik hükümet” ya da “elektronik yönetim” olarak da adlandırılmakta ve bu kavram ile ilgili birçok tanım yapılmaktadır. Ancak en basit anlamıyla e-devlet, kamu hizmetlerinin müşterilere elektronik ortamda sunulmasıdır. Söz konusu müşteriler, kurumlar, özel şirketler ya da vatandaşlar olabilmektedir.

E-devlet kavramı ilk defa 1993 yılında ABD’deki “Ulusal Performans Araştırması”nda kullanılmıştır (Misra, 2007:23). Ancak e-devlet uygulamaları, vatandaşlara ve işletmelere elektronik bilgi ve hizmetler sunmak amacıyla 1990’lı yılların sonlarında kullanılmaya başlanmıştır (Chen & Gant, 2001: 343).

E-devlet uygulamalarının üç önemli hedefi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, devletin daha verimli olmasını sağlamak, ikincisi, vatandaşlara daha iyi hizmet sunmak, üçüncüsü ise geliştirilmiş demokratik süreçler oluşturmaktır (Grönlund & Horan, 2004:

718). Bu doğrultuda e-devlet uygulamalarından beklentiler şu noktalarda toplanmaktadır (Ülker, 2002: 970):

- a) Kamu hizmetlerinin hem yaygın hem de erişilebilir duruma getirilmesini sağlamak,
- b) Yönetim ve hizmet aşamasında vatandaşın taleplerinin göz önüne alınarak katılımcı yurttaşlık anlayışının önünü açmak,
- c) Kamu hizmetlerinin sunumunda zaman, maliyet ve işgücü alanlarında tasarruf sağlamak,
- d) Kamu kurumlarının eski dönemlere kıyasla daha rasyonel ve verimli çalışmasını sağlamak,
- e) Kamu kurumları ve kullanıcıları arasında eşgüdüm sağlamak,
- f) Güven ve şeffaflık ortamını sağlayarak devletin vatandaşın gözündeki meşruluğunu pekiştirmek,
- g) Devletin ulaşılabilirliğinde zaman ve mekân sorununu ortadan kaldırmak.

E-devlet uygulaması ile geleneksel yönetim anlayışı arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda bu iki anlayışın temel farklılıkları yer almaktadır.

Tablo 1.3: Geleneksel Yönetim ile E-devlet Uygulamasının Karşılaştırılması

	Geleneksel Yönetim	E-Devlet
Yönetim Anlayışı	Geleneksel yönetim	Yönetişim
İletişimin Temeli	Yüz yüze ya da evrak üzerinden iletişim	Elektronik üzerinden iletişim
Örgütsel Yapı	Hiyerarşi, dikey örgütlenme,	Koordineli ağ yapısı, yatay örgütlenme,
Hizmet Sunum Tipi	Tek tip hizmet	Farklı tipte hizmet
Yurttaşların Rolü	Pasif yurttaş	Aktif yurttaş, müşteri
İlişki Tipi	Uyruk ilişkisi (Tek yönlü)	Katılım ilişkisi

Kaynak: Balcı, 2003: 267.

Tabloya bakıldığında vatandaşların, müşteri sıfatıyla daha etkin bir konumda yer aldıkları görülmekle birlikte, geleneksel yönetimdeki örgütsel yapı ve hiyerarşi yerine yatay örgütlenme ve koordineli ağ yapısının esas alındığı anlaşılmaktadır. Ayrıca e-devlet uygulamasının katılımcılık anlayışına sahip olması açısından da bu modelin demokratik özellikte olduğu ifade edilebilir.

Her uygulamada olduğu gibi e-devlet uygulamasında da sorunlar çıkabilmektedir. Örneğin; teknik alt yapının yetersiz kalması, nitelikli elemanların eksikliğinin yaşanması ya da yasal ve ekonomik sorunların meydana gelmesi halinde bu uygulamada da aksaklıklar yaşanabilmektedir.

E-devlet uygulamalarının ortaya koyduğu yenilikçi anlayışla her geçen gün gelişimine devam etmektedir. Ancak ekonomik getirileri, kullanıcıların hakları, düzenleyici konuları içermesi ve politik bir unsur olması açısından değerlendirilmesi (Yılmaz ve Bozkurt, 2014: 298) gerekmektedir. Bugün bakıldığında da e-devlet uygulamasıyla birlikte birçok kamu hizmetinin daha süratli ve daha şeffaf bir şekilde sunulduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu uygulamanın, getirdiği yenilikler ve sağladığı kolaylıklardan dolayı yeni kamu yönetimi anlayışının en önemli araçları arasında yerini almakta olduğu söylenebilir.

1.3.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Uygulamalarında Ülke Örnekleri

Daha önce de ifade edildiği gibi, yeni kamu yönetimi anlayışı ilk olarak 1980’li yılların başında İngiltere’de uygulamaya konulmuştur. Ancak bu anlayış yalnızca İngiltere’ye özgü değildir (Hood, 1991: 3). Aynı dönemde yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili denemeler, Avustralya ve Yeni Zelanda’da gerçekleştirilmiş, Ronald Reagan yönetimi ile de ABD’de uygulamaya geçirilmiştir (Boztepe, 2018: 198).

Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışının dünyaya yayılmasında yalnızca İngiltere değil, ABD, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi Anglo-Amerikan ülkeleri de ekonomik ve yönetsel reform programlarıyla öncülük etmişlerdir. Birçok gelişmiş batı ülkesi de bu politikaları takip etmiştir. Bunun yanında gelişmiş batı ülkelerine bağımlı ve uluslararası mali kuruluşların kontrolünde olmalarına rağmen bir çok ülke de bu politikaları uygulamışlardır. Yalnızca muhafazakâr kesim değil, sosyal demokrat olan yönetimlerde 1980’li ve 1990’lı yılların başında karar verme, bütçeleme, bilgi teknolojisi ve insan kaynakları yönetimi gibi alanlarda yönetsel reform programlarını uygulamışlardır (Özer, 2005: 264).

Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında gerçekleştirilen reform programlarını, başarılı şekilde uygulayan birçok ülke örneğini vermek mümkündür. Ancak geniş bir çalışma konusu olabilecek bu ülkelerden yalnızca önemli görülenlerine

yer verilmiştir. Üzerinde kısaca durulacak bu ülke örnekleri, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda ve Fransa olacaktır.

1.3.4.1. Amerika Birleşik Devletleri

Yeni kamu yönetimi anlayışı, Amerika Birleşik Devletleri(ABD)'nde 1980'lerden sonra uygulanmaya başlanmış olmakla birlikte, bu alan ile ilgili yapılan çalışmalar daha önceki yıllara dayanmaktadır. Özellikle Dwight Waldo öncülüğünde 1960'lı yıllardan sonra gerçekleştirilen Minnowbrook konferanslarının, bu anlayışın ilk tohumlarının atılmasında önemli rol oynadığı söylenebilir.

Waldo'nun, hem 1950'li yıllarda kamu yönetiminin teorik çerçevesi ve siyaset bilimiyle ilişkisi üzerine eserleriyle, hem de 1960'lı yıllarda ABD'de yaşanan önemli siyasal, idari ve toplumsal olayları anlama ve açıklamaya yönelik teori ve yaklaşımlarıyla, yeni kamu yönetimi anlayışının doğuşu sürecinde önemli katkıları olmuştur (Özgür, 2014: 182). Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, Waldo tarafından düzenlenen ilk Minnowbrook konferansı, 1968 yılında Syracuse Üniversitesinde Adirondack Dağlarındaki bir tesis olan Minnowbrook'ta olmuştur. Yeni yönetim anlayışının ortaya çıkışını Minnowbrook öncesine dayandıran düşüncelerde bulunmaktadır. Ancak Minnowbrook konferanslarını, bu anlayışın doğuşu ve gelişimi noktasında en temel adım olarak kabul etmek yanlış olmayacaktır (Özgür ve Cigeroğlu Öztepe, 2015: 99-100).

1968 yılında gerçekleştirilen ilk Minnowbrook konferansında tartışılan temel konular Frederickson (1989: 97) tarafından şu şekilde sırlanmaktadır;

- a) Kamu yönetiminde ajansların (kurumların) yönetiminden politika konularına odaklanması,
- b) Kamu yönetiminde verimlilik, ekonomiklik ölçütlerine ek olarak sosyal eşitliğin eklenmesi,
- c) Kamu yönetimine etik, dürüstlük ve sorumluluk gibi kelimelerin tekrar dâhil edilmesi,
- d) Vatandaşlarının ihtiyaçları değiştikçe kamu kurumlarının amaçlarının buna bağlı olarak değişmemesi,

- e) Devletin büyümesi yerine, değişimin daha kritik teorik bir konu olarak ele alınması,
- f) Etkin kamu yönetiminin, aktif ve katılımcı bir vatandaşlık bağlamında tanımlanması,
- g) Rasyonel modelin doğruluğu ve katı hiyerarşi yararlılığının ciddi şekilde sorgulanması,
- h) Çoğulculuğun, kamu yönetimi uygulamasında standart bir ölçüt olarak görülmemesi.

1968 ve 1988’de gerçekleştirilen iki Minnowbrook konferansında da benzer temalar ele alınmakla birlikte özellikle sosyal eşitlik, etik, insan ilişkileri, kamu yönetimi ile demokrasinin uzlaştırılması ve yönetim alanıyla ilgili endişeler 1988 Minnowbrook konferansında ön planda olmuştur (Frederickson 1989: 100). 2008’de yapılan Minnowbrook konferansında ise demokratik performans yönetimi, finansal yönetim, hukuk/siyaset ve kamu yönetimi, liderlik, interdisipliner araştırmalar, ağlar, yönetişim, kamu yönetimi değeri, sosyal eşitlik ve adalet, şeffaflık ve hesap verebilirlik konuları ön plana çıkarılmıştır (O’Leary, vd., 2010: xiii’den Akt. Özgür ve Cigeroğlu Öztepe, 2015: 107). Bu konferanslar birçok açıdan eleştiriler almış olmasına rağmen, ortaya koydukları yenilikler ve açılımlar ile yeni kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecine ön ayak oldukları ve önemli katkılar sundukları söylenebilir.

ABD’de kamu yönetimi alanında hem kuramsal hem de uygulamaya yönelik yapılan çalışmalar yeni değildir. 1905 tarihli Bakanlıklarda Çalışma Yöntemi Üzerine Rapor’dan, 1987 tarihli Kamu Hizmetleri Ulusal Komisyonu’na kadar birçok çalışma yapılmıştır. Ancak bu tür çalışmalar genel olarak kamu yönetiminde kalıcı ve köklü sonuçlar doğurmamıştır (Yılmaz, 2001: 46).

1993 yılında hazırlanan “Ulusal Performansın Değerlendirilmesi Raporu” ile başlatılan ve daha çok “Devletin Yeniden Yapılandırılması Raporu” olarak anılan bu çalışma, kamuda yeniden yapılandırmanın genel çerçevesini ortaya koymuştur. Bu çalışma, Başkan Bill Clinton ve Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından koordine edilmiş ve programın temel amacı kısaca, “daha az maliyetle daha iyi çalışan devlet” olarak belirlenmiştir. Söz konusu çalışma, ABD’de 20.yüzyılın başından bu yana Federal

Hükümet düzeyinde yeni kamu yönetim anlayışına yönelik onuncu çalışma olup bugüne kadar ki en uzun olanıdır (Yılmaz, 2001: 47).

Devletin Yeniden Yapılandırılması Raporu'nda genel olarak, daha iyi, daha hızlı ve daha düşük maliyetli hizmet üretilmesi için kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının kaçınılmaz olduğu belirtilmekte, vatandaşların “müşteri” olarak görülmesi üzerinde durulmakta, kamu yönetiminin daha küçük ama daha verimli çalışması hedeflenmekte, merkeziyetçi ve hiyerarşik organizasyon yapılarının artık iyi işlemediği, kamu yönetiminde motivasyon ve performans yönetimine önem verilmesi gerektiği belirtilmekte ve devletin “şeffaflık” ilkesi çerçevesinde (Aktan, 2003: 432-433) hareket etmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bu rapor diğer çalışmaların aksine oldukça başarılı olmuş ve özellikle bu rapor ile birlikte yeni kamu yönetimi anlayışının temel felsefesi, ABD yönetiminde somut olarak uygulanmaya başlanmıştır.

1.3.4.2. İngiltere

İngiltere'de kamu yönetimi sisteminde yeniden yapılanma ihtiyacı diğer birçok ülkede olduğu gibi daha önceki yıllara dayanmakta, ancak somut çalışmalarla bu konunun önem kazanması yine birçok ülkede olduğu gibi 1980'li yıllara denk gelmektedir. 1979 yılında Margaret Thatcher'in yönetime gelmesi ve değişim konusunda öncülük etmesi, kamu yönetiminde yeni bir anlayışın gelişmesi noktasında önemli adımların atılmasını sağlamıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 44). Çünkü Thatcher yönetimi, “kürek çeken değil, dümen tutan devlet” anlayışıyla harekete geçmiş ve hantal yapılar yerine hızlı ve etkin bir kamu yönetim yapısının oluşturulmasını amaçlamıştır.

1988 tarihli “Devlet Yönetiminin Geliştirilmesi: Sonraki Adımlar” raporu olmak üzere Muhafazakâr Parti iktidarları tarafından 1979-1997 yılları arasında gerçekleştirilen birçok reform bulunmaktadır. Bu reformlardan bazıları tamamlanmış, bazıları ise istenilen sonuçları vermediği için uygulamadan kaldırılmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen liberal uygulamalar ile yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik reformlar uygulanmaya çalışılmış ve bu reformlar daha sonraki dönemlerde gerçekleştirilecek çalışmalar için de temel oluşturmuştur (Bingöl, vd., 2008: 28).

Tony Blair Hükümeti döneminde de, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde önemli çalışmalar yapılmıştır. Blair Hükümeti, daha önce yapılan çalışmaları göz ardı

etmeden kendi politikalarını ortaya koymaya çalışmıştır. Bu amaçla 1997 yılında “Kamu Harcamalarının Kapsamlı Değerlendirilmesi” ve 1998 yılında “Çağdaş Kamu Hizmetleri” adlı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların sonucunda 1999 yılında Blair yönetiminin kamu yönetimi reformuna yaklaşımını ve stratejisini ortaya koyan “Kamu Yönetiminin Çağdaştırılması” adlı Beyaz Kitap yayınlanmıştır (Yılmaz, 2001: 43). Bu kitap, ortaya koyduğu ilke ve öngördüğü stratejiler sayesinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına hız kazandırmıştır.

Beyaz Kitap, İngiltere’deki kamu hizmetlerinin bütününe kapsamakta ve şu ana ilkeleri tanımlamaktadır (Aktan, 2003: 450-451);

- a) Politika oluşturmayı anlayışını günlük krizler ile ilgili olmaktan çıkarıp daha uzun süreli sorunlara ve toplum için somut sonuçlar sağlayacak bir anlayışa odaklanmak,
- b) Hizmetleri sağlayanların kolayına gelecek şekilde değil, vatandaşların beklentilerine göre şekillendirmek,
- c) Etkin, verimli ve kaliteli hizmet vermek,
- d) Ekonominin ve vatandaşların beklentilerini karşılarken yeni teknolojileri kullanmak,
- d) Hizmetin bütüncül ve tatmin edici şekilde verilmesi için hizmeti sağlayan birden fazla birimin aralarındaki sınır ve engelleri asgari düzeye indirmek,
- e) Talebin olduğu yer ve konumlarda haftanın 7 günü ve 24 saat hizmet verebilmek,
- f) Yönetimle yapılacak bütün yazışmaların 2008 yılında tamamen elektronik yolla yapılmasını sağlamak,
- g) 5 yıl içinde hem merkezi hem de yerel yönetimlerin çalışmalarını inceleyerek en kaliteli hizmet sağlayanları tespit etmek,
- h) Seminer ve eğitim toplantılarını düzenleyerek, üst düzey yöneticilerin liderlik ve yönetim konuları ile ilgili yeni düşünceleri ve gelişmeleri izlemelerini sağlayacak başbakanlığa bağlı bir “Yönetim ve Politika Merkezi” kurmak.

İngiltere’de yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili yapılan çalışmalar Thatcher dönemiyle başlamış olup, Blair Hükümeti ile de olgunlaştırılarak devam ettirilmiştir. 1980’lerden günümüze bakıldığında da, İngiltere’nin kamu yönetimi alanında köklü değişimler gerçekleştirmeye çalıştığı ve bu alanda ortaya koyduğu dinamizmle diğer birçok ülkeye öncülük ettiği görülmektedir.

1.3.4.3. Avustralya

Avustralya’da dönemin hükümeti, 1970’lerin mali ve idari reform girişimlerini hızlandırmak için, 1980’lerin başlarında ekonomik, sosyal, politik ve yönetsel faktörlerin bir araya geldiği bir dizi yönetim reformu başlatmıştır. Bu reformların genel olarak amacı, çağdaş toplum ihtiyaçlarını karşılamak, kamu yöneticilerinin faaliyetlerinden daha sorumlu olmasını sağlamak, kaynak kullanımında daha etkili ve daha verimli olmak, personel alımında liyakata önem vermek ve karar vermede katılımcılığı esas almak (Chowdhury & Shil, 2017: 4) şeklinde sıralanmaktadır.

İngiliz devlet yapılanmasının genel özelliklerini taşıyan Avustralya’da kamu yönetimi reformu, reformu uygulayan dönemin hükümetinin sol görüşlü olmasından dolayı diğer ülkelerin kamu yönetimi reform uygulamalarından ayrılmaktadır (Turan, 2015: 234). Çünkü bu ülkedeki kamu reform hareketinin, kötü ekonomik gidişi tersine çevirmek, kamu borçlarını azaltmak ve devleti küçültmek gibi amaçları bulunmamaktaydı. Aksine, devleti güçlendirmek ve daha iyi işler duruma getirmek gibi hedefler taşımaktaydı (Aktan, 2003: 466). Bunun için özel sektör yönetim şeklinin ve süreçlerinin kamu yönetimine entegre edilmesi hedefleniyordu (Shaw, 2012: 120). Bu sayede kamu yönetiminin daha etkin, verimli ve ekonomik hizmet anlayışına sahip olacağı öngörülmekteydi.

Bu süreçte ilk aşama, 1983-1996 yılları arasını kapsamakta, İşçi Partisinin iktidarda olduğu dönemde yapılan çalışmalardan oluşmaktadır. Bu dönemde yapılan reformlar üç temel amaca yöneliktir. Bu amaçlar (Yılmaz, 2001: 81-82);

a) Kamu kurumlarının amacının, vatandaşlarının bu kurumlardan ne beklediğini açık ve net şekilde ortaya koyması,

b) Yetki ve sorumlulukların devri ve esnekliğinin güçlendirilmesiyle böylece yöneticilerin kurumsal amaçlara ulaşmasında daha geniş imkânlarla donatılmasının sağlanması,

c) Üç ya da beş yıllık dönemler itibariyle kurumların performanslarının geliştirilmesi ve bu performansa göre hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi şeklinde sıralanmaktadır.

1996 yılında İşçi Partisi yerine, Muhafazakâr Partinin iktidara gelmesiyle birlikte kamu yönetiminin yapılandırılması reformu ivme kazanmıştır. 1997 yılında “online-elektronik hükümet” projesi başlatılmıştır. Buna göre 2001 yılına kadar tüm kurumlar, uygun görülen hizmetleri elektronik ortamda sunacaklardır. 1999 yılında ise kamu politikaların daha doğru şekilde ölçülmesi ve değerlendirilmesi için “tahakkuk muhasebe” (Yılmaz, 2001:85-86) anlayışını esas alan adımlar atılmıştır

Avustralya’da kamu kuruluşlarının vatandaşlara yönelik “Hizmet Şartları” oluşturmaları yaygınlık kazanmıştır. Kamu kuruluşları, sunacakları hizmetlerin hangi zamanda ve hangi standartta olacağını vatandaşlara iletmeye başlamışlardır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 40). Ayrıca “Centrelink (Merkez Bağlantı)” adıyla bir birim de kurulmuştur. Bu birim, vatandaşlar ile onların ihtiyaç duydukları hizmetler arasında bir bağlantı kurmayı hedeflemiştir. Başka bir ifadeyle, Centrelink birimi, daha önce sayısız birim tarafından verilen çeşitli hizmetlerin hemen hemen tamamının tek bir çatı altında vatandaşa verilmesi amacını taşımaktadır (Aktan, 2003: 468). Bu ve buna benzer çalışmalar sayesinde, yeni kamu yönetimi anlayışının temel felsefesi ülkede benimsenmeye ve uygulanmaya başlamıştır.

1.3.4.4. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda’nın, 1980’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde gerçekleştirdiği reformlar, radikal, agresif ve ekstrem gibi birtakım sıfatlarla anılmaktadır. Ülkedeki reformları dikkat çekici yapan unsur, 1984 yılından sonra başlayan reformlar ile önceden benimsenen sosyal ve ekonomik politikalar arasında büyük farklılıkların yer almasıdır. Deyim yerindeyse, gerçekleştirilen reformlar ile birlikte bu ülkede, devletin görevleri ile ilgili bir u-dönüşü yaşanmış ve devlet müdahaleciliği yerine, liberal politikalara yer verilmiştir (Sobacı, 2014: 146). Bu reformlar oldukça geniş çaplıdır

ancak yeni bir tür kamu işletmeciliği kurmaktan çok yaşanan ekonomik krize bir cevap verme gayreti içindedir (Hughes, 2014: 155).

Yeni Zelanda da, dönemin reform sürecinde atılan adımların arasında (Duncan & Chapman, 2010: 307); 1986 tarihli “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu”, 1988 tarihli “Devlet Sektörü Kanunu”, 1989 tarihli “Kamu Maliyesi Kanunu” ve 1994 tarihli “Mali Sorumluluk Kanunu” bulunmaktadır. Atılan bu adımlar yeni kamu yönetimi anlayışının temel çerçevesini şekillendirmiştir.

Yeni Zelanda da, 1980’lerden sonra kamu yönetimi alanında yapılan reformlarla birlikte gelen genel değişiklikler şu şekildedir (Goldfinch, 1998: 203); Devlete ait kurumların şirketleştirilmesi ve özelleştirilmesi, kıdemli personeller için performansla ilgili bireysel sözleşmelerin yapılması, departmanların yönetim özerkliğinin artırılması, girdi tabanlı çıktıdan sonuçlu tabanlı raporlamaya geçişi dahil olmak üzere finansal yönetim ve raporlama gereksinimlerinin değiştirilmesidir.

Bu reform çabalarıyla, devletin değişen rolüne paralel olarak daha etkin, daha sınırlı alanlarda yoğunlaşmış, şeffaf bir kamu yönetimin oluşturulması hedeflenmektedir. Yeni yönetim yapısının, ekonomik krizlerin aşılmasında ve sürdürebilir bir büyüme sağlayarak rekabetçi bir dünyada Ülke konumunun iyileştirilmesinde önemli bir rol alacağı düşünülmektedir. Bu yeni anlayışla birlikte devlet, zorunlu olmadıkça görev almamakta, almak zorunda olduğu görevleri ise özel sektör yöntemleri çerçevesinde ve “verimlilik” ilkesine göre yerine getirmeye çalışmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 38-39).

Yeni Zelanda’da, yeni kamu yönetimi anlayışının başarılı şekilde uygulanmasında aşağıdaki faktörlerin önemli etkisi bulunmaktadır (Turan, 2015: 234);

- a) Sorunun çözümü noktasında siyasal sahiplenme ve kararlık gösterilmesi,
- b) Sorunun varlığı ve tanımı noktasında kamuoyunda genel bir uzlaşmanın olması,
- c) Kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin reformlardaki liderliği göstermeleri,
- d) Kamu yönetimi reformunun partiler üstü bir alana taşınarak süreklilik kazanması avantajıdır.

Yeni Zelanda’da yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yapılan reformlar, süreklilik ve kararlılık çerçevesinde başarılı bir şekilde uygulandığı için birçok kesim tarafından kamu sektörü reformlarına örnek olarak gösterilmiş ve gösterilmekte olan reformlardır.

1.3.4.5. Fransa

Fransız yönetim sisteminin kökenleri, bir bütün olarak Fransız devletinin gücünü ve meşruiyetini temsil eden Napolyon yönetim modeline dayanmaktadır. Bu durum, Fransız ulusunun sosyo-ekonomik yaşamının her alanına müdahale eden merkezi ve hiyerarşik bir yönetim sisteminin kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Cole & Jones, 2005: 569). Yönetim geleneği oldukça eskiye dayanan Fransa, Türkiye dâhil birçok ülkeye yönetim reformları alanında öncülük etmiştir.

Fransa’da, güçlü bir merkeziyetçi yönetim geleneğinin bulunmasına rağmen, tepeden karar alma yerine alt düzeylerde tartışmaya açık bir ortamda karar alan ve uzlaşma sağlayan bir yönetim şeklinin son dönemlerde geliştiği görülmektedir. Kuralları körü körüne uygulamak yerine yeni yönetim anlayışlarının ön plana çıktığı bu dönemde, devlet-vatandaş ilişkileri yeniden tanımlanmakta, kamu personelinin genel çalışma koşulları ve etiği yeniden şekillenmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 42). Özellikle 1980’lerden sonra art arda gelen hükümetler, Fransız kamu yönetimini hem yapısal hem de işlevsel açıdan modernleştirmeye çalışmışlardır. Bu süreçte yapılan reformlar, “idari modernizasyon” ve “adem-i merkeziyetçilik” temaları çerçevesinde yapılmaya çalışılmıştır (Sobacı, 2014: 161).

Fransa’da 1981-1988 döneminde yürütülen reformlar, büyük ölçüde yeni kamu yönetimi anlayışının özelliklerini yansıtmaktadır. Yürütülen reformlarda yönetim-müşteri ilişkisi, kamu hizmetlerinde performans, kalitenin iyileştirilmesi ve reform süresi boyunca kamu idarecilerinin aktif katılımını sağlama girişimleri gibi alanlar ön plana çıkmaktadır (Turan, 2015: 254).

1989-1992 yıllarını kapsayan dönemde, Michel Rocard Hükümeti tarafından gerçekleştirilen “Kamu Hizmetleri Yenileme Reformu” ile yöneticilere daha fazla özerklik hakkı tanınmış ve çalışanların da reform sürecine aktif katılımı sağlanmaya çalışılmıştır. 1995-1997 döneminde ise Alain Juppe Hükümeti tarafından “Devlet

Reformu” gerçekleştirilmiştir. Bu iki reform her ne kadar benzer amaçları taşısa da “Devlet Reformu” daha çok merkezileşmeyi savunmuştur (Cole & Jones, 2005: 570-571). Dolayısıyla bu süreçte yapılan reformlar arasında amaç ve hedef farklılıkları bulunmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışını belirleyen eğilimlerin büyük oranda Anglo-Sakson geleneğinden kaynaklanması (Duggett, 2002: 6), Fransız geleneksel sistemine devam edilmesi ile yeni yönetim anlayışına geçilmesi arasında ikilem yaşanması gibi sebeplerle Fransa’nın, ABD, İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda ile kıyaslandığında yeni kamu yönetimi anlayışını başarılı bir şekilde uygulayamadığı söylenebilir.

1.3.5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler

Yeni kamu yönetimi anlayışı, ekonomiklik, verimlilik, halka duyarlılık, eşitlik, hukukun üstünlüğü (Terry, 1999: 276), kamuoyu denetimi ve şeffaflık gibi genel kabul gören değerleri ön planda tutmasına rağmen bir takım eleştirilere hedef olmaktadır. Genel olarak yeni kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştiriler şu şekilde sıralanabilir;

a) Yeni kamu yönetimi anlayışını eleştirenlerin öncelikle sorguladıkları nokta, bu anlayışın neresinin “yeni” olduğudur. Eleştirel görüşe göre, “yeni” kelimesi yalnızca bu yaklaşıma meşruluk kazandırmak için kullanılmış olup, yeni anlayışın savunduğu her şey aslında önceden dile getirilmiştir (Parlak ve Sobacı, 2007: 207).

b) Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetim anlayışının “evrensellik” ilkesini eleştirmektedir. Ancak yeni yönetim anlayışının önerdiği ilkelerin de, yalnızca örgüt düzleminde değil, ülke ve kıta düzleminde de geçerli olacağı öne sürülmektedir. Dahası, yeni anlayışın her yerde her derde deva olacağı da ifade edilmektedir (Şener, 2007: 37). Yeni kamu yönetimi anlayışının ve ilkelerinin önerdiğinin aksine, yönetim ilkelerinin küresel boyutta başarılı bir şekilde uygulanabilmesi oldukça güç görünmektedir.

c) Yeni kamu yönetimi anlayışı, vatandaşa müşteri sıfatını vererek bir anlamda onun siyasi kişiliğini elinden almaktadır. Çünkü müşteri sıfatının, vatandaşlığın reddi olduğu, müşterinin olduğu yerde temel kararların çoktan alındığı ve bu yüzden müşterinin olduğu yerde vatandaşın olmadığı (Şener, 2007: 37) öne sürülmektedir.

Müşteri ile vatandaş arasında önemli bir ayrım da bulunmakta, müşteriler daha çok bir iş ilişkisini bitirme hakkına sahip iken, vatandaşlar yalnızca oylarıyla ve protesto yoluyla bile politik baskı oluşturabilmektedirler (Eren, 2001: 215).

d) Yeni kamu yönetimi anlayışı, yalnızca özel sektörün tekniklerini değil, bu sektörün değerlerinin de, kamu yönetiminde benimsenmesini istemektedir (Şener, 2007: 37). Ancak kamu ve özel sektör değerleri ve çalışma yöntemleri birbirinden farklıdır. Özel sektörün, “kâr” peşinde koştuğu ve etik değerlerin ikinci planda kaldığına inanılmaktadır (Öztürk, 2003: 208). Diğer bir ifadeyle, özel sektörün, verimlilik ve etkinlik gibi ilkeleri ön planda tutarak, “kamu yararı” gibi önemli bir değeri geri planda tuttuğu öne sürülmektedir.

e) Yeni kamu yönetimi anlayışı, özelleştirmeyi savunan söylemleri açısından da eleştirilmektedir. Eleştirenlere göre, devlet müdahaleciliği ve KİT sisteminin, özel kesimi olumsuz etkilemediği ve özelleştirilen üretim birimlerinin daha verimli çalıştığı varsayımının da gerçekçi olmadığı savunulmaktadır (Bozlağan, 2008: 15-16).

f) Yeni kamu yönetimi anlayışıyla, “siyasallaşma”nın devam ettiği öne sürülmektedir. Bu durum, geleneksel modellerin tarafsız ve partizan olmayan yönetim vurgusunun tam karşısında yer almaktadır (Hughes, 2014: 182). Bu yüzden yeni kamu yönetimi anlayışında, “siyasallaşma” eğilimi bir sorun olarak görülmekte ve oldukça tepki çekmektedir.

g) Yeni kamu yönetimi anlayışı, uygulamada varlığını, güvenilirliğini ve tutarlılığını tam olarak ortaya koyamadığı gerekçesiyle de eleştiri almaktadır. Yeni anlayışın dikkatte değer hiçbir başarısını ortaya koyamadığı ve başarısı yönündeki teyitlerin daha çok anekdot şeklinde ya da çok zayıf olduğu öne sürülmektedir (Eren, 2001: 216).

h) Yeni kamu yönetimi anlayışı, açık bir şekilde olmamakla birlikte, kamu hizmetlerinin manevi değerini taşımadığı ve devlet memurluğunun “kutsal” ya da “asil” olarak ifade edilebilecek yönünü aşağıladığı izlenimi vermesinden (Eren, 2001: 216) dolayı da eleştirilmektedir.

i) Yeni kamu yönetimi anlayışı, hesap verebilirliği ve sorumluluğu azalttığı yönünden de eleştirilmektedir. Yeni anlayışta, sorumluluk sistemiyle uyum sağlamasına rağmen bu konuda da bazı sorunlar bulunmaktadır. Birçok durumda kamu yönetimi ile

kamu sorumluluğu arasında çatışma durumu olabilmektedir. Kamu çalışanının yönetsel sorumluluğu olması halinde, siyasetçinin de sorumluluğu olmalıdır. Ancak böyle bir durumda vatandaşın kamu çalışanından nasıl hesap soracağıyla (Özer, 2005: 299) ilgili tartışmalar gündeme gelmektedir.

j) Yeni kamu yönetimi anlayışı, demokratik ilke ve değerlerle bağdaşmadığı yönünde de eleştiri almaktadır. Yeni anlayışın, kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi arasındaki kritik farkları dikkat etme noktasında yetersiz kaldığı, kamu yönetiminin, piyasa mekanizması yerine, hukuki kurallara dayanması sebebiyle kurumsal varsayımları reddettiği ve demokratik ilkelerle uyum sağlamadığı da belirtilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2007: 208).

Geçmişte uygulanan kamu yönetimi anlayışlarında olduğu gibi yeni kamu yönetimi anlayışı da, önemli eleştirilere maruz kalmış ve halen de kalmaktadır. Özellikle küreselleşmenin de etkisiyle vatandaşların istek ve beklentilerinin sürekli olarak değişebileceği göz önüne alındığında, uygulanabilecek her yeni yönetim anlayışının doğal olarak sorgulanabileceği ve birçok yönden eleştirilebileceği söylenebilir.

1.3.6. Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

Yeni kamu yönetim anlayışı, genel olarak geleneksel kamu yönetim anlayışının eleştirisi üzerine kurulmuştur (Zia & Khan, 2015: 433). 1970’lerden sonra, katı kurallara ve merkezi otoriteye dayalı olan “Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı” yerini, esnek kurallara, yerinden yönetime, sonuçlara odaklanmış piyasa ekonomisine ve özel sektör yönetimine dayanan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”na bırakmıştır (Olsen, 2003: 70).

Yeni kamu yönetimi savunucuları, yeni anlayışın farkını ortaya koyabilmek için yalnızca “yeni” kelimesini ilave etmekle kalmayıp, geleneksel “idare” (administration) kavramı yerine, “yönetim” (management) kavramını da kullanmaya başlamışlardır (Al, 2004: 184). Genel olarak, kamu hizmetleri için “administration”, kamu işletme yönetimi için “management” kullanılmaktadır. “Public Administration” kavramı, kamu kesimini ifade etmekte ve bu anlayışa göre kaynakların etkili kullanımı ikinci derecede kalmaktadır. “Public management” kavramı ise örgütsel karar vermede,

rasyonel yaklaşım için kullanılmakta ve özel sektör ile ilişkilidir (Al, 2002: 146). Dolayısıyla geleneksel kamu yönetimi anlayışı için “public administration”, yeni kamu yönetimi anlayışı için ise “public management” kavramı kullanılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetim anlayışına köklü bir değişiklik getirmemekle birlikte, bu iki yönetim arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Söz konusu farklılıklar aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak gösterilmeye çalışılmıştır.

Tablo 1.4: Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı
Yapı	• Merkeziyetçi • Hizmet Devleti • Büyük Ölçekli Yapı • Geniş Merkez • Katı Örgüt Yapısı • Katı Hiyerarşi • Bürokrasi Yönelimli	• Adem-i Merkeziyetçi • Minimal Devlet • Küçük Ölçekli Yapı • Dar Merkez-Geniş Çevre • Esnek Örgüt Yapısı • Yumuşak Hiyerarşi • Piyasa Yönelimli
Roller İlkeler Politikalar	• Yönetim (Administration) • Örgüt Merkezli • Kuralcı ve Kırtasiyeci • Kurallara Bağlı Yakından Kontrol • Sevk ve İdare • Bürokrat Tipi Yönetici • Az Yetkili Yönetici • Yetkiyi Toplayan • Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme • Gizlilik • Hizmetlerde Nicelik • Kapalı Enformasyon Kanalları • Risk Almakta İsteksiz • Girdi ve Süreç Odaklı • Sabit Ücret • Birey Yönelimli	• İşletme (Management) • Müşteri-Vatandaş Merkezli • Vizyon Sahibi ve Esnek • Performans Hedefli Denetim • Yönetişim • Girişimci Yönetici • Yetkilendirilmiş Yönetici • Yetkiyi Paylaşan • Çok Yönlü Değerlendirme • Şeffaflık • Hizmetlerde Kalite • Açık Enformasyon Kanalları • Risk Almakta İstekli • Çıktı ve Sonuç Odaklı • Performansa Bağlı Ücret • Ekip Yönelimli

Kaynak: Eryılmaz, 2016: 58.

Tabloya bakıldığında yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte genel olarak, katı kurallı örgüt yapısından, esnek kurallı örgüt yapısına geçildiği, merkeziyetçi yönetim ilkesi yerine, yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği, hizmet devletinden, minimal devlet anlayışına geçildiği, örgüt merkezli yönetim yerine, müşteri-vatandaş merkezli yönetimin esas alındığı, katı kurallara bağlı yönetici yerine, girişimci lider yöneticinin ön planda olduğu, gizlilik yerine şeffaflığa önem verildiği, durağanlık yerine değişime vurgu yapıldığı, sabit ücret yerine performansa dayalı ücretin verildiği, hizmetlerde

nicelik yerine niteliğin arandığı, girdi ve süreç odaklı yönetimden, çıktı ve sonuç odaklı yönetime geçiş yapılmaya çalışıldığı görülmektedir.

Ayrıca geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışı karşılaştırıldığında, bürokrasi yönelimli ve tekelci anlayış yerine, piyasa yönelimli ve rekabetçi anlayışa dayalı yeni bir kamu yönetimi anlayışının benimsenmeye çalışıldığı da görülmektedir.





İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ

2.1. TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Kamu yönetiminde işletmecilik ve piyasa modeline dayalı yeni kamu yönetimi anlayışı, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de 1980’li yıllardan itibaren etkisini göstermeye başlamıştır. Ancak ülkelerin yönetim, siyasi, ekonomik ve sosyal yapısına bağlı olarak uygulamada, benzerlikler kadar farklılıklarda görülmektedir. Bu bağlamda her ülke yeni kamu yönetimi anlayışını, kendi koşullarına göre yorumlamış ve ülke yönetimine adapte etmeye çalışmıştır (Çevikbaş, 2012: 19).

Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik reformlar, Turgut Özal hükümetleri ile birlikte 1980’li yıllarda başlatılmış olmakla birlikte, kısmen Avrupa Birliğine giriş sürecinin yavaşlaması, kısmen de yaşanan ekonomik krizlerin ülkeyi statükocu ve içe dönük bir tavır takınmaya yöneltmiş olması sebebiyle, Türk kamu yönetimi, 1990’lı yılların ortalarına kadar dünyadaki gelişmelere sırtını dönmüş ve uluslararası arenada gerçekleşen gelişme ve istekler karşısında zorlanmasına rağmen geleneksel yönetim yapısını korumaya devam etmiştir (Saran, 2004: 212).

Türkiye birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da gelişmeleri geriden takip etmiştir. Ancak Türk kamu yönetimi, 2003 yılından itibaren ve özellikle “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” ile birlikte yeni bir ivme kazanmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkinlik ve verimlilik gibi değerler üzerine inşa edilmiş ve yeni kamu yönetim anlayışı ekseninde gerçekleşen birçok idari reform çalışmasına da öncülük etmiştir. Dolayısıyla Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik yapılan idari reform çalışmaları, 2000 yılından sonra hız kazanmıştır.

2.1.1. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkmasına Sebep Olan Faktörler

Yönetim, gelişen ve değişen koşullara uyum sağlayarak sürekli kendisini yenilemek durumunda olan dinamik bir süreçtir. Yalnızca devletin yürütme unsuru olan yönetim değil, devleti oluşturan bütün sistemler de değişen koşullara uyum sağlamak durumundadır. Dolayısıyla devlette ve yönetimde yeni bir yapılanma, bütün dünya ülkelerinde ve Türkiye’de sürekli gündemde olan bir konudur (Şahin, 2008: 15). Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen bu yeni yapılanma, iç ve dış faktörlerden

etkilenmektedir. Bu iç ve dış faktörler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 93-96);

- a) Değişen ekonomik koşulların, ülkelere kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma gereğini empoze etmesi,
- b) Kamu hizmetlerinin uygulanılmasında değişim ve esnekliği engelleyen bürokratik uygulamaların ve yöneticilere inisiyatif tanımayan katı hükümlerin, devletleri yeniden yapılandırma istekleri ile karşı karşıya bırakması,
- c) Siyasal ve toplumsal kültür yapısının, yönetime katılma isteği ve vatandaşların temel hak ve özgürlük bilincinin yeterince gelişmemiş olması,
- d) Kamu yönetiminde değişime karşı direnç, statükoculuk, personelin değerlendirilmesinde liyakat anlayışından uzak yaklaşımlar, ücretlendirme sistemlerinde adaletsizlikler, katı hiyerarşi, iletişimsizlik ve görev dağılımında karmaşa gibi bürokratik yapının ve çağdışı yönetim sisteminin bulunması,
- e) Kamu kurumlarının orantısız büyümesi sonucu, hizmet sunma stratejilerinin ve kurumsal politikaların büyüklüğün getirdiği sınırlamalarla karşılaşması,
- f) Yasal açıdan yeni düzenlemelerin rekabetçi bir ortamda yeni anlayış ve stratejilerin üretilmesini ve uygulanmasını zorunlu hale getirmesi,
- g) Değişen çevresel koşulların etkisiyle, vatandaşların daha kaliteli hizmet beklemesi,
- h) Teknolojide yaşanan yeniliklerin, ülkelerin rekabetçi yapısını değiştirmesi,
- i) Küreselleşmenin kamu kurumları için yeni riskleri ve fırsatları getirmesi,
- j) Makro ekonomik trendlerin ve krizlerin devletlerin faaliyette bulunduğu alanları etkilemesi,
- k) Özelleştirilme uygulamalarının, tekelciliğe sebep olan korumacılığı ortadan kaldırmasıyla yeni sistemlerin gündeme gelmesi,
- l) Kamu yönetiminde yaşanan güven açığı, bütçe açığı ve performans açığının giderilmesidir.

Türk kamu yönetiminde, yeni bir yönetim anlayışının gerekliliği, genel olarak yukarıda sayılan faktörlerden kaynaklandığı bilinmekle birlikte, özellikle 1970'lerin

sonuna doğru geleneksel kamu yönetimi anlayışı uygulamalarının, gelişen ve değişen koşullar karşısında yetersiz kalması da, Türkiye’de yeni yönetim arayışını gündeme getiren faktörlerden birisi olmuştur.

Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına sebep olan, hatta zorunlu hale getiren yukarıda sayılan faktörlerin yanı sıra birçok faktör daha bulunmaktadır. Özellikle teknolojik alanda gelişmelerin yaşanması, toplumun sosyo-ekonomik ve siyasi olarak yapısal değişime uğraması, demografik hareketlenmelerin yaşanması, kamu yönetiminin görev ve fonksiyonlarında nicelik ve nitelik yönünden değişimlerin olması, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin düşmesi, vatandaşların kamu yönetiminden beklentilerinin değişmesi, kamu politikalarında sürekli değişimlerin meydana gelmesi (Aydın, 2009: 196), mali merkezîyetçiliğin sorun olarak görülmesi, yönetimde aşırı mevzuatın bulunması, koordinasyon eksikliğinin yaşanması, gizlilik ve dışa kapalılığın sorun haline gelmesi, rüşvet ve yolsuzluk iddialarının artması, yönetimde siyasallaşmanın yaşanması, demokratikleşme ve yerelleşme isteğinin artması ve özel sektör alanında önemli gelişmeler yaşanması gibi diğer faktörlerin, Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışın sürecinde önemli bir etkisi olmuştur.

Türk kamu yönetimi sisteminin, kendi iç dinamiklerinden ve yetersizliklerinden dolayı yaşanan gelişmelerin yanı sıra, uluslararası alanda ve küresel boyutlarda kendini gösteren bazı dış gelişmeler de, Türk kamu yönetiminde idari reform yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda dış kaynaklı gelişmeler (Saran, 2005: 40);

a) Ekonomik ve ticari alanlarda ve sermaye piyasalarında izlenen küresel yayılma ve serbestleştirme politikaları,

b) 1970’lerden günümüze kadar dünyada yaşanan ekonomik durgunluk, enerji darboğazları ve bölgesel krizlerin az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarını ve borçlanma yükünü artırması, kişi başına düşen milli gelirlerin azalmasına yol açması,

c) IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların, Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı ekonomik krizlerden kurtulma ve mali destek sağlama arayışlarına karşı çeşitli istikrar ve yapısal uyum programlarını önermesi,

d) Avrupa Birliği müktesebatına uyum politikaları çerçevesinde siyasal, ekonomik, toplumsal ve idari alanlarda yeniden yapılandırma yükümlülüklerinin gündeme gelmesi,

e) Bilgi ve iletişim teknolojilerinde uluslararası ölçekte kaydedilen ilerlemelerin bilgi, sermaye ve düşünce transferlerinin önünde engel oluşturan ulusal sınırların aşılmasındaki katkısı sonucu; insan hakları, siyasal katılım, demokratikleşme alanlarında sağlanan kazanımların bütün dünya ülkelerine yayılması şeklinde ana başlıklar halinde sıralanabilir.

Türk kamu yönetimi üzerinde değişim zorunluluğunun ortaya çıkış sürecinde, kendi iç dinamiklerinden daha çok IMF ve Avrupa Birliği ile küresel ölçekte kurulan ilişkilerin, bürokrasinin getirdiği yükün azaltılması, devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması ve hukuk sisteminin insan haklarına uygun bir şekilde yeniden düzenlenmesi doğrultusunda getirdiği yükümlülüklerin etkili olduğu söylenebilir. Bu kuruluş ya da odakların Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması süreci üzerinde oynadıkları rollerin şekillenmesinde ekonomik ya da siyasi faktörlerin etkisi bulunmaktadır. Bu doğrultuda, IMF ve Dünya Bankası ile olan ilişkilerde ekonomik gerekçeler, Avrupa Birliği ile olan ilişkilerde ise daha çok siyasi gerekçeler ağırlık kazanmıştır (Saran, 2004: 211).

2.1.2. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Ortaya Çıkan İdari Reform Çalışmaları

Türk kamu yönetiminde reform yapılması ihtiyacı, yıllardır dile getirilen bir konu ve sorun olup, tarihçesini Tanzimat Dönemi’ne kadar geri götürmek mümkündür (Yüksel, 2004: 11). 1856 Tanzimat Fermanı’yla getirilen düzenlemeler, genel olarak Batılı yönetim anlayışının ve kurumsal modellerinin Türkiye’ye aktarılması çabalarını ifade etmektedir. Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte kamu yönetiminde yapılan reform çalışmaları ise Osmanlı Dönemi’ne göre daha sistematik bir yapıya bürünmüş ve belli aralıklarla yapılmaya başlanmıştır (Saran, 2005: 42). Özellikle 1980’li yıllarda dünyanın birçok ülkesinde yaşanan değişim sürecinden Türk kamu yönetimi de etkilenmiş ve bu tarihten itibaren yönetsel, ekonomik, toplumsal ve mali boyutta çok önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte, Türkiye’nin özellikle 2000 yılından sonra yaptığı idari reformların, çok daha geniş ve Türkiye açısından oldukça radikal olduğu söylenebilir.

Türkiye'nin günümüzde uyguladığı ya da uygulamak istediği idari reform çalışmalarının “radikal” gibi iddialı söylemi hak edip etmediğini daha iyi anlayabilmek için, Türkiye'nin idari reform sürecine bakmakta fayda vardır (Sobacı, 2014: 190). Bu süreç, yeni kamu yönetimi anlayışı öncesi ve yeni kamu yönetimi anlayışı sonrası yapılan idari reform çalışmaları şeklinde ele alınacaktır.

2.1.2.1. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Öncesi Yapılan İdari Reform Çalışmaları

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre şekillenen Türk kamu yönetimi, her ne kadar Osmanlı Devleti bürokrasisini olduğu gibi devralmış bulunsa da, Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte, devleti baştan aşağı yeniden düzenleme gayreti içine girmesiyle bürokrasinin görev alanı hem genişlemiş hem de büyümüştür. İlk yıllarda bürokrasinin, toplumsal refah artırıcı çeşitli etkinliklerde bulunması, daha sonra ise çeşitli toplumsal hizmetlerin devletin görev alanı içine alınmasıyla birlikte yeni yapıların ortaya çıkması, kamu yönetiminin hizmet alanını genişletmiş ve devleti de büyütüştür (Özel, 2008: 234-235). 1980’li yıllara kadar Türk kamu yönetiminde geleneksel kamu yönetim anlayışının hâkim olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışı ile gelen değişimi daha iyi görebilmek adına, 1980’lerden önce yapılan idari reform çalışmalarına da dönemler halinde değinmek gerekmektedir.

2.1.2.1.1. 1945 Öncesi İdari Reform Çalışmaları

Türkiye'nin kamu yönetiminde yaptığı reformların tarihi kökenleri, daha önce ifade edildiği gibi, Tanzimat Dönemi'ne kadar uzanmaktadır. Bilindiği gibi, Osmanlı Devleti'nde yapılan ilk idari reform çalışmalarının III. Selim Dönemi ile başladığı, II. Mahmut Dönemi'nde idari reform çabaları ve Tanzimat Dönemi'yle devam ettiği genel kabul görmektedir. Bu süreçte, Fransa örnek model ülke olarak alınmış ve bu doğrultuda, Osmanlı Devleti'nin hem merkezi yönetimi hem de taşra birimleri, merkeziyetçilik anlayışıyla yeniden yapılandırılmak istenmiştir (Sobacı, 2014: 191).

II. Mahmut ve Tanzimat Dönemi'nden Cumhuriyet Dönemine kadar geçen süre içerisinde, oldukça önemli reform çabaları gündeme gelmiş ve idari sisteme yönelik önemli değişimler yaşanmıştır. Bu süreçte, bir yandan merkezi yönetimin güçlendirilmesi konusunda hem yasal hem de ussal bürokrasi mekanizmasının temelleri

atılmış, günümüzde bile Türk idari sisteminde varlığını korumaya devam eden bazı kurumlar oluşturularak eyalet düzeninden vilayet düzenine geçilmiş, diğer yandan da bazı yerel yönetimler ve meclisler ile ilgili ilk örnekler oluşturulmaya başlanmıştır. Özellikle mali alanda merkezi yönetimi güçlendirmek için oluşturulan Muhassıllık Teşkilatı içerisindeki Muhassıllık Meclisleri, 1864 yılında Tuna’da pilot bölge olarak kurulan ilk il özel idaresi teşkilatı ve önce İstanbul’da daha sonra ise Anadolu’da oluşturulan ve zaman içerisinde geliştirilen belediye örgütlenmesi (Sobacı, 2014: 191) gibi örnekler bu dönemde dikkat çekmektedir.

Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte toplumun her alanında önemli bir değişim ve dönüşüm yaşandığı görülmektedir. Özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni anlayış ve yeni ihtiyaçlar çerçevesinde Osmanlı’dan devralınan birçok kamu yönetimi teşkilatının yapısı değiştirilmiş ve yeni kamu yönetimi kurumları kurulmuştur (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 2). Ancak bütün bu gelişmelere rağmen Türk kamu yönetiminde Osmanlı’nın yönetim sisteminin varlığı ve etkisi devam etmiş, özellikle 1924 Anayasasıyla merkezileşme eğilimi ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Türk kamu yönetiminin durumu ilk olarak, 1933 yılında Amerikalı uzmanlardan oluşan bir kurul tarafından incelenmiş ve bu incelemenin sonuçları “Türkiye’nin İktisadi Bakımından Bir Tetkiki” adını taşıyan bir rapor halinde 1934 yılında hükümete sunulmuştur. Bu rapor, 1662 sayfa olarak üç kitap şeklinde yayınlanmış, raporda ekonomik konulara ağırlık verilmekle birlikte, idari sorunlara da yer verilmiştir (Tortop, İsbir ve Aykaç, 2005: 161). Bu rapora rağmen, Cumhuriyetin başlangıcından 1950’li yıllara kadar kayda değer idari reform çalışmaları göze çarpmamaktadır. Ancak II. Dünya Savaşı ve çok partili siyasal hayata geçilmesiyle birlikte, merkez-çevre kapsamında kamu hizmetlerine çevreden gelen isteklerin artmasına bağlı olarak, kamu bürokrasinin büyüüp ilgi alanının genişlemiş, örgütlenme ve işleyiş ile ilgili sorunlarda artmaya başlamıştır (Saran, 2004: 145). Yaşanan bu gelişmeler, kamu yönetiminde yeni reform yapılması ihtiyaç ve gerekliliğini ortaya çıkartmıştır.

Kamu yönetiminde 1945 öncesi yapılan idari reform çalışmaları ile 1945 sonrası yapılan idari reform çalışmalarının farkı, konunun 1945 sonrasında bir seferberlik ya da inanç dalgası şeklinde gündeme gelmiş olmasından ortaya

çıkılmaktadır. Bu açıdan 1945 öncesi idari reformlar, Kenan Sürgit'in ifade ettiği gibi, "çoğu zaman icrai faaliyetlerinden ayrılması mümkün olmayan" rasgele, sistemsiz ve düzensiz faaliyetlerden oluşmaktadır. 1945 sonrasındaki idari reformlar ise yalnızca ulusal değil uluslararası bir seferberlik olarak görülmüş ve hayata geçirilmiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde, ABD'de ve onları örnek alan bazı Güney Amerika ve Doğu Avrupa ülkelerinde de bu konu üzerinde önemle durulduğu görülmektedir. Başta ABD olmak üzere birçok ülkede, idari reform çalışmalarına katkıda bulunan kamu yönetimi çalışmaları genellikle aynı döneme rastlamaktadır. Dolayısıyla 1945 sonrası kendine özgü olmakla birlikte, rasgele olmayan, bilinçli, düzenli ve sistemli idari reform çalışmaları, 1945 öncesi reformlarından oldukça farklıdır (Güler, 1996: 32-33).

1945 sonrası yapılan "araştırma projeleri" ve "raporlar" ın, idari reform çalışmalarından daha fazla ön planda olduğu bilinmektedir. Araştırmalara ayrılan kaynak ve emeğe koşut olarak bürokrasinin yanı sıra, kamuoyu da değişmeye hazırlanmıştır (Güler, 1996: 33). Türkiye'de kamu yönetiminin daha etkin ve daha verimli hale getirilme yönünde bir ihtiyaç olarak ortaya çıkması ve bu ihtiyaç doğrultusunda yapılması beklenen düzenlemelere dair dönemin hükümetlerin görevlendirmesiyle hem yerli hem de yabancı uzmanlar tarafından raporlar (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 2) ve araştırmalar hazırlanmıştır. Planlı dönemden önce hazırlanan raporlar çoğunlukla yabancı uzmanlar tarafından hazırlanırken, planlı dönemde ise genellikle yerli uzmanlar tarafından büyük çapta araştırmalar yapılmış ve Türkiye'nin gerçek sorunları dile getirilmiştir (Tortop, İsbir ve Aykaç, 2005: 160-161). Bu araştırma projeleri ve raporları, daha sonraki süreçte gerçekleştirilen birçok idari reform çalışmasına öncülük etmeleri açısından oldukça önem arz etmektedirler.

2.1.2.1.2. 1945-1960 Dönemi İdari Reform Çalışmaları

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin fonksiyonlarının zaman içerisinde çeşitlenmesi ve çoğalmasıyla birlikte, kamu yönetimini daha verimli ve daha etkin hale getirme konusundaki ihtiyaçlar, 1945'ten sonra kendisini daha da fazla hissettirmiştir. Yerli uzmanların yetersiz kalmasından dolayı Türk kamu yönetimi tümüyle ve sistemli bir şekilde gözden geçirilememiştir (Şahin, 2008: 25). Türkiye bu dönemde Bretton Woods Anlaşması, devalüasyon, dış ticaretin serbestleştirilmesi, IMF ve NATO'ya

üyelik çerçevesinde belirlenen dünya sisteminin istekleriyle de karşı karşıya gelmiştir (Güler, 2003: 20-21). Türk kamu yönetiminin daha verimli ve etkin olabilmesi adına bu dönemde hazırlanan idari reformlar, çoğunlukla yabancı kurum ve uzmanlar tarafından hazırlanan raporlardan oluşmaktadır. Bu raporlar, Türk kamu yönetimi ile ilgili benzer tavsiyelerde bulunmaktadır. Genel olarak yeniden yapılanma, kamu yönetimini iyileştirmenin etkili bir yolu olarak görülmekte ve bu süreçte, yeni yönetim tekniklerinin kullanılması, personel hizmetlerinin merkezileştirilmesi, benzer görevleri olan kurumların birleştirilmesi, muhasebe ve bütçeleme sisteminin iyileştirilmesi, eğitime önem verilmesi (Berkman ve Heper, 2002: 152-154) gibi önemli tavsiyeler ortaya konulmuştur.

1945-1960 arası dönemde yabancı uzmanlar tarafından birçok idari reform çalışması hazırlanmış ve hazırlanan idari reform çalışmaları genellikle kendi adlarıyla anılmıştır. Bu reform çalışmalarının başında, Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Martin-Cush Raporu (1951) ve Leimgruber Raporu (1952) gelmektedir. Türk kamu yönetiminin gelişim sürecini etkileyen bu raporlara kısaca değinmek gerekirse;

a) Neumark Raporu: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinden Prof. Fritz Neumark'ın, 1949 yılında Başbakanlığın emri üzerine sunduğu "Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Rapor" adlı çalışma (Neumark, 1949: 3), ilk özgün idari reform çalışması olarak kabul edilmektedir. Yedi bölümden oluşan bu çalışmanın ilk bölümünde, idari reformu gerektiren sebepler üzerinde durulmuş ve bu sebepler arasında; memurların dengesiz dağılımı, memurların niteliklerinin yeterli olmadığı, örgütlenmede yaşanan eksiklikler, mevzuatın yetersizliği, aşırı kırtasiyecilik ve denetim yöntemlerinin eksiklikleri sayılmıştır. İkinci bölümde, idarenin yeniden yapılandırılması için gerekli bir teşkilat kurulması üzerinde durulmuş ve her bakanlığın içerisinde idari reform çalışmalarını yürütecek komisyonların kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Üçüncü bölümde, kamu yönetimi ile ilgili sorunların ve bunların çözümü için alınacak önlemlerin halka anlatılması amacıyla Başbakanlığa bağlı bir enformasyon komisyonunun kurulması tavsiye edilmiştir (Kara, 2006: 153). Dördüncü bölümde, memur sayısı ve kalitesi, memurların düzeni ve prensipleri ile çalışanlarla ilgili işlemler ve alınacak önlemler üzerinde durulmakta ve bazı bakanlıkların birleşmesiyle memur israfının önüne geçilebileceği gibi konular belirtilmiştir. Beşinci bölümde, ücret rejimi üzerinde durulmuş ve yatay ile dikey

ilerleme sistemi önerilmiştir. Altıncı bölümde, memur sayısının azaltılması gerektiği ve ayrılacak olan memurlar için yapılacak işlemler ele alınmıştır. Yedinci ve son bölümde ise denetim sistemlerinin, meclis araştırmalarının ve KİT'lerin geliştirilmesi üzerinde durulmuştur. (Temizel, 2009: 3301-3302).

b) Barker Raporu: Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası) ve Türk Hükümeti ile birlikte finanse edilen bu çalışma, 1951 yılında hükümete sunulmuştur (Barker Misyonu, 1951: 39). James M. Barker başkanlığında hazırlanan ve “Barker Raporu” olarak anılan bu çalışmanın temel konusu, Türkiye ekonomisi olmakla birlikte, Türk kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi bir yapıda olduğu ve yetkilerin alt kademelere yeterince verilmemiş olması da eleştirilmiştir.

Çeşitli alanlara mensup 13 kişilik kurul tarafından ve üç aylık bir araştırmaya dayanılarak hazırlanan Barker Raporu, Türk kamu yönetimi ile ilgili birçok tespit ve önerilerde bulunmuştur (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003: 162-163) Türk kamu yönetiminde yetki devrinin ve sorumlulukların yeniden dağıtılmasının sağlanması, uygulamaları tek yerden yürütmek ve birleştirmek amacıyla Devlet Personel Dairesinin kurulmasının sağlanması, yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluğun verilmesi, bütün kamu personelinin kapsayacak şekilde personel politikalarını belirlemek, işletme ve kamu yönetimi alanlarında hem devletin hem de özel sektörün ihtiyacı olan personelin temin edilmesi ve gerekli uzmanlaşmanın sağlanması amacıyla üniversitelerde kamu yönetimi ve kürsülerin kurulması gibi öneriler Barker Raporunda yer almıştır.

c) Martin-Cush Raporu: 1951 yılında James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanıp hükümete sunulan, “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor” adlı çalışma, Maliye Bakanlığının örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunlarını ele almış (Martin ve Cush, 1951: 70) ve bu yönde atılacak adımlar ile ilgili önerilerde bulunmuştur

d) Leimgruber Raporu: İsviçreli Profesör Leimgruber tarafından 1952 yılında hükümetin isteği üzerine hazırlanan bu rapor, Ekonomi ve Ticaret Bakanı Prof. Muhlis Ete'ye gönderilmiştir. Raporda, Türkiye'deki idari teşkilat ve personel sorunlarına yer verilmiş ve bakanlıkların organizasyonu üzerinde durulmuştur (Leimgruber, 1952: 139).

Yukarıda sayılan raporlarında etkisiyle bu dönemde atılan en önemli adımlardan biri de 1953 yılında Birleşmiş Milletler ile işbirliği içinde kurulan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'dür. Bu enstitü, kamu yönetimi ile ilgili araştırmalarda bulunmak; kamu görevlilerini eğitmek için imkân sağlamak; kamu yönetimiyle ilgili bir bilgi bankası oluşturmak ve bu alanda yayımlar yapmak gibi görevleri yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. Enstitü, bu amaçla kamu yönetimiyle ilgili çok sayıda telif ve tercüme eser yayınlamıştır. Enstitü, ayrıca uzun bir süredir “Çağdaş Yerel Yönetimler” ve “Amme İdaresi” gibi dergileri yayınlayarak hem yerel hem de ulusal düzeydeki tartışma konularına teorik ve ampirik çalışmalarla katkıda bulunmaktadır (Şahin, 2014a: 310).

Kısaca değinilen idari reform çalışmalarında açıkça görüldüğü gibi, Türkiye Cumhuriyeti'nin reform ihtiyacı, Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarında hissedilmiş ve bu dönemde yapılan idari reform çalışmaları, Cumhuriyet hükümetlerinin isteği üzerine başlatılmıştır. Ancak kamu yönetiminde yetişmiş uzman eksikliği sebebiyle, bu dönemde yapılan idari reform çalışmaları genel olarak yabancı uzmanlar tarafından yürütüldüğü görülmüştür. 1960'lı yıllara gelindiğinde ve özellikle ulusal kalkınma planlarının uygulanmasıyla birlikte, Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarından farklı olarak idari reform çalışmalarının mimarları Türk uzmanlar olmaya başlamıştır (Polatoğlu, 2009: 159). Diğer bir ifade ile Türk kamu yönetiminde, planlı dönemden önce hazırlanan idari reform çalışmalarında, yabancı uzmanların hazırladıkları raporlar ön planda iken, planlı dönemden sonra hazırlanan idari reform çalışmalarında ise yerli uzmanların hazırladıkları raporlar ön plana çıkmıştır.

2.1.2.1.3. 1960-1980 Dönemi İdari Reform Çalışmaları

1960 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminden sonra kamu yönetimin yeniden düzenlenmesi ve iyileştirilmesi konularında siyasi iktidarlar tarafından yaptırılan “araştırma raporları” Türk kamu yönetiminin araştırılması açısından önemli bir dönüm noktası (Toprak, 2005: 140) olarak görülmektedir. Bu süreçte, 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesi, beş yıllık kalkınma ve yıllık programları hazırlamak üzere kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (1960) ve personel yönetimi ilgili önemli işlevler üsteleneceği düşünülerek kurulan Devlet Personel Dairesi (1960-

bugünkü Devlet Personel Başkanlığı) gibi gelişmeler dönemin önemli dönüm noktalarını oluşturmuştur.

1960'tan sonra planlı kalkınma dönemine geçilmesiyle birlikte, Türk kamu yönetimine yönelik yapılan reform çalışmalarının, daha düzenli ve daha kapsamlı bir noktaya ulaştığı söylenebilir. Bu süreçte, Mook Raporu (1962), J.F. Fischer Raporu (1962) ve Podol Raporu (1963) gibi yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan idari reform çalışmalar bulunmakta ancak yerli uzmanlar tarafından yapılan idari reform çalışmaları daha çok ön plana çıkmaktadır.

1960-1980 arasında yapılan idari reform çalışmalarının başında, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961), Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor (1962), Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP-1963), Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme (1965), Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlemesi Üzerine Bir Araştırma (1966), İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyon Hakkında Rapor (1968) ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972) gibi proje ve raporlar gelmektedir (Toprak, 2005: 141). Ancak konunun önemine binaen bu proje ve raporlardan yalnızca, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporu üzerinde durulacaktır.

a) İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor: Planlı kalkınma döneminde idari reform çalışmaları ile ilgili ilk girişim olan bu rapor, 1961 yılında Milli birlik komitesi ve Devlet Planlama Teşkilatının isteği üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından hazırlanmıştır. Rapor, iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yönetimi geliştirme ihtiyacının sebepleri, yönetimi geliştirmenin niteliği, yönetimi geliştirecek ve reorganizasyonu gerçekleştirilecek mekanizma ile ilgili düşünceler ortaya konulmuştur. İkinci bölümde ise 1945'ten sonra yapılan yönetimi geliştirme çalışmaları gözden geçirilmiş ve Türkiye'de mevcut olan yönetimi geliştirme kuruluşları hakkında bilgi verilmiştir (Acar ve Sevinç, 2005: 27). Raporda, idari reform çalışmalarını yürütecek kurumlar olarak ise Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Personel Dairesi ve Devlet Planlama Teşkilatı belirtilmiştir. Ayrıca merkezi düzeyde idari reform çalışmalarını yönlendirecek

Başbakan Yardımcısına bağlı bir “İdari Islahat Komitesi” oluşturulması da raporda önerilmiştir (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 6).

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, 1960 yılından sonra yapılan ilk idari reform girişimi olmasının yanı sıra, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) gibi Türk kamu yönetim tarihine geçen çalışmalara öncülük etmesi açısından da son derece önem teşkil etmektedir.

b) Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP): Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, Bakanlar Kurulu tarafından atanmış bir Proje Yönetim Kurulunun denetiminde, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Personel Dairesi, Devlet Planlama Teşkilatı, üniversitelerin ilgili fakülteleri ve diğer merkezi kuruluşlar tarafından ortak bir şekilde yürütülmüştür (Polatoğlu, 2009: 160). Bu proje, 1962 yılında bir yıla yakın bir çalışmanın sonucunda ortaya çıkmış ve 1963 yılında tamamlanmıştır. Türk uzmanlar tarafından hazırlanan ve Türk kamu yönetiminin idari reform çalışmaları ile ilgili ilk kapsamlı çalışması olan bu proje, on bölümden oluşmaktadır.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinde reformun temel şartı üst yöneticilere bağlanmıştır. Üst yöneticiler, siyasal bağlantı ve düşüncelerden, her türlü toplumsal sınıf ve katmanlardan, arınmış sayılmıştır. Ayrıca bu kişilerin yönetimi iyileştirmenin bilincinde yeterli nitelik ve sayıda bir toplumsal katman gibi değerlendirildiği görülmüştür (Ergun, 2015: 370). Projede amaçlanan temel konu, merkezi hükümet teşkilatına dair görevlerin en uygun biçimde dağılımını sağlamak yoluyla, daha düzenli bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol, daha rasyonel bir örgütlenme ve yöntemler ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı hedef tutan önlemlerin uygulanması için sağlam bir alt yapı hazırlamakla ilgili öneriler getirmek ve bakanlık ve kuruluşların iç örgütlenme ve yöntemlerinin geliştirilmesi konusunda yapılacak çalışmalara yol göstermek ve yönetimi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma ile ilgili önerilerde bulunmak olmuştur (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 8).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, Türk kamu yönetiminin önemli bir bölümünü içine almıştır. Bu proje bir yandan o zamana kadar bilinen ya da bilindiği düşünülen çoğu sorunu gün yüzüne çıkartıp tartışma konusu yapılabilmesini mümkün

kılmıştır. Diğer yandan da içerdiği tavsiyelerin önemi sebebiyle “idareyi yeniden düzenleme” çalışmaları için önemli bir hareket noktası olmuştur (Kalağan, 2010: 72). Daha sonra projeyi tamamlayıcı nitelikte, kamu personel rejimi, iktisadi devlet teşekkülleri, merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve yerel yönetimlere yönelik çalışmalar yapılmıştır (Ergun, 1991: 11).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinde, Merkezi Hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesinde göze çarpan temel eksiklikler (Akın, 2000: 82); Mali imkânların yetersizliği, yön gösterme ve gözetim yoksunluğu, personel sisteminin yapısındaki aksaklıklar, teşkilattaki bozukluklar, iyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik, kırtasiyecilik ve aksaklıkları düzeltmeyi ve eksikleri gidermeyi yönetimin kendi görevleri arasında görmemesi şeklinde sıralanmıştır.

Bu projenin yayınlanmasından on yıl sonra, projede yer alan önerilerinin ne oranda ve nasıl uygulandığını, uygulanmayanları, uygulanmama sebeplerini incelemek, idari reformun nerede bulunduğunu açık olarak saptamak ve idarenin öneriler karşısında tepkisini ortaya koymak amacıyla yapılan araştırma sonucunda projenin başsız, sistemsiz ve düzensiz bir şekilde geliştiği, projenin sistem yaklaşımı yerine bireysel tutumla ele alındığı, eşgüdümün sağlanamadığı, önerilere büyük ölçüde pozitif bakıldığı ancak uygulamanın genel olarak çok alt düzeyde kaldığı sonucuna varılmıştır (Akın, 2000: 82).

c) *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*: 1971 yılında yaşanan siyasal bunalımdan sonra oluşan hükümet, devletin yeniden yapılandırmasının genel yön ve stratejisini belirlemek için bir Danışma Kurulunun kurulmasına karar vermiştir. Kurulan komisyon, çalışmalarını kısa bir zaman içinde tamamlayarak bir rapor hazırlamıştır. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu olarak ifade edilen bu çalışma 1972 yılında yayınlanmıştır (Parlak ve Sobacı, 2005: 331).

Danışma Kuruluna, idarede yeniden düzenleme alanlarını ve önceliklerini belirlemek, yeniden düzenlemeyi gerçekleştirecek örgütlenme biçimini ortaya koymak, o güne kadar yapılan idari reform çalışmalarını değerlendirmek ve uygulama programlarına bağlamak ve iktisadi Devlet Teşekküllerini yeniden düzenleme çalışmalarıyla genel idare ile ilgili yapılan çalışmalar arasında uyum sağlamak (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 11) gibi önemli görevler verilmiştir. Ancak Danışma Kurulu

kendisine verilen idareyi yeniden düzenlemenin genel yönü ve stratejisini belirleme çerçevesinde hazırladığı raporunda büyük ölçüde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinin önerilerini yinelemektedir (Ergun, 2015: 373).

Planlı dönemde yapılan idari reform çalışmaları genel olarak raporların hazırlanması şeklinde olmuştur. Bu raporlarda yer alan öneriler oldukça faydalı olmuş, Türk kamu yönetimine bir düzen verilmesi gerektiği genel kabul görmüş, ancak bu durum bir türlü gerçekleştirilememiştir. Bu süreçte, Devlet Planlama Teşkilatına önemli görevler düşmesine rağmen, bu teşkilat ile kamu kurum ve kuruluşları arasında tutarlı bir ilişkinin kurulamaması ve siyasal erkin tutumu, yapılmak istenen düzenlemeleri güçleştirmiştir. Bununla birlikte, yeniliğe açık yöneticilerin azlığı, yöneticilerin büyük bir kısmının herhangi bir yöneticilik eğitimi almamış olmaları, yöneticilerin genel olarak statükocu olmaları ve mevzuata dayalı geleneksel bir tarzda yetişmiş olmaları (Ergun, 2015: 373) gibi sebeplerin yönetimin başarılı bir şekilde yeniden düzenlenmesini engellediği söylenebilir.

2.1.2.2. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Sonrası Yapılan İdari Reform Çalışmaları

1980’li yıllar birçok ülkede idari reform tarihi açısından önemli dönüm noktası olarak görülmektedir. Bu dönemde küreselleşmenin ve büyük değişim rüzgârlarının kamu yönetiminde etkileri daha şiddetli olmuştur. Özellikle özelleştirme ve devletin küçültülmesi, kamu hizmeti anlayışındaki değişim, düzenleme dışı bırakma (deregulation), devletin yeniden yapılanması, pazar türü düzenekler, kamu yönetiminde işletmecilik anlayışı, yerelleşme, sonuç odaklı yönetim gibi yeni sağ söylemler kamu yönetiminde karşımıza çıkmış ve bu söylemler çerçevesinde şekillenen kamu yönetimi büyük bir değişime uğramıştır. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye de, 1980’li yıllarla birlikte küreselleşme süreciyle hız kazanan yeni sağın söylemlerine yönelmiş ve bunun sonucunda özel kesim ön plana çıkartılarak ısrarlı bir “dışa açılma” düşüncesi benimsenmiştir. Dış dünya ile ilişkilerini artıran Türk işletmelerinin “örgüt ve yönetim bilgisi” ne olan ihtiyaçlarındaki artış, verimlilik kaygısını ön plana çıkartmış ve “yapı ve süreçler” üzerinde yoğunlaşan “ilkeci ve evrenselci” yaklaşım yeniden güç kazanmıştır. Bu dönemde araştırmacılar, “matris örgütler, durumsallık düşüncesi, sosyal sorumluluk, stratejik planlama, çok uluslu şirketler ve uluslararası yönetim konuları”na

yönelmişlerdir (Emre, 2003: 19-20). Kamu yönetiminde yaşanan bu değişim yeni kamu yönetimi anlayışı olarak adlandırılmış ve daha önce de ifade edildiği üzere, ilk defa İngiltere’de Margaret Thatcher, ABD’de ise Ronald Reagan döneminde uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye’de ise bu anlayışın kısmi yansıması ve uygulaması Turgut Özal dönemi ile başlamıştır.

Özel sektör kökenli bir devlet adamı olan Turgut Özal, bürokrasiye şüpheyile yaklaşmıştır. Ona göre, bürokrasi tutucudur, yaratıcılıktan uzaktır, işleri yavaşlatır ve işlevsel değildir. Bu yüzden politikaların hem belirlenmesinde hem de uygulanmasında bürokrasiye çok fazla güvenmemiştir. Özal’ın savunduğu fikirlerin kendi içinde bir bütünlük oluşturduğu söylenebilir. Hatta bazı araştırmacılara göre Özal’ın fikirleri “Özalizm” olarak ayrı bir fikri ekol olarak görülür. Her alanda liberalizm, fikri hoşgörü, demokrasi, bireycilik, yerinden yönetim, inançlara ve geleneklere saygılı bir devlet anlayışı, siyasi iradenin üstünlüğü, Anglo-Sakson tarzı bir laiklik anlayışı ve Batılılaşma gibi değerler, Özal’ın politikasının iç ve dış alt yapısını oluşturmuştur (Laçiner, 2011: 610-611).

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yaşanan değişimin yansıması, ilk defa Özal tarafından hazırlanan 24 Ocak 1980 Kararları ile gündeme gelmiştir. 24 Ocak Kararları, neo-liberal bir anlayışla hazırlanmış, IMF destekli Ortodoks bir program ifade edilmektedir. 24 Ocak İstikrar Programı’nın temel felsefesi ve uzun dönemli amacı; devletin ekonomiye olan doğrudan müdahalesini en aza indirerek serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak olmuştur. Bu program, ekonomiyi dışa açmayı ve dünya ekonomisine uyum sağlamayı, kamu harcamalarını sağlam kaynaklara dayandırmayı, döviz darboğazından kurtulmayı, enflasyonu düşürmeyi, yatırım, tasarruf, istihdam ve üretimi artırmayı, ekonomiyi buhrandan gelişme aşamasına geçirmeyi ve piyasa ekonomisini güçlendirmeyi hedeflemiştir (Karabıyık ve Uçar, 2010: 43).

Türk kamu yönetiminde, 1980’li yıllardan itibaren dünyada yaşanan küreselleşme ve neo-liberal ekonomik dönüşüme paralel olarak birçok idari reform çalışması gerçekleştirilmiştir. Özellikle 2000’li yıllardan sonra gerçekleştirilen idari reform çalışmalarının, dünyadaki genel eğilime daha uygun olduğu söylenebilir.

2.1.2.2.1. 1980-1990 Dönemi İdari Reform Çalışmaları

1980 öncesinde yapılan idari reform çalışmaları, geleneksel kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, devletin idari güç ve yeteneklerini artırmaya yönelik teknik bir faaliyet olarak yürütülmekteydi. Ancak 1980'den sonra devletin başarısızlığı, teknik yönlerine ek olarak siyasal bir sorun olarak görülmüş ve ilgi odağı kamu sektörünün boyutu (devletin küçültülmesi) olmuştur (Ömürgönülşen, 2003: 20). Bu dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan idari reform çalışmaları, genel olarak kalkınma planları çerçevesinde yürütülmeye çalışılmıştır.

1980-1990 döneminde gerçekleştirilen kalkınma planlarından Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planına (1979-1983) bakıldığında; bugüne kadar yürürlüğe konulan üç planda da, planlı kalkınmanın başarıya ulaşmasında kamu yönetiminin daha etkin ve daha verimli olmasının taşıdığı önem belirtilmiş, ancak geçen sürede yapılan çalışmaların istenilen seviyede olmadığı (Madde, 1102) ifade edilmiştir. Planda yeniden yapılanma çalışmalarının odak noktası olarak; kamu yönetiminin görevlerini yeniden tanımlamak ve bu görevlerin yönetim birimleri ve kademeleri arasında dengeli bir şekilde olması gerektiği (Madde, 1113) öngörülmüştür. Planda ayrıca, yönetsel yapıların tümünün gözden geçirilmesi, eşgüdüm sağlanması, temel politikalara göre çalışmaların yönlendirilmesi, kurumlara teknik yardımların sağlanması, ortak sorunlarla işbirliği ve araştırmaların yapılması, çalışmaların izlenmesi, değerlendirilmesi ve daha önce yapılmamış hizmetlerin belirlenmesi görevlerinin daha etkin şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesinin “Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi” olacak biçimde yeniden düzenleneceği belirtilmiştir. Yeniden yapılanma çalışmalarının Devlet Planlama Teşkilatının sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesinin yakın işbirliğiyle yapılacağı (Madde, 1115) da ifade edilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık kalkınma Planında (1985-1989) ise, kamu hizmetlerinde etkinliğin ve hızın esas alınarak bürokratik işlemlerin azaltılacağı ve kamu idaresinin de gelişen toplumun ihtiyaçlarına ve kalkınma hedeflerine uygun olarak örgütleneceği (Madde, 12) ifade edilmiştir. Ayrıca kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, kamu hizmetlerinin kurumlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, etkin, dengeli ve kaynak israfının önüne geçilecek şekilde dağıtılmasının esas alınacağı (Madde, 824)

öngörülmüş ve bu yeni yapılanmada, yetki devrine önem verileceği, düzenli bir plan ve program için merkez ile taşra örgütü arasında etkili bir ilişki kurulacağı (Madde, 825) da belirtilmiştir.

Kalkınma planlarında, kamu yönetiminin düzenlenmesi ile ilgili belli adımlar atıldığı ancak beklenen ölçüde bir başarı sağlanamadığı bilinmektedir. Bu planlarda yeniden düzenleme ile ilgili verilen ilke ve önlemlerde farklılıklar görülmektedir. Genel olarak planların belirli bir teorik temelden ve sistematikten yoksun olması ve kamu yönetiminde karşılaşılan sorunlar için teklif edilen çözümlerin, plan metinlerine konulan bazı eklemelerden öteye geçemediği ve bu eklemelerinde çoğu zaman sistemin kurulu olan dengesini bozup yeni sorunlara yol açtığı (Karaer, 1991: 63-64) da ifade edilmiştir.

1980 yılında Bülent Ulusu Hükümeti tarafından başlatılan ve 1983 yılında kurulan hükümetin de sürdürdüğü “mevzuatın düzenlenmesi ve kırtasiyeciliğin azaltılması” yönündeki çalışmalar, kamu hizmetlerinin daha hızlı, etkili ve ekonomik bir biçimde yerine getirilebilmesi için kamu yönetiminde değişim ve yeniden yapılanma gereğini ortaya koymuş ve bu konularda kapsamlı teklifler getirmiştir (Saran, 2004: 149-150).

2.1.2.2.2. 1990-2000 Dönemi İdari Reform Çalışmaları

1990’lı yıllar Türkiye’nin neo-liberal reformlarının ikinci aşaması olarak görülmektedir. Bu dönem, derin siyasal istikrarsızlık ve ekonomik krizlerle geçilmiştir (Öniş, 2006: 412-413). 1990 yıllarda yalnızca Türkiye’de değil birçok ülkede neo-liberal politikalar ile ilgili idari reformlarda genel bir kriz eğilimi olduğu söylenebilir. Dünyada özellikle üst üste krizlerin yaşanması ve yoksulluk ile işsizliğin artması gibi sebeplerden dolayı, idari reformların kısa süre içerisinde olumlu gelişme göstereceği yönünde iyimser beklentileri sarsıntıya uğratmış ve kamu yönetiminde yeniden düzenlemenin olumsuz etkilerine karşı eleştirilerde yapılmaya başlanmıştır (Turan, 2015: 312).

Bu dönemde Türkiye’de ekonomide ve devlet-piyasa ilişkilerinde en önemli sorunlar; kırılgan bir büyüme, yüksek ve kronik enflasyon ve oldukça yüksek kamu sektörü açıkları gösterilebilir. Bu sorunların üstesinden gelmek üzere yapılan reformların ana koşulları ise makroekonomik istikrarının sağlanması, kapsamlı bir

yapısal reform dizisinin uygulanması, devlet yönetimi alanındaki bürokratik etkinsizliklerin, idari engellerin çözümlenmesi ve devletin küçülmesi olarak görülmüştür. Bu süreçte özellikle 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz; devletin küçültülmesi, kamu harcamaların azaltılması, devletin rolünün daraltılması, tarım ve sosyal güvenlik gibi sosyal politikalarda reform gerçekleştirilmesi ve diğer siyasal-iktisadi alanlara dönüşümü sağlamak için önemli bir dayanak oluşturmıştır (Turan, 2015: 313) Nitekim 1994 ekonomik krizinden sonra, alınan kararların, neo-liberal politikalara uygun olduğu ve müdahaleci devlet anlayışından piyasa mekanizmasına dayalı devlet anlayışına geçilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye’de 1990-2000 döneminde, siyasal istikrarsızlık ve ekonomik krizler yaşanmasına rağmen kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması üzerine çalışmalar da yapılmıştır. Bu çalışmaların başında, 1988 yılında TODAİE tarafından başlatılan ve 1991 yılında bitirilen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gelmektedir.

KAYA Projesi, yönetim biliminin Türkiye’deki yaklaşık 60 yıllık gelişmesi içinde, kamu yönetimin ulusal amaçlarının gerçekleştirilmesini sağlayacak şekilde; verimli, etkili, ekonomik ve nitelikli hizmet sağlamasına yönelik gerçekleştirilen ve yeniden düzenlemeyi amaçlayan en son ve kapsamlı örneği (Ergun, 1991: 12) olarak görülmektedir.

KAYA Projesinin bazı önemli özellikleri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve taşra birimlerini bir bütünlük içinde ele almasıdır. Daha önce yapılan çalışmalarda bu bütünlük yeterince sağlanamamıştır. İkincisi, yerel yönetimlerin hem kendi aralarında hem de merkez ve merkezi yönetimin taşra birimleri arasında gerekli bağlantıları kurulmaya çalışılmıştır. Yönetim birimlerinin bütünlük içinde ele alınmasının kendi aralarında uyumlu bir dengenin kurulmasına katkı sağlayacağı belirtilmiştir. Üçüncü özellik ise Raporda, etkinlik, verimlilik ve demokratiklik birbiriyle çelişen kavramlar olarak ele alınmamıştır (Geray, 1993: 10). Bunların yanında, merkeziyetçi ve bürokratik nitelikleri ağır basan yerel düzeydeki sistemi, güçlü demokratik, etkili ve verimli hizmet sağlayan bir yerel yönetim birimi niteliği kazandırılması da KAYA Projesinin temel hedefi (Yalçındağ, 1991: 132) olarak gösterilmiştir.

KAYA Projesinin uygulandığı dönemde başta, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) ve Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) olmak üzere kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili çalışmalar yapılmıştır. Ancak bu çalışmalardan da istenilen düzeyde başarı sağlanamadığı bilinmektedir.

KAYA Projesinden sonra geniş kapsamlı idari reform çalışmaları yapılmamıştır. Ancak bu süreçte Türkiye’de siyasal, ekonomik ve toplumsal şartların geçmişe göre değiştiği görülmüştür. Değişen bu çevresel şartlar, kamu yönetimi alanlarında bazı girişimlerin yapılmasını iktidarlara dayatmıştır. Bunların yanında bazı kurumlar da kendiliğinden hareket ederek değişime yönelik bir çaba içine girmişlerdir (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 23).

2.1.2.2.3. 2000 Sonrası İdari Reform Çalışmaları

Türkiye 1990 sonrası dönemde özellikle ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmasından dolayı kamu yönetiminde önemli başarılar gösterememiştir. Ancak 2000 yılından sonra yapılan bazı idari reform çalışmaları ile Türk kamu yönetiminde önemli değişimler gerçekleşmiştir. Türkiye’de 2000 sonrası dönemde yapılan idari reform çalışmaları; daha çok yeni kamu yönetimi anlayışı ekseninde devletin hantal ve merkeziyetçi yapısını kırmaya, bürokratik işlemleri azaltmaya, yerel yönetimleri yetkilendirmeye, halkın yönetime katılımını sağlamaya ve yönetimde bilgi edinme hakkı, e-devlet, açıklık, hesap verebilirlik, katılımcılık gibi temel değer ve ilkeler üzerine gerçekleştirilmiştir (Özer ve Ökmen, 2017: 226). Dolayısıyla Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının 2000 yılından sonra başarılı bir şekilde uygulanmaya başlandığı söylenebilir.

Türk kamu yönetiminin 2000 yılından sonraki değişiminin genel çerçevesi “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” ile çizilmiştir. Bu Tasarı, 29.12.2003 tarihinde TBMM’ye gönderilmiş ve 15.07.2004 tarihinde de TBMM tarafından “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” başlığıyla kabul edilmiştir. Ancak 21.07.2004 tarihinde onaylanması için dönemin Cumhurbaşkanı’na gönderilen bu kanun veto edilmiş ve meclise geri gönderilmiştir. Meclisin tasarıyı aynen kabul etmesiyle yasalaşmış ancak bu kez de Anayasa Mahkemesinde açılan iptali davası ile yürürlük maddesi iptal edilmiştir. Söz konusu Tasarı, yasallığını kazanmış ve tamamıyla yürürlüğe sokulamamış olmasına rağmen

Türk kamu yönetiminin gelişim sürecinde en önemli çalışmalar arasında yerini almaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı incelendiğinde, yeni kamu yönetimi anlayışıyla olan paralelliği net bir şekilde görülmektedir. Nitekim Tasarının genel gerekçesine bakıldığında, temel aldığı yeni yönetim anlayışının (Dinçer, vd., 2003: 71); sivil toplum yapılarına geniş alan tanıdığı, piyasaya önem verdiği ve mümkün olduğu kadar piyasa araçlarını kullandığı, stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde öncelikli alanlara yoğunlaştığı, yerel ve yerinden yönetim kuruluşlarını öne çıkardığı, performans yönetimi ile kaliteye dayandığı, bilgi teknolojilerini yönetim süreçlerine yaydığı ve kullandığı, katılımın sağlanması için gerekli güven ortamı ve mekanizmaları oluşturduğu, yatay organizasyon yapısının ve yetki devrini sağladığı, mevzuatta kısıldıktan ve sadelikten yana olduğu, insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalıştığı ve hesap verebilirliği sağladığı ifade edilmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının genel gerekçesinde, Türk kamu yönetiminde yaşanan temel sorunların ve krizlerin altında yatan en önemli sebeplerin başında, Türkiye'nin çağın şartlarına ve halkın isteklerine yeterli şekilde cevap veremeyen yönetim anlayışı ve yapısının yer aldığı belirtilmekte ve mevcut yönetim anlayışının; teşhis değil çözüm yönelimli olduğu, gelecek değil geçmiş yönelimli olduğu, amaç değil sorun çözme yönelimli olduğu, ödüllendirme yerine cezalandırma sisteminin olduğu, tek taraflı ve kapalı bir yaklaşım benimsendiği (Dinçer, vd., 2003: 78) belirtilmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarının temel aldığı yönetim anlayışı ve mevcut sistemin sorunlarına sebep olan özellikler birlikte ele alındığında, Tasarının; katalizör yönetime, sonuç odaklılığa, ileri görüşlü yönetime, amaçlara göre yönetime, adem-i merkeziyetçi yönetime, müşteri odaklılığına ve piyasa temelli yönetime vurgu yapan (Parlak ve Sobacı, 2005: 338) yeni kamu yönetimi yaklaşımından etkilendiği söylenebilir. Nitekim Dinçer ve Yılmaz (2003: 29) tarafından kamu yönetiminin; zihniyet ve yapısının; tek taraflılıktan ya da tek aktörlükten çok taraflılığa ve çok aktörlüğe, tepkisel ve geçmiş yönelimli bir anlayıştan, pro-aktif ve gelecek yönelimli bir anlayışa, katılımcı ve yönetişimci bir anlayışa, bireysel odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya, girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya, ayrıntılara boğulmaktan

asli işlevlerine yoğunlaşmaya çalışan bir anlayışa, vatandaş müşteri ya da hedef kitle gibi algılamaya, temin eden ve hizmet sunan bir anlayıştan, kolaylaştırıcı ve katalizör rolü üstlenen bir anlayışa doğru evrildiği öne sürülmüştür.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarının 1. maddesi, tasarının amacını ortaya koymaktadır. Bu amaç belirlenirken, mevzuatta birçok yeni kavrama da yer verilmektedir. Buna göre, Tasarının amacında; “katılımcı, saydam ve hesap verebilir” bir kamu yönetimi sisteminin “adil, kaliteli, etkili ve verimli” kamu hizmeti sunmasının hedeflenmekte olduğu ifade edilmektedir. Bu yeni kavramlar, bir yandan Türk kamu yönetiminin, modern kamu yönetimi anlayışına uygun bir değişimi yansıtırken, diğer yandan da yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini (Dinçer, vd., 2003: 95-96) de ortaya koymuştur.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarının 5. maddesinde yer verilen, “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” ifadesiyle de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki “hizmette yerellik” ilkesinin benimsendiği görülmektedir (Al, 2004: 186). Hizmetlerin en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi durumunda, hizmetlerin daha etkin ve daha ekonomik olacağı öngörülmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının dikkat çeken maddelerinden birisi de, “kamu hizmetlerin gördürülmesi” başlığını taşıyan 11. maddedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gereği, kamu hizmetlerinin hizmet talep edenlere en yakın ve en uygun birimler tarafından sunulması gerekmektedir. Ancak kamu ihtiyaçlarını karşılamak üzere yerine getirilecek hizmetlerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere devri tek başına yeterli olmayabilir. Bu yüzden Tasarıda; kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkili yerine getirilebilmesi için merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından getirilmesi gereken bazı kamu hizmetlerinin, gerektiğinde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, noterlere, üniversitelere, özel sektöre ve alanında uzmanlaşan sivil toplum kuruluşlarına verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısıyla yeni bir denetim anlayışı da getirilmeye çalışılmıştır. Tasarının 38. maddesinde belirtildiği üzere, denetimin amacı yeniden belirlenmekte ve denetimde eğitim, danışmanlık ve rehberlik anlayışı öne

çıkarılmaktadır. Bu sayede, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamak, hataları ortaya çıkmadan önlemek ve çalışanları geliştirmek amacıyla performanslarını yükseltmek gibi sonuçlara ulaşmak mümkün olacaktır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, denetimi, iç ve dış denetim şeklinde ikiye ayırmaktadır. İç denetim, teftiş kuruları tarafından yapılan teftiş denetiminden ziyade, hiyerarşik denetime benzemektedir. Çünkü tasarıya göre iç denetim, iç denetçiler tarafında yerine getirilebileceği gibi, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri tarafından da yapılabilir. Teftiş kurulları tarafından yerine getirilen denetim ise dış denetim olarak adlandırılmakta ve dış denetim yetkisi öncelikle Sayıştay'a verilmektedir (Al, 2004: 192-193).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, ayrıca stratejik yönetime geçilmesi, mali kaynak dağılımının düzenlenmesi, insan kaynakları yönetimine geçilmesi, il özel idaresi, büyükşehir belediyesi ve belediye kanunlarının yenilenmesi ve mahalli idareler halk denetçiliği (Ombudsman) sisteminin oluşturulması olmak üzere birçok alanda yeni düzenlemeleri de ele almıştır.

Türk kamu yönetiminin gelişim sürecini önemli derecede etkileyen ve yeni kamu yönetimi anlayışının özelliklerini yansıtan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının, getirdiği yenilik ve değişiklikler bakımından geleneksel yöntemlerden oldukça farklı olduğu görülmektedir. Ayrıca bu Tasarının, tam anlamıyla yürürlüğe girememesine rağmen dönemin hükümeti tarafından, tasarıda yer alan birçok konu ve düzenlemenin farklı kanunlar içerisinde ayrı ayrı TBMM'den geçirildiği ve yasalaştırıldığı da bilinmektedir.

Türkiye'de 2000 yılından sonra "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"nın yanı sıra, yeni kamu yönetimi anlayışı ekseninde gerçekleşen birçok idari reform çalışması bulunmaktadır. Bu idari reform çalışmalarının başında, "4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu", "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu", "5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu", "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu", "5393 sayılı Belediye Kanunu", "5355 sayılı Mahalle İdari Birlikleri Kanunu", "5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu

ve Görevleri Hakkında Kanun”, “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu 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” gelmektedir. Türk kamu yönetiminin gelişim sürecinde önemli rol oynayan bu kanun çalışmalarına kısaca değinmek gerekirse;

a) *4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu*: 2003 yılında kabul edilen bu Kanun’un amacı, 1. maddesinde belirtildiği üzere, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan, tarafsızlık, açıklık ve eşitlik ilkelerine göre kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmaları ile ilgili esas ve usulleri düzenlemektir. Söz konusu Kanun, kamu kurum ve kuruluşları ve kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarının görev alanlarında uygulanmaktadır (Bilgi Edinme Kanunu, 2003: 2).

Bilgi Edinme Kanununun 4. maddesinde beyan edildiği üzere herkesin bilgi edinme hakkı bulunmaktadır. Kurum ve kuruluşlar, kişilerin başvurusu üzerine istenen bilgi ya da belgeye erişimini on beş gün içinde sağlar (Bilgi Edinme Kanunu, 2003: 11). Ancak ilgili Kanunda belirtildiği üzere, yargı denetimi kapsamında olan işlemler, devlet sırrı ile ilgili bilgi ya da belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarıyla ilgili bilgi ya da belgeler, istihbaratla ilgili bilgi ya da belgeler, kişilerin güvenliğini ya da soruşturmayı tehlikeye sokacak idari soruşturma kapsamındaki bilgi ya da belgeler, adli soruşturma ve kovuşturmayla ilgili bilgi ya da belgeler, özel hayatın gizliliğiyle ilgili konular, ticari sır, haberleşme gizliliğiyle ilgili konular, kurum içi düzenlemeler, kurum içi görüş, bilgi notu ya da tavsiyeler ve son olarak da tavsiye ve mütalaa istekleri bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.

b) *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu*: Türk kamu yönetiminde 2000’li yıllardan itibaren yapılan idari reform çalışmalarının önemli bir kısmı kamunun mali yönetimini iyileştirmek olmuştur. Bu çerçevede, sonuç ve performansa dayalı bütçeleme sistemine ve stratejik yönetime geçiş amaçlanmıştır. Bu sürecin başlangıcını ve yasal dayanağını ise (Sobacı, 2014: 210) 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu*” sağlamıştır.

5018 sayılı Kanunun amacı, birinci maddesinde de belirtildiği üzere, kalkınma programları ve planlarında yer alan politika ve belirlenen amaçlar çerçevesinde kamu kaynaklarının daha etkili, verimli ve ekonomik bir biçimde elde edilmesi ve

kullanılmasını, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin işleyişini ve yapısını, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını ve tüm mali işlemlerin muhasebesinin yapılmasını, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemektir.

5018 sayılı Kanunla birlikte yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde analitik bütçe sınıfına geçilmiş, bütçe alanı genişletilmiş, kamu harcama ve denetim sistemi yeniden yapılandırılmış, kamu kurum ve kuruluşlarında performans ve stratejik yönetim uygulamaları başlatılmıştır. Ayrıca bu Kanunla birlikte özel sektörde olduğu gibi, kaynak kullanımında disipline önem veren, kamu hizmeti sunanların hesap verebilirliklerini ve performanslarını öne çıkaran mali yönetim ve denetim yapısı oluşturulmak istenmiştir. Bu sayede yetki ve sorumluluk sahibi olan yöneticilerin yönetmesine ve süreç ve girdi odaklılıktan, sonuç odaklı bir yönetime geçilmeye çalışılmıştır (Lamba, 2014: 140).

c) 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun: 2004 yılında kabul edilen bu Kanunun amacı, 1. maddesinde belirtildiği üzere, kamu çalışanlarının uymaları gereken, dürüstlük, tarafsızlık, hesap verebilirlik, saydamlık, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamak amacıyla, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”nun kuruluş, görev, çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.

Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından birisi de kamu kurumlarında yaşanan rüşvet ve yolsuzluk gibi etik dışı unsurlardır. Dolayısıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması; kamu yönetiminde yaşanan etik dışı unsurların önüne geçilebilmesi ve vatandaşların kamu kurumlarına olan “güven sorununun” aşılması noktasında önemli bir adım olarak görülebilir.

d) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu: 2004 yılından itibaren yerel yönetimlerde önemli idari reform çalışmaları başlatılmıştır. İlk olarak 2004 yılında, 5216 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe giren bu Kanun’un amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek ve hizmetlerin plânlı, programlı, verimli, etkin ve uyum içinde sunulmasını sağlamaktır (Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004: 1).

Yeni kamu yönetimi anlayışının maliyeti azaltma ve aynı hizmeti üreten kurumların birleştirilmesi ilkelerinin büyükşehirlerde ölçek büyütme yoluyla hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Bununla birlikte, kamu yönetiminde yaşanan değişimlerin büyükşehir belediyelerinin de yeniden düzenlenmesini, bu yönetimlerin daha etkin, saydam, katılımcı ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulmasının gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. (Lamba, 2014: 140).

e) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu: 2004 yılından sonra gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarından bir diğeri de, 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” dur. Kanun’un 1. maddesinde belirtildiği üzere Kanun’un amacı, il özel idaresinin kuruluşunu, yönetimini, organlarını, görev, yetki ve sorumluluklarıyla çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

5302 sayılı Kanunun gerekçesine bakıldığında, bütün dünyada merkezi devlet yapılarının aşılmasına ve yerel yönetim yapılarının güçlenmesine sebep olan kimliksele ve yönetime katılma isteklerindeki artışa dikkat çekilmiştir. Yerelleşmenin, demokrasinin garantisi olarak görülmesinden dolayı her bir yerel yönetimin kendisi için bir merkez oluşturmasının, temsili demokrasinin önemli özelliklerinden biri olduğu ifade edilmiştir. Bu çerçevede hem il genel meclisleri üzerinde uzun süre devam eden vesayet denetimi azaltılmış hem de il özel idarelerinin görev ve yetkileri artırılmıştır. Böylece yeni kamu yönetimi anlayışının, katılımcı, desantralize ve özerk kurumlar oluşturulması gerektiği ile ilgili yaklaşımına uygun olarak düzenlemeler yapılmıştır (Lamba, 2014: 141).

f) 5393 sayılı Belediye Kanunu: 2004 yılından sonra gerçekleştirilen bir diğer yerel yönetim reformu da, 5393 sayılı “Belediye Kanunu” dur. 2005 yılında kabul edilen bu kanunun amacı, ilgili Kanun’un 1. maddesine göre, belediyenin kuruluşunu, yönetimini, organlarını, görev, yetki ve sorumluluklarıyla çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

5393 sayılı Belediye Kanun’un genel gerekçesinde, bütün dünyada 20.yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21.yüzyılda da devam edeceği anlaşılan bir değişim ve dönüşüm süreci olduğunu ve bu sürecin kamu yönetiminin düşüncesini, yapısını ve fonksiyonları üzerinde derin etkiler bıraktığı gibi devletin hem görevlerinde hem de iş yapma yöntemlerinde de tartışmalara yol açtığı öne sürülmüştür. Gerekçede, temsil

yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için hem yönetim de hem de hizmet sunumunda katılım, açıklık hesap verebilirlik ve sorumluluk ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği ve yeni kamu yönetimi anlayışının da yönetimde etkinliği ve verimliliği esas aldığı belirtilmiştir. Gerekçede ayrıca kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın, yerel yönetimlerde bir değişim ve dönüşümü gerekli kıldığı, bununla birlikte yerel yönetimlerin örgüt yapıları, yetki ve görevleri, çalışma yöntemleri ve süreçlerinin de hedeflenen değişimin konusu olduğu ifade edilmiştir.

g) 5355 sayılı Mahallî İdari Birlikleri Kanunu: 2005 yılında kabul edilen bu Kanun'un amacı da, mahallî idare birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, yönetimini, organlarını, görev, yetki ve sorumluluklarıyla çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir (Mahallî İdari Birlikleri Kanunu, 2005: 1). Kanun'un 3. Maddesinde belirtildiği üzere, Mahalle İdari Birlikleri, birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle hükümlü oldukları bazı hizmetleri birlikte yapılmak üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. Mahalle İdari Birlikleri, birlik, tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanının izni ile kurulmakta ve tüzel kişilik kazanılmaktadır. Birliğin birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktadır.

5355 sayılı Kanun'un gerekçesinde, yeni kamu yönetimi anlayışının, yönetimde verimlilik ve etkinliği temel aldığı ifade edilmiş ve gelecekte yaşanabilecek belirsizliklere karşı hazırlıklı olma, hızla karar alma ve ortaya çıkan sorunlara uygun ve hızlı çözümler bulmanın, değişim için gerekli olduğu belirtilmiştir. Kamuda yeniden yapılanma, mahalli idarelerde değişim ve dönüşümü zorunlu kılmaktadır. Yerel yönetimlerin çalışma yöntemleri, amaçları ve süreçlerinin de değişim konusu olacağı, bundan dolayı da bu yönetimlerde etkin çalışan, küçük ve daha esnek birimlerin oluşturulması, aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, çalışma süreç ve yöntemlerinin sorgulanması gerektiğinden söz edilmiştir. Yatay ve esnek teşkilatlanmanın yanında, geleceği öngören stratejik yönetim anlayışının ön plana çıkması ve kamunun hem girişimci hem de rekabet edilebilir olması gerektiğine vurgu yapılmasının, adem-i merkeziyetçilikle de uyumlu olduğu ifade edilmiştir (Lamba, 2014: 141). Dolayısıyla 5355 sayılı Kanun'un gerekçesinde ifade edilen hedeflerin, yeni kamu yönetimi anlayışının söylemlerine paralel olduğu görülmektedir.

h) 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun: 2006 yılında kabul edilen ve bölgesel kalkınma arayışında yeni bir değişimi amaçlayan bu Kanun'un amacı 1. maddesinde belirtildiği üzere, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını sağlamak, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek ve yerel potansiyeli harekete geçirmek amacıyla, sürdürülebilirliğini sağlamak, ulusal kalkınma planı ve programlarda istenilen ilke ve politikalarla uyumlu bir şekilde bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, hem bölgeler arası hem de bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev, yetki ve koordinasyonları ile usul ve esasları düzenlemektir.

Kalkınma ajanslarının kurulması, Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren gerçekleştirilen önemli bir kurumsal yeniliktir. Bu sebeple, Türkiye'de gerçekleştirilen idari reform çalışmalarını konu edinen bölümün altında mutlaka yer alması gereken önemli konudur. Türk kamu yönetiminde oldukça dikkat çeken yeni bölgesel kalkınma anlayışı, kalkınma ajansları uygulamasının arka planındaki öngörüler, söz konusu kurumları, yeni kamu yönetimi anlayışının günümüz idari reformlarının içeriğine yaptığı etkiyi inceleyen bu çalışma açısından oldukça önemini artırmaktadır. Şöyle ki; yeni bölgesel kalkınma anlayışı, hem merkeziyetçilikten yerelliğe hem de kamu sektöründen özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına önemli bir vurguyu içermektedir. Bölgesel kalkınma anlayışı, merkezi yönetime koordine edici ve yönlendirici bir rol vermektedir (Sobacı, 2014: 214-215). Dolayısıyla kalkınma ajanslarının, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde oluşturulduğu söylenebilir.

i) 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının öngörülerinde yer alan ve 2006 yılında 5548 sayılı Kanun ile yasalaşan “Kamu Denetçiliği Kurumu” ya da diğer genel adıyla “Ombudsmanlık” herhangi bir yaptırım gücü olmamakla birlikte yöneten ve yönetilenler arasında arabuluculuk görevini üstlenmekte olan bir kurumsal yapılanmadır.

Uzun bir süreç sonunda yasalaşan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, yürürlüğe sokulamamasına rağmen Türkiye'de Ombudsmanlık oluşturma çalışmaları içerisinde ve ulusal düzeyde hayata geçirme noktasında en önemli adımlardan biri olarak görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, nihayet 2012 yılında

6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”n kabul edilmesiyle tüzel kişilik kazanmış ve denetim faaliyetlerine başlamıştır (Ünal, 2019: 180).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 1. maddesinde belirtildiği üzere Kurum, kamu hizmetlerinin işleyişinde etkin ve bağımsız bir şikâyet mekanizması oluşturmak amacıyla, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yanı sıra, tutum ve davranışlarını, insan haklarının adalet anlayışına göre, hukuka uygunluk ve hakkaniyet açısından incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak için oluşturulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısının genel gerekçesi incelendiğinde, gerekçede, kamu yönetiminin dünyada ve Türkiye’de değişime ve dönüşümlere paralel olarak yeniden düzenlenme ihtiyacının, gün geçtikçe artarak devam etmekte olduğu ve bu sebeple, kamu hizmetleri ile ilgili devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve vatandaşların yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini asgari düzeye indirecek yeni bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin zorunlu bir şekilde ortaya çıktığı belirtilmiştir (Ünal, 2019: 180). Dolayısıyla vatandaşların yönetimden kaynaklanan şikâyetleri ile ilgilenen bir Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) sisteminin Türkiye’de kurulması, yöneten ve yönetilenler arasında yaşanan uyuşmazlıkların hızlı ve etkili bir şekilde giderilmesi noktasında önem arz etmektedir.

j) 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun: Türkiye’de büyükşehir belediyeleri için çıkarılan ve belediyeleri yasal ve yapısal açıdan önemli ölçüde dönüştüren son düzenleme 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” olmuştur. Ancak bu Kanun, yalnızca büyükşehir belediyelerin yapısında değişikliklere sebep olmamış, genel olarak bütün yerel yönetim birimleri üzerinde etkili olmuştur. Bu Kanun ile birlikte, 14 yeni ilde il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülerek büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmış ve büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Ayrıca bu Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan köy ve beldelerin tüzel kişiliklerine son verilmiştir (Ünal ve Erol, 2019: 96).

6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun hangi gerekçelerle oluşturulduğuna ve temel amacına, bu Kanunun genel gerekçesinde yer verilmiştir. Genel gerekçesinde, birçok gelişmiş ülkede kamu yönetimi reformları için temel ilke ve

değerler olarak, etkin, etkili, vatandaş odaklı, saydam, katılımcı, hesap verebilen ve mümkün olabildiği kadar yerel bir yönetim anlayışının ön plana çıkarıldığı belirtilmiştir. Ayrıca büyükşehir sınırları içerisinde yer alan yerel yönetimler tarafından yapılan küçük planların büyük bir çerçevede bütün büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçevede ele alınamaması, belli bir alanda birden çok yerel yönetim biriminin yetkili olması durumunda koordinasyon ve planlamanın sağlanamayacağı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamayacağı sebepleriyle kaynak israfına yol açılacağı ifade edilmiştir. Bununla birlikte, ulaşım, sanayileşme ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynağa sahip olmayan küçük ölçekli yerel yönetim birimleri tarafından çözülmesinin mümkün olmaması durumunda, kaynakların yerinde ve etkin kullanımının engelleneceği de öne sürülmüştür. Dolayısıyla yönetimin, planlama ve koordinasyon yönünden belediye sınırı mülki sınır olacak şekilde optimal ölçekte hizmet sağlayabilecek güçlü yerel yönetim yapılarına ihtiyaç duyduğu ve bu güçlü yerel yönetim yapıları sayesinde hizmetlerde koordinasyon, kalite ve etkinliğin sağlanacağı, daha az kaynak ile daha kaliteli hizmetin verileceği iddia edilmiştir.

2.1.3. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Değerlendirmesi

Türkiye’de 1980’lerden itibaren, yalnızca ekonomide ve toplumsal yapıda değil, kamu yönetiminde de önemli bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu süreç, genel itibarıyla yeni kamu yönetimi anlayışı ilkelerinin uygulanması şeklinde tezahür etse de, bu uygulamanın şekli ve hızı ülkenin kendine özgü şartları çerçevesinde belirlenmiştir (Şengül, vd.,2018: 24-25). Nitekim 2000 yılına kadar yapılan idari reform çalışmaları, Türk kamu yönetiminin kendi içine dönük, onun işleyişini daha etkin ve rasyonel kılmaya yönelikken, 2000’li yıllardan sonra yapılan idari reform çalışmaları, devletin rolünü, piyasa ve vatandaşla olan ilişkisini, kamu yönetiminin çalışma usul ve ilkelerini sorgulayan ve yeniden yapılandırmaya yönelik girişimlerdir. Bu anlamda 2000 yılından sonraki idari reform çalışmaları, önceki çalışmalara göre, idari reform olgusuna daha geniş bir anlam yüklemektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilişkilendirilen bu reform girişimleri, Türkiye’nin idari reform tarihinde, nispeten daha “radikal” olarak nitelendirilebilecek şekilde farklı bir yere oturtulmaktadır (Sobacı, 2014: 195-196).

Türkiye, 1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanındaki gelişmeleri diğer ülkelere göre geriden takip etmesine rağmen yine de bu alanda önemli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte Türk kamu yönetiminde meydana gelen değişim ve dönüşüm eğilimlerini, aşağıdaki tabloda özetlemek mümkündür.

Tablo 2.1: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Türk Kamu Yönetiminde Görülen Eğilimler

Eğilim	İçerik
Devletin rolü ve işlevlerinin yeniden tanımlanması	Devletin küçültülmesi, ekonomik nitelikli girişimler ve sosyal hizmetler dâhil olmak üzere faaliyet alanının daraltılması, devletin rolünün ve işlevlerinin yeniden tanımlanması söz konusudur.
Özelleştirme	1994 yılında “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulmuş ve özellikle 2003 yılından bu yana özelleştirme uygulaması giderek hız kazanmıştır. Kamu kuruluşlarının özele devredilmesi yoluyla kamunun küçültülmesi sağlanmakta ve kamu hizmet ve faaliyetlerine mümkün olduğunca özel sektörün katılımı da sağlanmaya çalışılmaktadır.
Yerelleşme	İl özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ile ilgili kanunlar yerel yönetimler adına olumlu bir şekilde yenilenmiştir. Bunun yanı sıra, yerel yönetim birliklerine yönelik ilk defa bir çatı kanun çıkarılmıştır. Böylece merkezi yönetimden yerel yönetimlere önemli ölçüde hem yetki hem de kaynak aktartılmıştır.
Bağımsız düzenleyici kurumlar	Bağımsız düzenleyici kurumlar, örgütsel yapı olarak bakanlıklardan ayrılmış, kanunla kendilerine verilen yetki ve sorumluluklarına sahip, ne doğrudan seçilmişler tarafından ne de seçimle iş başına gelen görevliler tarafından yönetilmeyen yapılardır. Liberal politikalar devletin piyasadaki ekonomik gücünü bir yandan azaltırken, diğer yandan da düzenleyici gücünü artırmıştır. Bu yeni rol çerçevesinde şekillenen bağımsız düzenleyici kurumlar, 1980’li yıllardan itibaren ortaya çıkmaya başladılar.
Kamu örgütlerinin işletme gibi çalışması	Bürokratik modelden “post-bürokratik” modele geçiş ve kamu örgütlerinin verimlilik, etkililik ve tasarruf ilkelerine göre çalışması ve bir takım işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması, bu eğilimin en önemli göstergelerindendir.
Örgütsel yapılanmanın yeniden düzenlenmesi	Fordist bürokratik yapıdan, daha esnek ve daha küçük post-fordist yapıya doğru bir evrilme söz konusudur. Hantal ve büyük örgütlerin, daha esnek, daha küçük ve daha hareketli küçük örgütlere bölünmek suretiyle daha hızlı hareket etmeleri amaçlanmaktadır. Ayrıca matriks yapılanmalar ve proje bazında örgütlenerek çalışan yapılandırmalara doğru bir anlayış benimsenmiştir. Bağımsız Düzenleyici kurumlar, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı gibi kurumların yapıları buna örnek verilebilir.

Tablo 2.1: (Devam) Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Türk Kamu Yönetiminde Görülen Eğilimler

Eğilim	İçerik
Yönetici tanımı ve yöneticilerden beklentilerin farklılaşması	Yeni örgütlenmeler ile birlikte yöneticinin tanımı ve işlevleri de farklılaşmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun şekilde yöneticiye hem karar almada hem de uygulamada daha fazla yetki verilmesi amaçlanmaktadır.
Esnek istihdam	Kamunun memur ve iş güvencesi tanımı değişmektedir. Sözleşmeli çalışma istisna olmaktan kural olmaya geçmektedir. Özel sektörden hizmet alımı suretiyle kamu hizmetlerinin gördürülmesi uygulamaları yaygınlaşmaktadır. Performansa dayalı ücret sistemi gibi uygulamalarda bulunmaktadır.
Vatandaş odaklılık	Vatandaşların, özel sektördeki gibi müşteri gibi saygın ve velinimet olarak görülmesi, hizmetlerin vatandaşların ayağına götürülmesi, kamu kurumlarının vermiş oldukları hizmetlerden vatandaş memnuniyetini dikkate almalarının talep edilmesi, kamu hizmet standartlarının getirilmesi gibi durumlar söz konusudur.
Devlet ve özel sektör işbirliği	Özellikle iktisadi niteliği öne çıkan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektörle işbirliği yapılması, özel sektörden hizmet satın alınması, özel sektörün dinamizminden yararlanılması amaçlanmaktadır.
Devlet ve sivil toplum işbirliği	Başta sosyal yardımlar ve diğer sosyal hizmetler olmak üzere, sivil toplum kuruluşlarının kapasitelerinin gelişmiş olduğu alanlarda kamu hizmetleri sivil toplum ile işbirliği halinde sunulmaktadır.
Yönetişim	Kamu hizmetlerinin planlamasından uygulanması süreçlerine, denetimine kadar farklı alanlarda katılımın öne çıkarılması, kamu yönetiminin özel sektörü ve sivil toplumu yönetim sürecinde partner ve paydaş olarak görmesi, birlikte yönetim ve çok aktörlü yönetim felsefelerinin gelişmesi, kamu yönetiminin daha hesap verebilir hale getirilmesi gibi uygulamalar öne çıkmaktadır. Düzenleyici kurumlar, kalkınma ajansları ve yerel yönetimlerde yönetim yaklaşımına uygun uygulamalara daha sık rastlanmaktadır.

Kaynak: Şengül, vd.,2018: 25-26.

Özetle; Dünyadaki değişimler ve gelişmeler, hayatın her alanında bir dönüşüm ve yeniden yapılanma sürecine girilmesini zorunlu hale getirmiştir. Türk kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm süreci de dünyadaki gelişmelerin paralelinde gerçekleşmiştir. Türkiye’de kamu yönetiminde reform yoluna gidilmesinde, Avrupa Birliği ile uyum süreci, Avrupa Konseyi’nden gelen özerklik talepleri ve diğer ülkelerde ortaya çıkan gelişmeleri takip etmek gibi dış güçlerin etkisi ile açıklamanın yanında, bu reform hareketlerinin sebeplerini, halkın belli bir siyasi ve vatandaşlık bilincine ulaşmış ve halktan gelen talepler ile de açıklamak mümkündür (Şengül, vd.,2018: 27).

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren gerçekleştirilen birçok idari reform çalışmasında yeni kamu yönetimi anlayışının örnek alındığı görülmektedir. Ancak gerçekleştirilen idari reform çalışmalarının birçoğundan istenilen sonuçların elde edilemediği de bilinmektedir. Özellikle geçmiş dönemlerde meydana gelen ekonomik krizler ve 1990’lı yıllarda yaşanan siyasal istikrarsızlıklar ve koalisyonların yanı sıra, Türkiye’nin mevcut durumu göz önüne alınmadan hazırlanan birçok idari reform çalışmasının, yabancı ülke uygulamalarından kopya edilmesi ve ayrıca bilimsel bir hesap yapılmadan ve yerel halkın görüşlerine yeterince başvurulmadan alınan kararların ağırlıklı olarak bürokratik tercihlerden kaynaklanması gibi sebeplerden dolayı kamu yönetiminde beklenen başarının elde edilemediği söylenebilir.

İdari reform çalışmalarında başarılı olunabilmesi için, her şeyden önce reformla ilgili yasal düzenlemelerde benimsenen ilkelerin, normların ve değerlerin toplumun kendine özgü yapılanmasını, geleneklerini, ülkenin kendine özgü koşullarını ve ihtiyaçlarını göz önüne alması gerekmektedir. Nitekim Türk kamu yönetiminde önemli bir yer edinen “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” bile uluslararası kuruluşların güdümünde hazırlandığı ve Türkiye’nin kendine özgü koşullarından uzak olduğu düşüncesiyle eleştiri almıştır (Şahin, 2008: 33). Dolayısıyla Türkiye’nin kendine özgü koşulları göz önüne alınmadan ve ülkenin toplumsal sorunlarına inilmeden hazırlanan idari reform çalışmalarının, beklentileri yeterince karşılamayacağının bilinmesi gerekmektedir.

Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte değişim ve dönüşüm geçiren önemli alanlardan biri, daha öncede ifade edildiği üzere yerel yönetimler olmuştur. Yerel yönetimlerin rolü, 1980’lerden itibaren dünyada yaşanan gelişmelerin de etkisiyle önemli şekilde artmaya başlamış ve üstlenecekleri yeni misyonlar yeniden gündeme gelmeye ve tartışılmaya başlamıştır.

2.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE DÖNÜŞÜMÜ

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel halkın ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere kurulan, kendine özgü örgüt yapısı ve çalışanları bulanan, karar organları halk tarafından seçilen, görev ve yetkileri kanunlarla belirlenen ve özel gelirleri ile bütçeleri olan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir (Urhan, 2008:

85). Bu yönetimler, yerel demokrasinin gelişimine ve vatandaşların yönetim süreçlerine katılmasına önemli derecede katkı sağlamaktadırlar.

Yerel yönetimler, bir yandan artan demokratikleşme eğilimlerinin karşılanması, diğer yandan da artan küresel rekabette etkin hizmet sağlayabilme noktasında ön plana çıkmaktadır. Ulus-devlet anlayışının tartışıldığı bir dönemde yeni beklentilerin eklendiği alternatif hizmet birimleri olarak (Gökçe, 2003: 220) görülen yerel yönetimler, 1980'li yıllardan itibaren önemli bir değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Dünya'da yerel yönetimler alanında yaşanan bu değişim ve dönüşüm sürecinden Türk yerel yönetimleri de etkilenmiş ve bu alanda önemli adımlar atılmıştır. Türkiye'de yerel yönetimler alanında yaşanan değişim ve dönüşüm sürecine değinmeden önce bu yönetimlerin ortaya çıkışına ve genel görünümüne değinmek gerekmektedir.

2.2.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Yasal Görünümü

Türkiye'de bugünkü anlamda modern yerel yönetimlerin ortaya çıkış süreci, genel olarak Tanzimat Dönemi'yle başlatılmaktadır. Tanzimat Dönemi'yle birlikte ülkenin içine girdiği modernleşme hareketlerinin bir sonucu olarak hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimler alanında önemli düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Türkiye'de tarihsel süreç içerisinde bugünkü anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve yasal görünümü, Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyet sonrası dönem şeklinde ele alınacaktır.

2.2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı devletinde günümüzdekine benzer anlamda modern yerel yönetim birimlerin kurulması, Tanzimat Dönemi'yle birlikte başlamakta, ancak bu dönemden önce modern anlamda yerel yönetim birimlerin olmayışı, yerel hizmetlerin yerine getirilmediği anlamına da gelmemektedir. Tanzimat Dönemi öncesinde, Osmanlı Devleti'nde bugünkü yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler, genel olarak kadı, vakıf ve loncalar tarafından sunulmuş ve yerine getirilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde kadı, şehir yönetiminin en yüksek otoritesi olarak kabul edilmektedir. Şer'i hukukun uygulayıcısı olan kadının yargı görevi yanında, şehri yönetmek; sanatkâr, esnaf ve loncaları denetlemek; imar nizamının korunmasını

gözetlemek ve vakıfların yöneticilerini denetlemek; şehrin ekonomik hayatıyla ilgili olarak fiyat tespiti ve kontrolü yapmak; temizlik ve alt yapısal tesisleri denetlemek gibi önemli görevleri bulunmaktaydı. Kadılar, kaza ya da sancak bölgesine tayin edilir ve her iki durumda da kendisine verilen görevleri bu bölge içerisindeki şehir, kasaba, nahiye ve köylerde yerine getirmekle sorumluydu. Doğal olarak, böylesine geniş bir alanda, verilen görevleri tek başına yerine getiremeyeceği için kendisine yardımcıları seçmekteydi. Kadı, kaza sınırları içerisindeki her nahiyenin başına kendi görevlerini yerine getirmek üzere bir naib görevlendirirdi. Kadıların görev alanı içinde naiblerden sonra en önemli yardımcısı ise mahalle yönetimlerinin başındaki imamlardı. İmam, mahallenin yöneticisi ve temsilcisi olarak kadı tarafından görevlendirilir ve kontrol edilirdi (Ortaylı, 1976: 96-99). Günümüzde mahalle yönetiminin fonksiyonları önemli ölçüde yitirilmişken, Osmanlı şehir yönetiminde toplumsal dayanışmanın en iyi şekilde sağlandığı mahalle yönetimine önemli görevler verilmiştir (Ünal, 2011: 242).

Osmanlı şehir yönetiminde, adli, mülki ve belediye görevleri birbirinden ayrılmamıştı. Bu görevleri yerine getiren kadının, naib ve imam dışında muhtesip ve subaşı gibi yardımcıları da görev almaktaydı. Muhtesip, kadının belediye hizmetlerinden sorumlu yardımcısıydı. Subaşı ise şehrin güvenliğinden kadıya karşı sorumlu emniyet amiriydi (Eryılmaz, 1997: 34-35).

Osmanlı şehir hizmetlerin yürütülmesinde, kadılık biriminin yanında vakıfların da önemli bir görevi bulunmaktaydı. Osmanlıda misafirhane, aşevi, sebil, okul, kütüphane, yurt ve sosyal yardım gibi hizmetler, uzun bir süre vakıflar tarafından sağlanmaktaydı ve belediye hizmetleri bütünüyle vakıf anlayışına dayanmaktaydı (Eryılmaz, 1997: 37). Tanzimat ile birlikte modern anlamda yerel yönetim birimleri ortaya çıkmasına rağmen vakıflar, bazı yerel hizmetleri vermeye devam etmişlerdir.

Osmanlı şehir hizmetlerinin yerine getirilmesinde görevli diğer bir birim ise lonca teşkilatıydı. Mesleki gruplaşmalardan oluşan loncalar, hiyerarşik sistemde örgütlenmiş esnaf birlikleri olup bir bakıma yerel sivil toplum kuruluşlarıydı. Lonca teşkilatının en yüksek noktasında yer alan Esnaf Kethüdası, önce esnaf tarafından seçilir ardından da kadı tarafından sicile kaydedilirdi. Lonca teşkilatları, hem üyelerinin mesleki etkinliklerini denetletmek ve üyeler arasındaki sorunları çözmek hem de merkezi yönetim ile halk arasında aracı rolü oynayarak, hükümetin emirlerini halka

aktarmışlar, bu emirlere uyulup uyulmadığını izlemişler ve merkezi yönetiminin taşra temsilcilerine yardımcı (Dursun, 1998: 97) olarak önemli görevleri yerine getirmişlerdir.

Tanzimat Dönemi'yle birlikte Osmanlının devlet yapısı batılı anlamda modernleşme evresine girmiştir. Bu doğrultuda Osmanlının idari sisteminde bazı değişikliklere gidilmiş ve vezirlik makamına denk olan valilerin yönettiği eyaletler, vali yardımcılarını konumundaki müsellimlerin yönettiği sancaklar ile müdürlerin yönettiği kazalar oluşturulmuştur. Ayrıca günümüzde hala varlığını devam ettiren muhtarların yönettiği o günün adıyla karye olarak adlandırılan köy yapılanması (Göksu, Aydın ve Güney, 2009: 13) ile ilgili düzenlemeler de yapılmıştır.

Tanzimat Dönemi'yle yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reform çalışmaları, genellikle Kıta Avrupası ve özellikle Fransız idari sisteminden esinlenilerek yapılmıştır. Nitekim il sistemi ve belediye teşkilatlanması Fransız idari sisteminden neredeyse aynen alınmıştır.

Tanzimat Dönemi'nden, Cumhuriyet Dönemi'ne kadar geçen süreç içerisinde yerel yönetimlerde önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede yerel yönetim birimleri olarak, belediye, il özel idaresi ve köylerin ortaya çıkışı ve yapılan düzenlemelerin ele alınması gerekmektedir. Bu yerel yönetim birimlerinin ortaya çıkışı ve yapılan düzenleme sürecine kısaca değinmek konunun daha iyi anlaşılması için önem arz etmektedir.

a) Belediyeler: Osmanlı Devleti'nde bugünkü anlamda ilk belediye kurulması çalışmaları, 1854-1856 yıllarında Kırım Savaşı sırasında batı ülkeleriyle artan ilişkiler sonucunda ortaya çıkmıştır. 1855 yılında İstanbul'da Fransız belediye (komün) idarelerinden örnek alınarak ilk defa belediye kuruluş (İstanbul Şehremaneti) denemesine girilmiş (Aytaç, 1998: 22) ve bu tarihten üç yıl sonra İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerinde "Altıncı Daire-i Belediyesi" adı altında fiilen ilk belediye birimi kurulmuştur (Nadaroğlu, 1994: 198).

Tanzimat dönemiyle birlikte yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları ve Altıncı Daire-i Belediyesi'nin nispi başarısı, belediye sisteminin hem başkentte hem de taşrada yaygınlaştırılmasına ön ayak olmuştur (Al, 1998: 109). Nitekim 1869 yılında çıkarılan "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" ile birlikte belediye teşkilatı

yalnızca Beyoğlu ve Galata semtlerini değil, bütün İstanbul'u kapsar duruma getirilmiştir. 1877 yılında çıkarılan “Dersaadet Belediye Nizamnamesi” ile de İstanbul'daki belediye teşkilatı düzenlenip önceki belediye teşkilatı olduğu gibi korunurken, İstanbul'daki belediye sayısı 14'ten 20'ye çıkarılmıştır (Tortop, vd., 2006: 148).

İstanbul dışında(taşrada) belediyelerin kurulması, vilayet yönetimini yeniden düzenleyen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin” 1871 yılında kabul edilmesiyle ilk kez hayata geçirilmiştir. Taşrada belediyelerin yaygın bir şekilde kurulmaya başlanmasına ise 1877 yılında “Vilayet Belediye Kanunu” nun kabul edilmesiyle başlanmıştır(Göksu, Aydın ve Güney, 2009: 15).

1912 yılında çıkarılan “Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat” ise “Dersaadet Belediye Nizamnamesi” nin yerini almış ve bu kanun Osmanlı Devleti'nde belediyelerle ilgili son düzenleme olmuştur.

b) İl Özel İdareleri: Osmanlı Devleti'nde il özel idarelerinin ortaya çıkış süreci 1864 yılında “Vilayet Nizamnamesi” ile başlamıştır. Bu Nizamname ile Eyalet yerine Vilayet sistemi benimsenmiş ve illerde biri genel, biri de özel olmak üzere iki çeşit yönetim şekli kabul edilmiştir (Keleş ve Yavuz, 1989: 48). İlk olarak Tuna Vilayetinde uygulanan bu Nizamname, daha sonra ise Erzurum, Trablusgarp, Halep gibi vilayetlerde de uygulanmaya (Tortop, vd., 2006: 128) başlanmıştır.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, 1870 yılına kadar uygulanmış ve yerini o tarihten itibaren “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”ne bırakmıştır. Bu sonuncu Nizamnamenin öncekinden farkı, vilayet umumi meclislerinin görevlerini genişletmiş olmasıdır. 1870 tarihli Nizamname meclislere, eğitim, sağlık hizmetleri ile ilgili bazı görevler de vermiştir. 1864 ve 1870 tarihli Nizamnamelerde vilayetlerin tüzel kişiliğe sahip olacakları ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda doğal olarak vilayetler, ayrı mal varlığına, gelir kaynaklarına ve bütçeye de sahip olamamışlardır (Nadaroğlu, 1994: 178). Dolayısıyla o tarihlerde il özel idarelerinin, henüz adem-i merkeziyetçi bir birim olarak görülmedikleri söylenebilir.

1913 yılında çıkarılan ve uzun bir süre yürürlükte kalan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı” ile de, illerin genel yönetimi düzenlenmiş ve bu düzenleme Osmanlı Devleti'nin iller ile ilgili son yasal girişimi olmuştur.

c) *Köyler*: Belediyeler ve il özel idareleri, Türk yerel yönetim yapısına Tanzimat Dönemi ve sonrasındaki reform hareketleri içinde Fransız idari sisteminden esinlenilerek oluşturulmuş olmalarına rağmen, köy yönetimleri; Türk toplumunun siyasi, idari ve sosyal ihtiyaçlarının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve Osmanlıda zaten var olan yönetim birimleridir. Köy yönetimleri, Türk yerel yönetimleri içerisinde Tanzimat Dönemi'nden önce de var olan yerel yönetim birimleridir. En alt düzeyde bir yerel yönetim kuruluşu olarak köyler, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren geleneksel olarak dayanışma bilincinin sonucunda ortaya çıkmış ve zamanla kurumsallaşarak günümüze kadar varlıklarını sürdürmüşlerdir (Ünal, 2011: 245).

Köylerde muhtarlık kurumunun kuruluşu, 1829'dan itibaren yani Tanzimat Dönemi'nden önce gerçekleşmiştir. 1829-30'da İstanbul da, 1833'te ise Anadolu da muhtarlık kurumu kurulmuş ve birkaç yıl içinde II. Mahmud'un emriyle bütün ülkede bu kurum çalışmaya başlamıştır (Çadırcı, 1993: 5). 1858'de çıkarılan talimat ile de imparatorluğun idari yönetim bölümleri, eyalet, liva, kaza ve kariye (köy)'ler şeklinde tespit edilmiştir (Dönmez, 1996: 255).

Köylerin bir yerel yönetim birimi olmasıyla ilgili ilk hükümler, 1864 yılında çıkarılan "Vilayet Nizamnamesi"nde yer almıştır. Bu nizamnamede ilk defa köyün teşkilat ve görevlerinden bahsedilmiş ve bunların kuruluş biçimlerine değinilmiştir. Buna göre; köy muhtarı ve ihtiyar meclisini halk seçecek, muhtar ve ihtiyar meclisi bir yandan hükümetin icra aracı olacak, diğer yandan da vergileri tahsil edip köyün hem temizliğini hem de tarım işlerini yürütmekle görevli olacaktır. 1870 yılında ise "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" yürürlüğe konularak merkezi yönetiminin taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiş ve muhtar ile ihtiyar meclisinin görev ve yetkileri artırılmıştır (Toprak, 2006: 312). 1864 ve 1870 Nizamnamelerinde köy yönetimleri ile ilgili önemli düzenlemeler yapılmasına rağmen köylere tüzel kişilik hakkı verilmemiştir.

İkinci Meşrutiyet (1908) Dönemi'nde ise köylere bir yerel yönetim kuruluşu statüsü verilmesi amaçlanarak İdare-i Kurra (Köy İdaresi) adlı bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ancak Birinci Dünya Savaşı'nın başlaması sebebiyle bu tasarı kanunlaştırılamamıştır. Öte yandan 1913 yılında çıkarılan "İdare-i Umumiye-i Kanunu Muvakkati"nin 148. maddesiyle de 1864 ve 1870 tarihli Nizamnameler yürürlükten

kaldırılmış ve 1924 tarihine kadar köy yönetimleri, hukuki dayanaktan yoksun olarak yalnızca hükümetin izniyle varlıklarını sürdürmüşlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 317). Köy yönetimleri uzun savaş yılları içerisinde geçen bu dönem zarfında adeta eski geleneksel yapılarıyla varlıklarını sürdürmüşlerdir.

2.2.1.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem

Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı'nın kamu yönetimi kurumlarını olduğu gibi almış, bugünkü merkezi yönetim içerisinde yer alan temel kurumlar ve yerel yönetimler, önemli ölçüde İmparatorluk'tan Cumhuriyet Dönemi'ne miras olarak intikal etmiştir. İmparatorluk ile cumhuriyet dönemi arasındaki en önemli farklılığın, söz konusu yönetim organlarının gelişmesi, örgüt açısından büyümesi ve yayılması şeklinde kendini göstermesi olduğu görülmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015: 172).

Tanzimat Dönemi'nden, Cumhuriyet Dönemi'ne kadar yerel yönetimlerle ilgili önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve bu alanda yapılan düzenlemeler, Cumhuriyet sonrası dönemde de devam etmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde belediye, büyükşehir belediyesi, il özel idaresi ve köylerin tarihsel sürecini, Cumhuriyet sonrası dönemden günümüze kadar kısaca ele almak gerekmektedir

a) *Belediyeler:* Cumhuriyet Dönemi'nde belediyelere, diğer yerel yönetim birimlerine göre daha çok önem verilmiştir. 1930 yılında kabul edilen “1580 sayılı Belediye Kanunu”, 1877 tarihli “Vilayet Belediye Kanunu” ile 1912 tarihli “Dersaadet Belediye Kanunu” nu yürürlükten kaldırmıştır. Bu Kanun, belediyeler arasında yetki, görev ve denetim bakımından eşitlik ilkesini getirmiştir. Ayrıca söz konusu Kanun, belediyelerin görevlerini ayrı ayrı sayarak “tadadi” bir usul izlemiştir. Buna ilaveten “yetki ilkesini” de benimsemiştir. Ancak bu Kanun belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi denetim sistemini de öngörmüştür (Eryılmaz, 1997: 57). Türkiye'deki belediyeçilik sistemine önemli katkı sağlayan 1580 sayılı Belediye Kanunu, yerini 2005 yılında kabul edilen “5393 sayılı Belediye Kanunu”na bırakmıştır.

Bugün yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelere birçok yeni görev ve sorumluluklar yüklemiş, Türk idare sistemine köklü değişiklikler getirmiş ve kamu yönetimi düzeninde bir mantalite değişikliğine sebep olmuştur. Bu dönemde, taraflı tarafsız birçok kesim tarafından özelde bir mahalli idareler reformu, genelde ise

kamu yönetimi reformu yapılması düşüncesi benimsenirken; yapılan yeni düzenlemelerin yöntemi, kapsamı, boyutu, idarenin birliği ve bütünlüğü ile üniter yapının korunması konularında ciddi eleştiriler (Tortop, vd., 2006: 149) yapılmıştır.

b) Büyükşehir Belediyeleri: Türkiye’de özellikle 1950’den sonra büyük şehirlere göçün artmasıyla birlikte, bu şehirlerde düzensiz ve plansız gelişmeler ortaya çıkmıştır. Bu düzensiz ve plansız gelişmeleri önlemek ve büyükşehir alanlarındaki ihtiyaçlara cevap verebilmek adına, yeni bir özel yönetim modeli benimsenmiştir. Bu özel yönetim modeli, Türkiye Anayasası’nın 127. maddesindeki “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne dayandırılmış ve bu doğrultuda üç önemli düzenleme yapılmıştır.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin yönetim sistemiyle ilgili birinci düzenleme, 1984 yılında çıkarılan “3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” dur. Bu kanunla birlikte aynı yılda İstanbul, Ankara ve İzmir il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüşlerdir. Sonraki yıllarda ise Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Antalya, Kayseri, Erzurum, Eskişehir, Diyarbakır, Mersin, İzmit, Samsun ve Sakarya il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüşlerdir (Gündüzöz, 2012: 49). İkinci düzenleme, 2004 yılında çıkarılan “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” dur. Bu Kanunla birlikte, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanları eski kanuna oranla artırılmış ve daha geniş şekilde düzenlenmiştir. Üçüncü düzenleme ise 2012 yılında “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Bu Kanunla birlikte 14 yeni il belediyesi, büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve toplam büyükşehir belediye sayısı 30 olmuştur.

6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yalnızca büyükşehir belediyelerini değil, bütün yerel yönetim birimlerini etkilemiştir. Bu yüzden söz konusu Kanunun getirdiği yasal ve yapısal değişiklikler, hem olumlu hem de olumsuz yönleri ile uzun süre tartışılmış ve tartışılmaya günümüzde de devam edilmektedir.

c) İl Özel İdareleri: Yerel yönetim birimleri arasında en az tanınan ve en çok tartışma konusu olan yerel yönetim türü olarak ifade edilebilecek olan il özel idareleri, Osmanlıdan miras kalan 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı” ile 2005 yılına kadar yönetilmiştir. 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile kanunun adı

“İl Özel İdaresi Kanunu” olmuştur. 1913 tarihli Kanunun bu kadar uzun bir süre güncelleştirilmeden yürürlükte kalması, hem il özel idarelerine verilen önemi göstermekte, hem de bu yerel yönetim biriminin (Polatoğlu, 2009: 96-97) yeterince gelişmemesinin sebebini ortaya koymaktadır.

2003 yılında başlayan Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının devamı çerçevesinde, 2005 yılında kabul edilen “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ise il özel idareleri ile ilgili son düzenleme olmuştur. Bu Kanun ile birlikte, il özel idaresinin görevleri, yetkileri, teşkilat yapısı, çalışma yöntemleri ve süreçleri, insan kaynakları, mali yapısı ve borçlanması, diğer kurumlarla olan ilişkileri, denetimi ve yönetime katılma konuları yeniden düzenlenmiş ve bu konuda önemli yenilikler getirilmiştir. İl özel idarelerinde yapılan bu son düzenlemenin temel amacı ise yerel sorunların mahallinde çözülmesi, yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, katılımcı, proaktif ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının oluşturulması ve kaynakların daha etkin kullanılmasının sağlanmasıdır (Eryılmaz, 2016: 180-181).

d) Köyler: Türkiye’de 1924 yılında çıkarılan, günümüzde de yürürlüğünü ve geçerliğini koruyan “442 sayılı Köy Kanunu”, Cumhuriyet Dönemi’nden sonra köyler ile ilgili gerçekleştirilen ilk ve son düzenleme olmuştur. Bu Kanun ile birlikte köylere açıkça tüzel kişilik verilmiş ve böylece köyler de yasal açıdan yerel yönetim birimleri arasında yer almışlardır.

Cumhuriyet dönemine bakıldığında, köylerin yeniden yapılandırılması ile ilgili önemli çalışmalar yapılmasına rağmen bu konuda somut çözümlere ulaşamadığı görülmektedir. 1924 yılında o günlerin koşullarına göre hazırlanan ve günümüz itibarıyla geçerliğini koruyan 442 sayılı Köy Kanunu, tarihsel süreçte yaşanan gelişmelerle birlikte tekrar düzenlenmeyip belli maddelerinde güncelleştirmeler yapılmıştır. Özellikle köylerden büyük şehirlere göç olmasıyla birlikte köy hayatının değerinin düşmesi ve köylere yeterince yatırım yapılmaması ve köy yönetimlerinin göz ardı edilmesi gibi sebeplerle köy yönetimleri ve sorunları hep geri planda kalmıştır.

2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Yapısal Görünümü

Anayasalar, devlet organların yapısını, işleyişini görev ve yetkileriyle organların birbiriyle olan ilişkilerini, temel hak ve özgürlüklerin çerçevesini belirleyen

en üst hukuki metinlerdir. Anayasalar ayrıca devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliğini belirleyen düzenlemeleri de içermektedir. Nitekim Türk yönetim tarihinde ilk anayasadan itibaren yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel görünümü, anayasal düzeyde inceleme konusu olmuştur (Şengül, 2010: 37).

2.2.2.1. Yerel Yönetimlerin Anayasal Görünümü

Osmanlıdan Cumhuriyete siyasi-idari yapılanma ve bu bağlamda kamu yönetimi ve onun bir parçası olan yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel görünümü konusunda en önemli hukuki metinler, yukarıda da ele alındığı üzere anayasalardır. Bu anlamda 1876 Anayasası (Kanun-ı Esasi) ile başlayan yerel yönetimler ile ilgili anayasal düzenlemeler getirme geleneği, Cumhuriyet dönemine geçişle birlikte devam etmiştir. 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında kamu yönetiminin önemli bir parçası olarak yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 177). Bu anayasalarda yerel yönetimlerin düzenlenişini ve aldığı görünümü kısaca ele almak gerekmektedir.

2.2.2.1.1. 1876 Anayasasında Yerel Yönetimler

1876 Anayasası, 119 maddeden oluşmuştur. Bu anayasanın tasarısı, Mithat Paşa önderliğinde bir komisyon tarafından Belçika ve Fransa anayasalarından esinlenerek hazırlanmıştır. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde çıkarılan ve "Kanuni Esasi" adı verilen bu anayasa ile ilk defa yerel yönetim birimleri, bir anayasa metninde yer almıştır (Tortop, vd., 2006: 40).

1876 Anayasasının 108-112. maddeleri Vilayet ana başlığı altında il özel idaresi ve belediyeler ile ilgili hükümleri içermektedir. Bu anayasanın 108. maddesinde, illerin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefriki-i vezâif) esaslarına göre yönetileceği, 109. maddesinde ise vilayet, liva ve kaza merkezlerinde idare meclislerinin görev yapacağı ifade edilmiştir.

1876 Anayasasının 112. maddesinde ise belediye işlerinin İstanbul'da ve taşrada seçimle oluşturulacak belediye meclisleriyle yönetileceği ve bu meclislerin kuruluş ve işleyiş biçimlerinin, üyelerinin nasıl seçileceği ve görevlerinin neler olacağı konusunun ise özel kanunla düzenleneceği belirtilmiştir (Ağaçlı ve Tezsezen, 1995: 11).

2.2.2.1.2. 1921 Anayasasında Yerel Yönetimler

1921 yılında çıkarılan “Teşkilat-i Esasiye Kanunu” savaş koşulları içinde hazırlanmış ve oldukça kısa bir anayasa olmasına rağmen, yerel yönetimlerle ilgili olarak o güne göre oldukça radikal sayılabilecek önerilerde bulunmuştur. Bu Kanunla illere ve nahiyelere (bucaklara) geniş yetkiler tanınmıştır. Merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olarak görev yapan vali, sembolik yetkilere sahip bir konuma getirilmiştir (Şahin, 2014b: 27).

1921 Anayasasına göre, iller, tüzel kişiliğe sahiptir ve yerel yönetim görevlerinde özerktir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1921: 11). Söz konusu Anayasanın 14. maddesinde ise valinin, Büyük Millet Meclisi’nin vekili ve temsilcisi olduğu ve devletin faaliyet alanındaki konularda yerel yönetim ile arasında bir çelişki olduğunda sorunun çözümünün valiye ait olduğu hüküm altına alınmıştır.

1921 Anayasasının 15. maddesinde, ilçelerin tüzel kişiliğe sahip olmadığı ve kaymakam tarafından yönetildiği ifade edilirken, 16-21. maddelerinde ise bucakların bir yerel yönetim birimi ve tüzel kişiliğe sahip oldukları görülmektedir. Bu anayasa, yerel yönetimlere ağırlık vermesine ve önemli düzenlemeler getirmesine rağmen genel olarak yetersiz kalmış, yetersiz kalmasından dolayı da 1924 Anayasası çıkarılmıştır.

2.2.2.1.3. 1924 Anayasasında Yerel Yönetimler

Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk resmi anayasası olan 1924 Anayasası, yerel yönetimlerle ilgili hükümlere fazla yer vermemiştir. Söz konusu anayasanın 85. maddesinde belediye kavramına yer verilmiş ancak açıklayıcı bir düzenleme yapılmamıştır. Daha da önemlisi adem-i merkeziyet kavramına yer verilmemiş ve böylece 1921 Anayasası’nda üzerinde durulan adem-i merkeziyetçi anlayış terk edilmiştir. Diğer taraftan bu anayasanın uygulandığı dönemde, 1924 yılında belediyelerin kurumsal işleyişleri ile ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 179).

1924 Anayasasında yerel yönetimler, üç maddede düzenlenmiştir. Buna göre; Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüş, bucaklar da kasaba ve köylerden oluşmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1924: 89). İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilikten

oluşmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1924: 90). Bu Anayasanın 91. maddesinde ise 1876 Anayasasında olduğu gibi illerin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefriki-i vezâif) esaslarına göre yönetileceği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere 1924 Anayasası, 1921 Anayasasına göre yerel yönetimler konusunda daha sınırlı kalmıştır.

2.2.2.1.4. 1961 Anayasasında Yerel Yönetimler

1961 Anayasası, dönemine göre önemli bilim adamları ve uzmanlardan oluşan komisyonlarda, uzun çalışmalar ve tartışmalar sonucu hazırlanmıştır. Söz konusu anayasanın özgürlükçü bir anlayıştan yola çıktığı ve birçok yeni kurumu devlet yapısının içine kattığı bilinmektedir. Bu özgürlükçü anlayışın, yerel yönetimleri düzenleyen maddelere de yansıtıldığı görülmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015: 180).

1961 Anayasasının 112. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandığı ve bu kuruluş ve görevlerinin bir bütün ve kanun ile düzenlendiği belirtilmiştir. Anayasanın 116. maddesinde ise yerel yönetimler ile ilgili şu ifadeler yer verilmiştir; Yerel yönetimler, il, belediye ya da köy halkının ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Bu yönetim birimlerinin seçimleri ilgili Anayasanın 55. maddesine ve kanunların gösterdiği esaslara göre yapılır. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri ile ilgili denetim, ancak yargı yoluyla yapılır. Ayrıca yerel yönetimlerin kuruluşları, görevleri, yetkileri, kendi aralarında birlik kurmaları, kolluk ve maliye işleri merkezi yönetim ile karşılıklı ilgi ve bağları kanunla düzenlenir ve bu yönetimlere, görevleriyle orantılı bir şekilde gelir kaynakları sağlanır.

1961 Anayasasının, darbe sonrası bir ortamda hazırlanmasına rağmen, yerel yönetimler konusunda demokrasiye uygun şekilde önemli düzenlemeler getirdiği görülmektedir. Bu Anayasa, 1971 yılında kısmi bir değişikliğe uğramış ancak 1982 Anayasası yürürlüğe girene kadar uygulanmaya devam etmiştir.

2.2.2.1.5. 1982 Anayasasında Yerel Yönetimler

1980 askeri darbesi sonrası hazırlanan ve günümüzde de geçerliliğini sürdüren 1982 Anayasası'nda, yerel yönetimler ile ilgili önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu anayasanın 123. maddesi, 1961 Anayasasının 112. maddesine benzer şekilde, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceğini belirtmekte ve idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını ifade etmektedir.

1982 Anayasasının 127. maddesinde, yerel yönetimler ile ilgili şu özelliklere yer verilmiştir; Yerel yönetimler, il belediye ya da köy halkının ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen, karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görev ve yetkileriyle, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmektedir. Yerel yönetimlerin seçimleri, ilgili anayasanın 67. maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılmaktadır. Kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetimleri şekilleri getirebilmektedir. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları ile ilgili itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yoluyla olmaktadır. Ancak görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılan yerel yönetim organları ya da bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hüküm verilene kadar uzaklaştırabilmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması, toplum yararının korunması ve kamu görevinde birliğin sağlanması amacıyla, kanunda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Ayrıca yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izniyle birlik kurmaları, görevleri, yetkileri kolluk ve maliye işleri ve merkezi yönetimle karşılık bağ ve ilgileri kanunla düzenlenmektedir. Bu yönetimlere, görevleriyle orantılı bir şekilde gelir kaynağı sağlanmaktadır.

2.2.2.2. Yerel Yönetimlerin Yapısal Görünümü

Yerel yönetimler, küreselleşme ve yerelleşme dinamikleri bağlamında, çoğulculuğun, şeffaflığın, katılımcılığın, yerelliğin ve demokratikleşme eğilimlerinin ön plana çıktığı bu süreçte, hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve verimli bir

hizmet sunma birimi olarak gün geçtikçe daha da önem kazanmaktadırlar. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin karşısında değil, yanında yer alarak kamusal ve yarı kamusal hizmetleri sunması açısından, kamu yönetim sisteminin önemli bir parçasını oluşturmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 189).

Birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de yerel yönetimler, kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez bir parçasını oluşturmaktadır. Bu yönetimler, hem merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi hem de belli bir özerkliğe sahiptirler. Nitekim yerel yönetim birimlerinin karar organlarının halk tarafından seçilmesi, kendi bütçelerini hazırlama yetkileri bulunması, ayrı bir mal varlığına sahip olmaları ve merkezi yönetimden ayrı bir kamu tüzel kişiliğe sahip olmaları, bu birimlerin özerk bir yapıya sahip olduklarının en önemli göstergeleridir.

Yerel yönetimleri önemli hale getiren ve temel yapısına şekil veren, ülkelerin siyasal, ekonomik ve yönetim sistemlerine göre bazı farklılıkla uygulanan ilkelere bir kısmı, evrensellik taşımaktadır. Yerel yönetimlerin yapısına hâkim olan evrensel ilkelerin başında; idari vesayet, özerklik, etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık (Öztürk, 1997: 45) gelmektedir. Yerel yönetimlerin temel yapısını ortaya koyan bu ilkelere kısaca değinmek gerekmektedir.

Merkezden yönetim organlarının yerinden yönetim birimlerini denetleme yetkileri bulunmaktadırlar. Bu yetkiye *idari vesayet* adı verilmektedir. Devlet, idari vesayet yoluyla yerinden yönetim birimlerinin çalışmalarında gerekli kanunlara ve kurallara uymasını sağlamaktadır. İdari vesayet yetkisi her zaman kullanılamamaktadır. Ancak kanunlarda açık olarak belirtilen hallerde kullanılabilir (Parlak ve Ökmen, 2015: 19). Bu yetki, 1982 Anayasasının 127. maddesinde de belirtildiği üzere, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması, toplum yararının korunması ve kamu görevinde birliğin sağlanması amaçları için kullanılmaktadır.

Yerel yönetimlerde *özerklik* ise merkezi yönetimin ve bürokratik yapının sakıncalarını gidermek ya da azaltmak için düşünülen bir yönetim şeklidir. Özerklik, ülke çıkarlarına daha iyi uyan hizmetler yapabilmesini ve özerklik tanınan idarelerin etkin kararlar almasını sağlamak için tanınmıştır. Özerklik, hizmetlerde etkinliği ve girişimciliği gerçekleştirme aracıdır. Etkinlik ve verimlilik sağlanması için girişilecek

tüm reformlar, yeniden düzenlemeler özerklik anlayışıyla uyuşmaktadır (Tortop, vd., 2006: 53-54). Yerel yönetimlerde özerklik ilkesi, anayasa ve kanunların çizdiği sınırlar çerçevesinde uygulanmaktadır.

Yerel yönetimler, etkin birimler olarak görülmektedir. *Etkinlik*, kaynak kullanımı ve kaynak dağılımıyla ilgili bir kavramdır. Yerel yönetim birimlerinin var olma sebepleri, kaynakların ülke düzeyinde oluşturulan bölgeler arasında adil bir şekilde dağılımını ve etkin bir biçimde kullanımını sağlamaktadır. Bu doğrultuda, yerel yönetimler, sonuçları ulusal gelişmişlik seviyesine çeşitli şekillerde etkisi olması bakımından, ekonomik, eğitim, kültürel, sosyal vb. görevleri (Öztürk, 1997: 49) yerine getirmektedirler.

Yerel yönetimler, *sosyal adalet* anlayışı çerçevesinde hareket etmektedirler. Yerel düzeyde insan haklarına saygınlığın bir güvencesi olarak görülen yerel yönetimlerin, görev alanlarında ikinci sınıf bir vatandaş gözüyle bakılan kişilerin olmamasına dikkat etmeleri gerekmektedir. Yerel yönetimlerin, hizmet sunmakla yükümlü oldukları sınırlar içerisinde, vatandaşlar arasında birlik ve dayanışma ruhunun ve kaynaşma duygusunun oluşturulmasına önem vermeleri gerekmektedir (Tortop, vd., 2006: 66).

Yerel yönetimler, hizmet sundukları bölgelerde *tarafsız* bir şekilde hareket etmek durumundadırlar. Çünkü bütün vatandaşların yasal olarak, yerel yönetim hizmetlerinden eşit bir şekilde yararlanma hakkı bulunmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin tarafsız hareket etmesi, isteğe bağlı bir durum değil, yasal bir zorunluluktur.

Türkiye’de coğrafi alanın temel alınmasıyla kurulan yerel yönetim birimleri “il özel idareleri”, “belediyeler” ve “köyler” olmak üzere üç şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bu birimlerin yapısal görünümü (organları ve teşkilatı) de modern çağın gereklerine uygun olarak düzenlenmiş ve gelişmeye elverişli bir hale getirilmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla giderek önemi artan yerel yönetim birimlerin yapısal görünümüne diğer bir ifadeyle organlarına ve teşkilat yapısına değinmek gerekmektedir.

2.2.2.2.1. İl Özel İdarelerinin Yapısal Görünümü

İl özel idarelerinin, il genel meclisi, il encümeni ve vali olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Bu organlardan il genel meclisi karar, il encümeni karar ve danışma, vali ise yürütme organıdır.

İl genel meclisi, ildeki seçmenler tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. İl genel meclisinin üyeleri, “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” a göre beş yıllığına seçilmekte ve bu seçim nispi temsil sistemine uygun olarak; genel oy, gizli, eşit, tek dereceli, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılmaktadır. Seçilme yeterliğine sahip her vatandaş il genel meclis üyeliğine aday olabilmektedir. Belediye meclis üyelerinin sayısı, o yerleşim biriminin nüfusuna göre değişmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte valinin, il genel meclisi başkanı olma sıfatına son verilmiş ve meclis başkanının, meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilmesine karar verilmiştir. İl genel meclisinin temsil, karar alma ve denetim olmak üzere üç önemli işlevi bulunmaktadır.

İl özel idaresinin hem karar hem de danışma organı olan il encümeni ise valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005: 25). Valinin katılamayacağı toplantılara genel sekreter başkanlık etmektedir. 1987 tarihli “3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”nun yürürlükte olduğu dönemde “il daim encümeni” olan adı, 2005 tarihli “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ile birlikte “il encümeni” olarak değiştirilmiştir.

İl özel idaresinin bir diğer önemli organı da validir. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Doğrudan Cumhurbaşkanı kararıyla atanan vali, hem ulusal hem de yerel nitelikli hizmetleri yürütmekle sorumludur. Vali, 5302 sayılı Kanununun 30. maddesine göre, il özel idare teşkilatını sevk ve idare ederek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumakla görevlidir. İl özel idaresini stratejik plana göre yöneten vali, il özel idarenin kurumsal stratejilerini oluşturmaktadır.

İl özel idarelerinin teşkilat yapısı ise önceki kanunlara göre daha esnek ve ayrıntılı bir şekilde yeniden düzenlenmiştir. 5302 sayılı Kanununun 35. maddesine göre, İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, insan kaynakları, sağlık, tarım, imar, hukuk

işleri ve malî işler birimlerinden oluşmaktadır. İlin nüfusu, ekonomik, kültürel, sosyal özellikleri, fiziki ve coğrafi yapısı ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, birleştirilmesi ya da kaldırılması il genel meclisinin kararıyla olmaktadır. Bu birimler il özel idarelerinde müdürlük şeklinde kurulmaktadır.

2.2.2.2.2. Belediyelerin Yapısal Görünümü

Belediyelerin, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Belediye başkanı yürütme organı iken, belediye meclisi karar organı, belediye encümeni ise karar ve danışma organı görevini yürütmektedir.

Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, il genel meclisinde olduğu gibi “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”unda belirtilen esas ve usullere göre beş yıllığına seçilen üyelerden oluşmaktadır. Belediye meclisi üye sayısı, nispi temsil yöntemiyle bağlı bulunduğu yerin nüfusuna göre değişmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 19. maddesinde belirtildiği üzere, belediye meclisine, belediye başkanı başkanlık etmektedir. Meclise, belediye başkanı, katılmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılmaması durumunda ikinci başkan vekili, meclise başkanlık etmektedir. Ancak yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantılarına belediye başkanının katılması mümkün olmadığından dolayı, bu toplantı meclis başkan vekili başkanlığında yapılmaktadır.

Belediyenin karar ve danışma organı niteliğinde bulunan belediye encümeni ise belediye başkanının başkanlığında, il belediyeleri ve nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşmaktadır. Belediye başkanının olmadığı durumlarda encümene, onun görevlendireceği başkan yardımcısı ya da encümen üyesi başkanlık etmektedir (Belediye Kanunu, 2005: 33).

Belediyenin bir diğer önemli organı da belediye başkanıdır. Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğin temsilcisidir. Belediye başkanı, halk tarafından çoğunluk sistemine göre beş yıllığına seçilmektedir. Belediye başkanı görev

süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamamakta, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamamakta ve yönetiminde bulunamamaktadır (Belediye Kanunu, 2005: 37). Belediye başkanı, kanunlarla kendisine verilen görev ve yetkilerin bir kısmını merkezi idarenin memuru olarak (kanun ve tüzükleri yayımlanmak), bir kısmını belediye teşkilatının en büyük mülki amiri olarak, bir kısmını ise belediye tüzel kişiliğin temsilcisi olarak yerine getirmektedir (Tortop, vd., 2006: 167).

Belediyenin teşkilat yapısı ise norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak düzenlenmiştir. 5393 sayılı Kanununun 48. maddesine göre, belediye teşkilatı; yazı işleri, fen işleri, zabıta ve mali hizmetler birimlerinden oluşmaktadır. Ancak belediyenin nüfusu, ekonomik, kültürel, sosyal özellikleri, fiziki ve coğrafi yapısı göz önüne alınarak, gerektiğinde, insan kaynakları, sağlık, imar, itfaiye, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilmektedir. Bu birimlerin, kurulması, birleştirilmesi ya da kaldırılması belediye meclisinin kararıyla olmaktadır.

2.2.2.2.3. Köylerin Yapısal Görünümü

Köy idaresinin organları, köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve köy muhtarından oluşmaktadır. Köy muhtarı köyün yürütme organı iken, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi köyün hem karar hem de denetleme organı görevini yürütmektedir.

442 sayılı Köy Kanunu'na göre, kadın ve erkek seçmenlerden oluşan köy derneği, köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçen ve köyün isteğe bağlı işlerini mahallin mülki amirinin de onayını alarak zorunlu hale getiren bir organdır. Köy derneği ile köylülerin doğrudan yönetime katılımı sağlanmaktadır. Bu dernek, doğrudan demokrasinin yerel yönetimler bağlamında uygulanmasına örnek teşkil etmektedir. Köy derneğinin eylem ve işlemleri kural olarak vesayet denetimine tabi değildir (Parlak ve Sobacı, 2005: 165). Ancak yerel demokrasinin doğrudan uygulanmasını sağlayan köy derneğinin, bugünkü durumu itibarıyla işlevini gerektiği şekilde yerine getiremediği de bilinmektedir.

Köylerin önemli bir organı olan köy ihtiyar meclisi ise “seçilenler” ve “doğal üyeler” olarak iki tür üyeden oluşmaktadır. Seçimle gelecek üyeler, köy derneği tarafından seçilmektedir. “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve

İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 31. maddesine göre, seçilme yeterliğine sahip ve en az altı ay o köyde oturan her Türk vatandaşı, ihtiyar meclisine seçilebilmektedir. Köy ihtiyar meclisinin doğal üyeleri ise köy imamı ve köy öğretmenidir. Köy ihtiyar meclis üyelerin sayısı, o yerleşim biriminin nüfusuna göre değişmektedir. Köy ihtiyar meclisinin karar ve denetim olmak üzere iki önemli işlevi bulunmaktadır.

Köylerin bir diğer önemli organı da muhtardır. Muhtar, seçilme yeterliğine sahip köy halkı arasından ve köylü seçmenler tarafından çoğunluk sistemine göre beş yıllığına seçilmektedir. Köy idaresinin en büyük amiri olan muhtar, hem köyün yürütme organı hem de devletin köydeki temsilcisidir. Bu yüzden köy muhtarı, köyde, hem devlet işlerini hem de köy işlerini yürütmekle görevlidir. Köy muhtarı, il merkezine bağlı köylerde valinin, ilçelere bağlı köylerde ise kaymakamın idari vesayet denetimine tabidir.

Köy idaresinin teşkilat yapısı içinde ise köy muhtarı ve köy ihtiyar meclisi yer almakta, köy personeli de teşkilatın tamamlayıcı parçası olarak karşımıza çıkmaktadır. Köy idaresinin personeli; imam, köy korucusu ve köy kâtibi gibi görevlilerdir. Köyde öğretmenlerin de köy ihtiyar meclisinin doğal üyeleri olmalarından dolayı bunların köy personeli arasından sayılmasına yol açmaktadır. Köy personelinden imam ve köy korucusu her köyde bulunmasına rağmen köy kâtibi, genellikle büyük köylerde bulunmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 327).

2.2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimler ile İlgili Yapılan İdari Reform Çalışmaları

Türkiye’de idari reform çalışmaları adı altında yerel yönetimler ile ilgili yapılan düzenlemeler, planlı kalkınma dönemiyle birlikte hız kazanmıştır. Söz konusu düzenlemeler, 1980 yılına kadar geleneksel kamu yönetim anlayışının özelliklerini yansıtırken, 1980 yılından sonra ise yeni kamu yönetimi anlayışıyla şekillenmeye başlamıştır.

Türkiye’de yerel yönetimleri yeniden düzenlemek ve geliştirmek amacıyla, birçok idari reform çalışması yapılmıştır. Ancak konunun önemine binaen yalnızca, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İç Düzen Projesi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Yerel Yönetimler Bakanlığı, Kamu Yönetimi

Araştırma Projesi (KAYA) ve 1998 Yerel Yönetimler Reform Tasarısı üzerinde durulacaktır;

a) Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP): Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim, kuşkusuz 1962 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan ve 1963 yılında tamamlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)'dir. MEHTAP'ta, merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı, yerel yönetimlerin teşkilatlanması, yetkileri, kaynakları ile ilgili konular çok önemli bir alan olarak görülmüş ve yerel yönetimler ile bunların merkezi yönetimle olan ilişkilerinin (Ökmen, 1999: 139) incelenmesi üzerinde durulmuştur.

MEHTAP'ın önerileri doğrultusunda oluşturulan “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu”, yerel yönetimlere yönelik araştırma yapılmasını öğretim üyelerinden Prof. Fehmi Yavuz'a vermiştir. Söz konusu araştırma, 1966 yılında tamamlanmış ve “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma” adıyla TODAİE tarafından yayınlanmıştır. Bu araştırma sonucunda; yerel yönetimler ile ilgili kanun tasarıları, bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmesi; yönetimlerin gruplandırılmasında, gelir ölçütünün kullanılmaması; merkezi vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında uyum sağlanması; devletin denetimi etkisiz yönetimlerden kurtarılması amacıyla, denetim ve gözetim yetkileri Bakanlar Kurulundan çok, bakanlıklara verilmesi; arazi ve yapı yazımının hemen yapılması ve kamulaştırma ilkelerinin değiştirilmesi; merkezi yönetimde yeniden düzenleme yapıldığında, yerel yönetimlerin de göz önünde bulundurulması; yerel yönetimlerin personel sorunu, devlet memurlarına koşturarak çözülmesi ve meslek içi eğitimlerin sağlanması (Keleş, 1994a: 378-379) şeklinde, yerel yönetimleri ilgilendiren öneriler yer almıştır. Ancak MEHTAP çalışmasında yer alan bu önerilerin, yalnızca bir kısmının uygulanma olanağı bulabildiği bilinmektedir.

b) İç Düzen Projesi: Yerel yönetimler ile ilgili ikinci önemli çalışma olan İç Düzen (İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme) Projesi, İçişleri Bakanlığı tarafından 1967 yılında başlatılmış ve 1971 yılında sonuçlandırılmıştır. Bu projenin temel amacı; İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek için İçişleri Bakanlığı örgütü içerisinde yer alan bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa

bağlı ya da denetimi altındaki kuruluşlar ve yerel yönetimler üzerinde amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, örgüt yapıları ve örgütün işleyişi, hizmetlerden sorumlu personel; İçişleri Bakanlığı'nın görev ve hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşların aralarındaki görev karışımları ve koordinasyonunun araştırılmasıdır (Keleş, 1994a: 380-381).

İç Düzen Projesi sonucunda elde edilen veriler ışığında İçişleri Bakanlığı tarafından on iki kanun teklifi hazırlamış ancak bunlardan hiçbirisi meclisten geçirilip kanunlaşma olanağı bulamamıştır. Bu durum, idari reform çalışmalarının gerekli ve önemli olmakla birlikte, kanunlaşmaması durumunda ise fazla bir değer ifade etmediğini göstermiştir (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 28).

c) İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: Bakanlar Kurulu kararıyla 1971 yılında kurulan “İdari Reform Danışma Kurulu”, çalışmaları sonucunda bir rapor hazırlamış ve bu rapor, esas olarak devlet kesiminin yeniden düzenlenmesini amaçlamıştır. Raporda, yerel yönetim birimi olarak belediyeler, il özel idareleri, köyler ve mahalle muhtarlıkları kısaca ele alınmış ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesiyle ilgili çalışmalarda; her şeyden önce, yerel yönetimlere yöneltilmiş geleneksel olumsuz temel düşüncesinin değişmesi, bu kurumların yabancı ve eğreti değil, parlamenter demokratik bir düzen içinde yaşamak isteyen ve planlı bir ekonomide kalkınmasını arayan bir toplum için hem yapısal hem de fonksiyonel önem taşıyan kurumlar olarak görülmesi (Atasoy, 1992: 203-204) gerektiği ifade edilmiştir.

İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan rapor, o dönemlerde yaşanan siyasi çalkantılardan dolayı uygun bir zemin alanı bulamamış ve raporda yerel yönetimler ile ilgili ifade edilen öneriler uygulamaya aktarılamamıştır.

d) Yerel Yönetimler Bakanlığı: Yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözüm arayacak bir kuruluşa ihtiyaç duyulmasından dolayı, 1978 yılında “Yerel Yönetim Bakanlığı” kurulmuştur. Yerel yönetimlerin daha hızlı ve etkin hareket edebilmesi amacıyla kurulan bu Bakanlık, hem hazırlamış olduğu “Belediye Gelirler Kanun Tasarısı”nın meclisten geçmemesi hem de istediği yetki ve sorumluluğun diğer bakanlıklardan alınamaması başta olmak üzere, diğer sebepler çerçevesinde başarısız olmuş bir anlamda başarısızlığa itilmiş ve bu yüzden 1979 yılında kaldırılmıştır (Öner ve Yıldırım, 2002: 251).

Yerel Yönetim Bakanlığının ömrü kısa sürmesine rağmen, Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişmesi yönünde önemli katkılar sağlamıştır. Bu Bakanlık sayesinde (Keleş, 1994a: 385); yerel yönetimler, başkentte kendilerine sahip çıkacak merkezi bir örgüte kavuşmuşlar, hükümet karşısında yerel yönetimlerin pazarlık gücü artmış, yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetimi akılcı ölçütlere indirilmesine yönelik çabalar ve bununla ilgili kanun hazırlıkları bu bakanlık tarafından üstlenilmiş ve yerel yönetim birimlerinin, birlikler kurarak güçlenmeleri bu Bakanlık tarafından özendirilmiştir.

e) Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA): Kamu yönetiminin modern şartlara uyumunun sağlanması, kamu kuruluşları arasında görev, yetki ve sorumluluk dağılımı ve kaynak bölüşümündeki dengesizliklerin giderilmesi, merkez ve taşra örgütünün verimli ve kaliteli bir hizmet sistemine kavuşturulması ve bu konularda mevzuatta yapılması gereken düzenlenmelerin belirlenmesi amacıyla TODAİE tarafından 1988 yılında başlatılan “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)” (Saran, 2005: 43) 1991 yılında tamamlanmıştır.

KAYA Projesi, yerel yönetimleri, modern çağın gereklerine uygun hale getirme ve vatandaş odaklı bir yerel yönetim reformu için gerekli adımları atması bakımından önemli bir çalışma olarak görülmüştür. Yerel demokrasiyi güçlendirici, etkili katılımın sağlandığı, yerel topluluklar tarafından denetlenen, halkı bilgilendiren, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları tarafından alınıp kendi birimleri aracılığıyla uygulayabilen, yönetsel etkinliği ve verimliliği gerçekleştiren, genel yönetim sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, merkezi yönetimden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, kaynaklar ve özellikle öz kaynaklar açısından güçlü bir yönetim birimi, raporun öngördüğü ideal yerel yönetim örgütü (Çukurçayır, 2003: 56-57) olarak ifade edilmiştir. Bu Proje, yerel yönetimler ile ilgili birçok önemli önerilerde bulunmasına rağmen, bu önerilerin yalnızca bir kısmı kanunlarda yansımaları bulabilmiştir.

f) 1998 Yerel Yönetimler Reform Tasarısı: Kamu yönetiminde “Yerel Yönetimler Reform Tasarısı” olarak bilinen “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”,

1998 yılında TBMM Başkanlığına gönderilmiş ve bu Tasarı, yalnızca yerel yönetimler tasarısı olarak değil, bütün devlet örgütlenmesini yeniden düzenlemeyi amaçlayan bir tasarı (Güler, 1998: 3) olarak görülmüştür.

Yerel Yönetimler Reform Tasarısının ilk hedeflerinden biri, yerel hizmetlerin “yerinden yönetim ilkesi”ne uygun olarak yerel yönetimler tarafından yürütülmesini sağlamak olmuştur. Tasarıda görülen bir diğer önemli hedef de, yerel yönetimlerin kamu harcamalarındaki payının %15’lerden, %35’lere çıkarılmasıdır. Söz konusu Tasarı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmetlerin niteliğine ve ülke ile dünya gereklerine uygun bir görev bölüşümüne dikkat çekmektedir. Tasarının getirdiği yenilikler arasında, yerel yönetimlere yönelik kararların alınması ve uygulanması sürecine, halkın katılımını sağlayacak ve artıracak düzenlemelerde yer almaktadır (Ökmen, 2008: 63-65).

Yerel Yönetimler Reform Tasarısına göre yerel yönetimler, kanunların yasaklamadığı ve belli bir yönetime verilmemiş her türlü hizmeti yürütebilecektir. Bu Tasarı, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yaptığı görev dağılımıyla, merkezi yönetimin hareket alanını önemli derecede daraltmıştır. Daraltmayı, yerel yönetimlere bıraktığı hizmet üretiminin kapsamıyla gerçekleştirmiş, sığlaştırmayı ise merkezi yönetimin planlama, eşgüdümleme, rehberlik etme ve denetleme yetkilerinin içlerini boşaltarak sağlamıştır. Bu açıdan Tasarının amacının, bir tür “yerel devlet” yaratma olduğu (Güler, 1998: 7-8) öne sürülmektedir. Ancak 1998 Yerel Yönetimler Reform Tasarısı da yerel yönetimlerle ilgili yapılan birçok idari reform çalışmasıyla aynı kaderi paylaşmış ve tasarıda yer alan ilke ve öneriler uygulama olanağı bulamamıştır.

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çabaları “Bitmeyen Senfoni” olarak ifade edilmektedir. Nitekim yerel yönetimler ile ilgili yapılan birçok idari reform çalışması, uygulamaya aktarılamamasına rağmen, 2000 yılından sonra yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yerel yönetimlerle ilgili idari reform çalışmaları yapılmaya devam etmiştir. Özellikle bu çerçevede yürürlüğe giren, “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”, “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, “5393 sayılı Belediye Kanunu”, “5355 sayılı Mahalle İdari Birlikleri 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” gibi

düzenlemeler yerel yönetimler ile ilgili idari reform çalışmaların başından gelmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çabaları; başlayan ve biten bir süreç olarak değil, halen devam eden bir süreç olarak görülebilir.

2.2.4. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimlerin Dönüşümüne Etkisi

Yerel yönetimlerin kamu yönetimi içerisindeki geleneksel rolü, 1980’lerin başından itibaren yaşanan gelişmelerin de etkisiyle değişmeye başlamıştır. Bu süreçte yerel yönetimlerin üstlendiği ya da kendisine verilen sorumlulukları ve kamu hizmetlerinin yerine getirmesindeki önemi artmıştır. Örgütlenme ve işleyiş ilkeleri açısından önemli değişiklikler geçiren yerel yönetimler, görevli oldukları alandaki toplumsal aktörleri ve yerel halkı bir araya getiren, onlarla işbirliği ve etkileşim içinde olmayı sağlayan bir model ortaya çıkarmıştır. Bu yeni modelin ortaya çıkışındaki en önemli etken, küreselleşme ve yerelleşme süreci, kamu yönetiminde yaşanan değişim ve desantralizasyon (yerinden yönetimleştirme) eğilimi, Avrupa Birliği entegrasyonu, yerellik ilkesi ve geleneksel yönetim anlayışının yetersizliği üzerine geliştirilen yönetişim ya da ortaklaşa yönetim anlayışıdır (Kösecik ve Özgür, 2005: 3).

1980’li yıllardan itibaren dünyada değişimden, Türk kamu yönetimi sistemini de etkilenmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen bu değişim, Türkiye’deki yerel yönetimleri de çeşitli açılardan etkilemiş ve bu doğrultuda yasal ve yapısal bir dönüşüm yaşanmasına yol açmıştır.

2.2.4.1. Yerel Yönetimlerin Yasal Dönüşümüne Etkisi

Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle, 2000 yılından sonra daha kaliteli, hesap verebilir, katılımcı, etkin, ekonomik ve verimli hizmet sunmak amacıyla, yerel yönetimlerde temel yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu yasal düzenlemelerin başında, “İl Özel İdareleri”, “Belediyeler” ve “Büyükşehir Belediyeleri” kanunlarında yapılan düzenlemeler gelmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, söz konusu yerel yönetim birimleri ile ilgili yapılan yasal düzenlemelerin yanı sıra, köy yönetimlerine yönelik girişimlerde bulunulmuştur. Dolayısıyla bu çerçevede, il özel idarelerine, belediyelere, büyükşehir belediyelerine ve köylere yönelik yapılan yasal düzenlemelere değinmek gerekmektedir.

2.2.4.1.1. İl Özel İdareleri

Türkiye’de çok partili siyasal hayata geçişle birlikte yaşanan hızlı kentleşme, yerel yönetimleri ve bu bağlamda kent belediyelerini ön plana çıkarmış ve belediyeler çerçevesinde kentsel hizmetlerin sunumu, özerklik, yerel demokrasi, gibi konular yoğun tartışılırken, bu dönemde bir yerel yönetimi birimi olmasına rağmen, “İl Özel İdareleri” yeterince gündeme gelmemiş, hatta daha sonraki yıllarda varlığı sorgulanmış ve kaldırılması dahi ileri sürülmüştür (Özel, 2008: 262). Çünkü il özel idarelerinin, kuruldukları ilk günden itibaren merkezi yönetimin etkisinde ve gölgesinde kalarak hizmetlerini sürdürdükleri bilinmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler ile ilgili kriterleri tam taşımadıkları gerekçesiyle, il özel idarelerinin varlığı sürekli tartışılmalıdır.

1980’lerden itibaren hem kalkınma planlarında hem de KAYA raporunda, il özel idareleri ile ilgili önemli önerilerde bulunulmuş ancak gerekli düzenlemeler gerçekleştirilememiştir. 2000 yılından sonra ise Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, il özel idarelerine önemli görev ve yetkiler verilmiştir.

1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanun ile düzenlenen il özel idareleri, 2005 yılında çıkarılan “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ile yeniden düzenlenmiştir. 5302 sayılı Kanun yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda; etkin, verimli, hesap verebilir, şeffaf, özerk ve vatandaş odaklı bir yönetim anlayışını benimsemiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, birçok alanda önemli değişiklikler getirmiştir. Nitekim 3360 sayılı Kanun, il özel idarelerini, “taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü tüzel kişi” olarak tanımlarken (Tortop, vd., 2006: 130); 5302 sayılı Kanunun 3. maddesinde il özel idareleri, il halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, mali ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü üzere, yeni kanunla birlikte il özel idarelerin tanımı değişmiş ve yeni sorumluluklar yüklenmiştir.

5302 sayılı Kanun ile birlikte, il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin de arttığı görülmektedir. İl özel idaresinin, yerel ortak nitelikte olmak şartıyla; tarım, sağlık, gençlik ve spor, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskân, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, erozyonun önlenmesi, toprağın korunması, sanat, kültür, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, çocuk yuvaları ve

yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, yoksullara mikro kredi verilmesi, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmetleri il sınırları içinde sunma yetki ve görevi bulunmaktadır. Ayrıca imar, yol, su, çevre, katı atık, kanalizasyon, acil yardım ve kurtarma; ağaçlandırma, orman köylerinin desteklenmesi, park ve bahçe tesisine yönelik hizmetleri belediye sınırları dışında (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005: 6) yapmakla da görevli ve yetkili kılınmıştır.

5302 sayılı Kanun ile getirilen en önemli düzenlemelerden biri de, il özel idaresinin özerkliği ile ilgilidir. Özellikle valinin il genel meclisi başkanı sıfatına son verilmesi, meclis başkanının seçimle gelmesi ve il özel idaresi bütçesinin İçişleri Bakanlığının onayı yerine, il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi (Parlak, 2005a: 195) seçilmişler lehine önemli bir adım olarak görülmüştür. Bunların yanı sıra, il genel meclisleri ile ilgili önemli yenilikler de yapılmıştır. Buna göre (Sobacı, 2014: 207); İl genel meclislerinin toplantı periyodları değiştirilmiş ve halkın temsilcilerinden oluşan meclislerin daha sık bir araya gelmeleri ve temsilcilerin yerel halkın sorunlarını tartışmaları sağlanmıştır. Meclisin aldığı kararın, en büyük mülki amir tarafından onaylanması zorunluluğu usulüne son verilmiş ve tipik bir idari vesayet yetkisi kısmen ortadan kaldırılmıştır. İl genel meclislerinin aldıkları kararların kesinleşme süreci de değiştirilmiştir. Yapılan değişikliklerle, yerel yönetimlerin kendi karar organları aracılığıyla yürütebilir nitelikte karar alabilme kapasiteleri eskiye göre güçlendirilmiştir. Ayrıca il genel meclisinin fesih sebepleri de daraltılmıştır. Böylece yerel ve demokrasi yerel özerklik açısından önemli adımlar atılmıştır.

5302 sayılı Kanunun yaptığı diğer düzenlemelerden biri de, il encümeni ile ilgilidir. Yeni kanun, il encümenin oluşum süreci ve üye sayısını düzenlemekte, il encümeni idari bir organ olarak düşünülmekte ve bazı birim amirleri de il encümenine dâhil edilerek encümenin uzmanlık kalitesi artırılmak istenmektedir (Parlak ve Sobacı, 2005: 100). İl encümeni, valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005: 25)

5302 sayılı Kanun, il özel idarelerinin teşkilatını, yerel hizmetleri daha etkin ve süratli sunabilmesi için, 3360 sayılı Kanunun öngördüğü yapıya oranla çok daha esnek ve büyük bir yapı olarak öngörmüştür. Yeni Kanun, il özel idaresinin teşkilatına ilişkin

iki önemli ve yeni hususu düzenlemektedir. Bunlar; “genel sekreterlik” müessesesi ve “norm kadro” uygulamasıdır. Genel sekreterlik, çok kapsamlı görev alanına sahip yeni il özel idaresi için, valinin yanı sıra yardımcı bir icra organının birime dâhil edilmesi anlamına gelmektedir. Norm kadro ise rasyonel ve etkin personel istihdamına yönelik bir yaklaşımın yansıması olarak değerlendirilebilir (Parlak ve Sobacı, 2005: 104). 5302 sayılı Kanun ile birlikte, il özel idarelerinin personel sisteminde “norm kadro” uygulanması ve “performans değerlendirme” kriterlerinin uygulanması, yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği en önemli düzenlemelerden biridir.

5302 sayılı Kanunla birlikte, il özel idarelerinde, meclisin kendi içinden seçtiği üyelerden oluşan “ihtisas komisyonları” oluşturulabilecektir. Çalışma alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına, kamu kurum ve kuruluşların amirlerinin ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının, sendikaların üniversitelerin ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin katılma ve görüş bildirme hakkı olacaktır. Bu komisyonların raporları açıktır ve kamuoyuna bildirilecektir. Bu komisyonlar, halkın katılımın sağlanması ve denetiminin etkinleştirilmesi açısından oldukça önemli araçlar (Sobacı, 2014: 208-209) olarak görülmektedir.

5302 sayılı Kanunla yapılan yeni düzenlemelerden biri de denetimdir. Yeni Kanunun 37. maddesinde de belirtildiği üzere denetimin amacı, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak şeklinde düzenlenmiştir. Yine aynı Kanununun 38. maddesinde belirtildiği üzere, il özel idarelerinde denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. İç ve dış denetim, “5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu” hükümlerine göre yapılmaktadır. Bunun yanında ayrıca il özel idarelerinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali ya da görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenebilecektir. Denetim ile ilgili sonuçlar hem kamuoyuna açıklanmakta hem de meclisin bilgisine sunulmaktadır.

Görüldüğü üzere, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde şekillenen 5302 sayılı Kanun, il özel idarelerine önemli yenilikler getirmiştir. Ancak 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesine dönüştürülen 30 ilde, il özel idarelerinin kaldırılması ve kaldırılan il özel idarelerinin yerine “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB)” kurulması oldukça eleştiri almıştır. 30 ilde İl özel idarelerinin kaldırılması, hem 1982 Anayasasının 126. ve 127. maddesine hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 5. maddesinde belirtilen, “Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” ilkesine aykırılığı iddiasıyla uzun bir süre tartışma konusu olmuştur.

2.2.4.1.2. Belediyeler

Türkiye’de yerel yönetim birimleri arasında en önemlisi olarak belediyeler gösterilmektedir. 2012 yılında büyükşehir belediye sayısının artması ve sınırlarının il mülki idare sınırı olması sebebiyle ülke nüfusunun yaklaşık %90’dan fazlası belediye sınırları içinde yaşar hale gelmiştir. Belediye, il özel idaresi gibi Osmanlı’dan Cumhuriyete intikal eden yerel yönetim birimlerindendir. 1930 yılında kabul edilmiş olan “1580 sayılı Belediye Kanunu”, Türkiye’deki belediyecilik deneyimine önemli katkı sağlamış ve 75 yıllık uygulamadan sonra yerini 2005 yılında kabul edilen “5393 sayılı Belediye Kanunu’na bırakmıştır (Eryılmaz, 2016: 191).

5393 sayılı Belediye Kanunu incelendiğinde, kanunun temel anlayışının, belediyelerin görev ve yetki bakımından güçlendirilmesi, yerellik ilkesi ve yerel özerklik şartı gibi uluslararası kabul görmüş ilkelere uyumlu olduğu görülmektedir. Yeni belediye kanununun, yeni kamu yönetimi anlayışının bir uygulama aracı olarak, neo-liberal politikalara paralel düzenlemeler içerdiği söylenebilir (Eren, 2011: 92). Bir başka ifadeyle, yeni kanunun, geleneksel kamu yönetimi anlayışından, yeni kamu yönetimi anlayışına doğru bir dönüşüm geçirdiği görülmektedir. Nitekim Belediye Kanunu Tasarısının genel gerekçesine bakıldığında; Kamunun yeniden düzenlenmesiyle ilgili tartışmaların, yönetimin demokratikleştirilmesi taleplerini beraberinde getirdiği, geleneksel yönetim anlayışının yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi anlayışı için yönetim ve hizmet sunumunda, hesap verebilirlik, şeffaflık, sorumluluk ve katılım ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca gerekçede, yeni

kamu yönetimi anlayışının, yönetimde verimlilik ve etkinliği esas aldığı, değişime uyum sağlama, geleceğin belirsizliklerine karşı hazırlıklı olma, oraya çıkan sorunlara süratli çözümler bulma ve daha hızlı karar almanın temel gerekleri olduğu ve yerel yönetimlerde de bir dönüşüm ve değişimin olması gerektiği belirtilmiştir. Genel gerekçede, yerel yönetimlerde aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, etkin çalışabilecek daha küçük ve esnek birimlerin oluşturulması, çalışma ve yönetim süreçlerinin sorgulanması gerektiği de öne sürülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile birçok değişiklik yapılmış olmakla birlikte, dikkat çeken ilk değişiklik belediyenin tanımıyla ilgilidir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 1. maddesinde belediye, “beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir” şeklinde tanımlanırken, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesinde belediye, “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 tanımlanmaktadır. Tanımda da görüldüğü üzere idari ve mali özerkliğe vurgu yapan yeni bir anlayış benimsenmiştir.

5393 sayılı Kanun ile belediye kurulmasında aranan nüfus şartı da değişmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yeni belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus şartı aranırken, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bu sayı 5000'e çıkarılmıştır. Nüfus şartı 5000'e çıkarılarak ölçek büyüklüğü sağlanmaya çalışılmıştır. Belediyenin kuruluşunda istenilen nüfus ölçeğinin büyütülmesi, hizmetlerin daha etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlayacağı ve böylece kaynak israfının da önüne geçileceği düşünülmektedir. Ayrıca yeni kurulacak bir belediyenin başka bir belediyenin meskûn sahasına 5.000 metreden daha yakın olamayacağı hüküm altına alınmış ve bu sayede iç içe girmiş, adeta cadde ve sokakların birbirinden ayırdığı belediyelerin varlığına son verilmektedir. Bu uygulamayla, vatandaşların hizmet isteyeceği belediyeyi ya da aksayan hizmetlerin hesabını soracağı yetkilileri doğrudan tanımasına, belediye hizmetlerinin daha etkin, verimli ve ekonomik olarak, koordinasyon içinde yürütülmesine olanak (Belediye Kanunu Tasarısı, 2005: 4) sağlayacağı belirtilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda benimsenen ve belediyelerin görev ve sorumluluklarını tek tek belirten ve sınırlandıran liste usulü terk edilerek, karma usul benimsenmiştir. Yaşanan ekonomik ve toplumsal gelişmeler karşısında belediyelere verilen görev ve yetkilerin günümüz için anlamını yitirmesi, liste usulünden vazgeçilmesinin önemli bir sebebi olarak gösterilebilir. Yeni düzenlemede “belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” ifadelerine yer verilerek, belediyeler, modern yaklaşımlara uygun olarak yerel nitelikteki hizmetleri yapmakla görevlendirilmiştir (Parlak ve Sobacı, 2005: 122-123).

5393 sayılı Kanun ile belediyelerin görev ve yetkilerinde önemli derecede artışlar yapıldığı görülmektedir. Nitekim 5393 sayılı Kanunun 14. maddesinde belirtildiği üzere, belediye, yerel ortak nitelikte olmak şartıyla; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak ya da yaptırmak; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; konut; turizm ve tanıtım, kültür ve sanat, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmakla zorunlu olarak görevli ve yetkili kılınmıştır.

Belediyeler, sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilme ve işletebilme; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilme ya da yaptırabilme; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilme; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilme, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilme; her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilme; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilme; gıda bankacılığı yapabilme; gerektiğinde, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapabilme ve gerekli desteği sağlayabilme, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verebilme, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleyebilme, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren ya da derece alan öğrencilere, sporculara, antrenörlere ve teknik yöneticilere belediye meclisi kararıyla ödül verebilme (Belediye Kanunu, 2005: 14) gibi görev ve yetkilere de sahiptir.

5393 sayılı Kanun ile getirilen en önemli düzenlemelerden biri de, belediyelerin özerkliği ile ilgilidir. Yeni Kanunla birlikte “vesayet denetimi” oldukça zayıflatılmış olup belediye meclisi ile ilgili önemli değişiklikler getirilmiştir. Yeni düzenlemeyle birlikte, belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alınmaktadır (Belediye Kanunu, 2005: 22). Ayrıca belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için istenilen mülki idare amiri onayı sistemine son verilerek yeni bir yönetim ve denetim anlayışı benimsenmiştir.

5393 sayılı Kanunun yaptığı diğer düzenlemelerden biri de, belediye encümeni ile ilgilidir. Yeni kanunda belediye encümeni, hem seçilmiş meclis üyesi hem de belediyenin atanmış amirlerinden oluşmaktadır. Encümen üye sayısı, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerde yedi, diğer belediyelerde ise beş kişiden oluşmaktadır. Yeni düzenlemeyle belediye encümeni idari bir organ olarak düzenlenmekte ve encümenin uzmanlık kalitesi güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca belediye meclisi tarafından seçilmiş üyelerin encümene katılması sağlanarak katılım ilkesi amaçlanmaktadır (Belediye Kanunu Tasarısı, 2005: 33.).

5393 sayılı Kanunun getirmiş olduğu yeniliklerden biri de, belediye başkanlarına belediyelerin stratejik plan ve performans programını hazırlama görevi verilmesidir. Belediye Kanunu Tasarısının 41. madde gerekçesinde belirtildiği üzere; belediyelerde, stratejik plan ve performans programı hazırlanması gelecek yönelimli ve hizmetlerin sonuç odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması istenmektedir. Stratejik yönetimle geleceğin alt yapı, ulaşım ve çevre gibi temel açıdan uzun süreli plan yapılması ve çalışma programlarının da bu planlara göre yapılması öngörülmektedir. Stratejik planların, belediye sınırları içerisinde bulunan üniversitelerin, meslek odalarının ve konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının da görüşlerini alarak hazırlanması, kentlerin geleceği hakkında halkın da söz sahibi olması anlamına gelmektedir.

5393 sayılı Kanun ile belediyeler için, ihtiyaçlara göre değiştirilebilen esnek bir teşkilât yapısı öngörülerek yerel hizmetlerin daha verimli, etkili, saydam, hızlı ve vatandaş odaklı sunulması istenmiştir. Yeni Kanunda, hem belediyelerde hem de bağlı kuruluşlarında personel alımı belli kurallara bağlanarak norm kadroya göre yapılması

öngörölmüş ve norm kadronun ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceğı (Belediye Kanunu Tasarısı, 2005: 48-49) ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun ile birlikte denetim sistemi de yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Belediye Kanunu Tasarısının 54. ve 55. madde gerekçelerinde belirtildiğı üzere; yeni denetim sistemi ile idarenin ve çalışanların hatalarını bulma yönünde yoğunlaşan denetim anlayışına son verilmeye çalışılmaktadır. Yapılacak denetim çalışmaları ile olası hata alanları belirlenerek hem belediye yönetimi hem de çalışanlar hata yapmadan önce eğitilebilecek ve uyarılabilecektir. Bu yeni denetim şekli, gelecek yönelimli ve hizmetlerin yürütülmesindeki süreçlerin kontrolü şeklinde olacaktır. Yeni denetim şekli, hukuka uygunluğu, mali kontrolü ve performans ölçümünü kapsayacak şekilde iç denetim ve dış olarak yapılacaktır. İç denetim, belediye başkanı ya da görevlendireceğı iç denetçiler tarafından; dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılabilecektir. Belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin ise idarenin bütünlüğü ve hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmesine karar verilmiştir. Denetim ile ilgili sonuçlar da hem kamuoyuna açıklanmakta hem de meclisin bilgisine sunulmaktadır.

5393 Kanunla birlikte yeni denetim sistemine ek olarak “müdahale sistemi” de getirilmiştir. İlgili Kanunun 57. maddesinde belirtildiğı üzere; belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatılması ve halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilemesi durumunda ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanlığı müdahale yetkisini kullanabilmektedir. İçişleri Bakanlığı, hizmetlerde meydana gelen aksaklıkların giderilmesini, hizmetin özelliğine göre uygun bir süre vererek belediye başkanından istemekte, aksamanın giderilmemesi halinde, İçişleri Bakanlığı, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi için ilin valisinden gereğın yapılmasını isteyebilmektedir.

5393 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden bir diğeri de, bütçe süreci ile ilgilidir. Yeni düzenlemede bütçe, belediye başkanı tarafından hazırlanmakta, encümenince incelenmekte ve mecliste görüşülerek kabul edilmektedir. 1580 sayılı Kanunda ise bütçenin kesinleşmesi için vali ya da kaymakamın onayı aranmaktaydı.

Yeni kanunda yapılan düzenlemeyle mülki amirlerin onayı kaldırılarak mali ve idari özerklik açısından önemli bir adım atılmıştır.

5393 sayılı Kanunun getirdiği yeni düzenlemelerden bir diğeri de, kent konseyleri ile ilgilidir. İlgili Kanunun 76. maddesinde belirtildiği üzere; kent vizyonunun geliştirilmesi, kentte yaşayanlar arasında hemşehrilik bilinci, kent hak ve hukukunun korunması, çevreye duyarlılık, sürdürülebilir kalkınma, saydamlık, sosyal yardımlaşma, dayanışma, hesap verebilirlik, yönetsel katılım ve yerinden yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi düşüncesiyle sivil bir danışma forum ve dayanışma mekanizmasının oluşturulmasının yararlı olacağı düşünülmüştür. Kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kentte varsa üniversitelerin, noterlerin, sendikaların, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcilerin, siyasi partilerin, ilgili sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla oluşmaktadır. Belediyeler, kent konseyinin faaliyetlerini verimli ve etkili yürütebilmesi için yardım ve destek sağlamakla yükümlüdürler.

Görüldüğü üzere, 5393 sayılı Belediye Kanunu, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak şekillenmiş ve birçok alanda önemli yenilikler getirmiştir. Ancak 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile birlikte il özel idarelerinde olduğu gibi, belediyelerde de önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş ve bu çerçevede büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan birçok belediyenin tüzel kişiliğine son verilerek, bu belediyeler sınırları içerisinde kaldıkları ilçe belediyesinin mahallesine dönüştürülmüştür. Yerel halkın görüşlerine yeterince başvurulmadan ve ağırlıklı olarak bürokratik tercihlerden kaynaklanan bu önemli değişiklik uzun bir süre tartışma konusu olmuştur.

2.2.4.1.3. Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye’de büyükşehir belediye sisteminin tarihsel süreci, 1984 yılında kabul edilen “3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” ile başlamıştır. Ancak bu Kanunda; yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmadığı, görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmadığı, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamadığı, büyükşehir yönetiminin kesin bir hâkimiyetinin bulunduğu ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olduğu şeklinde eleştiriler yapılmıştır. Dolayısıyla hem bu sorunların çözülmesi hem de büyükşehir belediyelerinin daha etkin,

katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturulması için (Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı, 2004: Genel Gerekçe) yeni bir düzenleme yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu sebeple “3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” yerini, 2004 yılında çıkarılan “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” na bırakmıştır. Görüldüğü üzere Türkiye’de büyükşehir belediyeleri, diğer yerel yönetim birimlerine göre uzun bir geçmişe ve geleneğe sahip değildir.

Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinin eski kanuna oranla artırıldığı ve detaylı şekilde düzenlendiği görülmektedir. 2012 yılında kabul edilen “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu” ile de, büyükşehir belediyelerinde önemli değişiklikler meydana gelmiş ve 14 yeni il belediyesi, büyükşehir belediyesine dönüştürülerek toplam büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmıştır. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışıyla şekillenen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen değişiklikler çerçevesinde incelenecektir.

5216 sayılı Kanunda dikkat çeken ilk değişiklik büyükşehir belediyelerinin tanımı ile ilgilidir. 3030 sayılı Kanunda, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe belediyesi bulunan şehirler büyükşehir belediyeleri olarak tanımlanırken, 5216 sayılı Kanununun 3. maddesinde ise büyükşehir belediyeleri, “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyelerine eskiye oranla yeni hizmet ve sorumluluklar verilmiştir.

3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için nüfus ölçütü aranmazken, 5216 sayılı Kanun ile birlikte nüfus şartı getirilmiştir. Yeni Kanuna göre mevcut düzende büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için; ilin toplam nüfusunun 750.000’den fazla olması gerekmektedir. Bu düzenlemeyle birlikte her ilde büyükşehir belediyesi kurulması zorlaştırılmış ve eski düzende yaşanan olumsuzlukların önüne

geçilmeye çalışılmıştır. Nitekim Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısının 4. madde gerekçesinde de belirtildiği üzere, herhangi bir nüfus şartı aranmadan önceki yıllarda nüfusu az olan bazı ilerde büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve bu durum hizmetleri olumsuz etkilemiş, kaynakların verimsiz ve etkisiz kullanılmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla yapılan bu düzenlemeyle birlikte belirtilen olumsuzlukların önlenmesi ve kaynakların daha verimli kullanılması ve hizmetlerde etkin bir koordinasyon sağlanması hedeflenmektedir.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Yeni Kanunda, 3030 sayılı Kanunda sayılan büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri genel olarak tekrar edilmiş olmakla birlikte, bu görev ve yetkiler genişletilmiştir. 5216 sayılı Kanunla, 3030 sayılı Kanunda sayılan görev ve yetkilere ek olarak (Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı, 2004: 7); Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak; kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak; coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak, sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve malzeme desteği sağlamak; merkezî ısıtma sistemleri kurmak; özel hal ve mezbaha açılmasına izin vermek gibi yeni görev ve yetkiler de büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

5216 sayılı Kanun ile birlikte, 3030 sayılı Kanunda öngörülen yılda üç defa olağan ve belli koşulların gerçekleşmesi ile yapılacak olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilmiş, meclisin her ay olağan olarak toplanması öngörülmüştür. Yapılan bu değişiklikle yerel hizmetlerin şeffaf katılımcı bir anlayışla yürütülmesi ve meclis denetimin daha etkin yapılması amaçlanmıştır (Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı, 2004: 12). Ayrıca yeni Kanunda büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için istenilen mülki idare amirinin onay şartının kaldırıldığı görülmektedir.

5216 sayılı Kanun ile birlikte, büyükşehir belediye encümeninin yapısı da yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemeyle encümenin uzmanlık niteliği güçlendirilerek yürütmeye ilgili daha dinamik bir karar alma mekanizması öngörülmektedir (Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı, 2004: 16). Buna göre;

belediye encümeni, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşacaktır (Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004: 16). Böylece büyükşehir belediye encümeni, hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşturularak katılım ilkesi güçlendirilmeye çalışılmıştır.

5216 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinde ihtiyaçlara göre değiştirilebilen esnek bir teşkilat yapısı öngörülerek yerel hizmetlerin daha verimli, etkili, saydam, hızlı ve vatandaş odaklı bir şekilde sunulması istenmiştir. Buna göre; büyükşehir belediye teşkilatı norm kadro uygulamasına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlerden oluşacaktır (Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı, 2004: 20). Ayrıca 3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesi hizmet birimlerinin kurulmasında, büyükşehir belediye meclisi kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gerekliyken, yeni düzenlemede İçişleri Bakanlığının onaylaması usulü kaldırılmıştır. Buna göre yalnızca meclis kararıyla belediye hizmet birimlerinin, hizmet gereğine göre kurulabilmesi ya da kaldırılabilmesi mümkün hale getirilmiştir (Torlak ve Sezer, 2005: 101).

5216 sayılı Kanun ile birlikte getirilen büyükşehir belediyelerinin denetim sistemi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen denetim sistemi ile aynıdır. Daha önce ifade edildiği üzere yeni denetim şekli, gelecek yönelimli ve hizmetlerin yürütülmesinde süreç odaklı olarak işlemektedir. Denetimin kapsamı, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans ölçümü olarak belirlenmekte ve bu denetim şekli iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. İç denetim, iç denetçiler tarafından, dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılacaktır. Böylece yerindelik denetimi, bu kuruluşlara uygulanacak denetimin kapsamından çıkarılarak, hem yeni denetim şekli modern formata yaklaştırılmış hem de merkezin bir idari vesayet uygulamasına son verilmeye çalışılmıştır. Ancak bu birimleri, mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemleri için merkezin idari vesayet yetkisi varlığını devam ettirmektedir (Sobacı, 2014: 208). Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinde yerel özerklik ile ilgili önemli adımlar atılmakla birlikte, merkeze olan bağımlılıkları da devam etmektedir.

5216 sayılı Kanunun getirdiği yeniliklerden bir diğeri de, bütçe süreciyle ilgili ilgilidir. 3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediye bütçesinin kesinleşmesi konusunda valinin onayı aranırken, yeni düzenlemeyle birlikte bu usulden vazgeçilmiş ve bütçenin onaylanmasında tek yetkili büyükşehir belediye meclisi kabul edilmiştir. Böylece bütçe üzerindeki idari vesayet uygulamasına kısmen son verilmiş ve bu durum hem mali hem de idari özerklik açısından önemli bir adım olarak görülmüştür.

Görüldüğü üzere, “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, “5393 sayılı Belediye Kanunu” ve “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak şekillenmiş ve birçok alanda önemli yenilikler getirmiştir. Getirilen yeniliklerin önemli bir kısmının (örneğin, meclis kararları, encümen yapısı, denetim sistemi gibi) birbirleriyle de örtüştüğü görülmektedir. Bu durum, yerel yönetim birimlerinin aynı yönetim anlayışıyla yönetilmeye çalışıldığını ortaya koymaktadır.

2.2.4.1.4. Köyler

Köyleri tam anlamıyla yerel yönetim birimi haline getiren ve onlara tüzel kişilik veren 1924 tarihli “442 sayılı Köy Kanunu”, günümüze kadar bazı değişikliklere uğrasa da yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Köy kanunu, döneminin koşulları içerisinde başarılı bir şekilde hazırlanmış ve köylerin yönetimi ve ihtiyaçları ile ilgili birçok önemli düzenleme getirmiştir.

Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda yapılan ilk düzenlemelerin köylerle ilgili olması ve yine “Köylü milletin efendisidir” söylemi; Ayrıca bu süreçte Aşar Vergisi’nin kaldırılması, Tarım Mahsulleri Ofisi’nin Kurulması, Halkevlerinin açılması ve Köy Enstitüleri’nin eğitim-öğretime başlaması gibi köylüyü de dikkate alan önemli uygulamalara gidilmesiyle, köyün yüceltildiği düşüncesini beraberinde getirmiştir. Ayrıca bu gelişmelerin yanı sıra, Marshall yardımlarıyla birlikte tarıma traktör girmesi ve tarım ürünlerinde nispi artış sağlanmış olması ve daha da önemlisi Demokrat Parti’yle birlikte karayollarına ağırlık veren bir ulaştırma politikasının izlenmesiyle, köylü, sistemin önemli aktörlerinden (Şahin, 2014b: 179) biri olmaya başlamıştır. Ancak 1950’lere gelindiğinde ise köyler, şehirleşme eğilimine paralel olarak önemini yitirmeye başlamışlardır.

1960 darbesinden sonra planlı kalkınma anlayışına geçilmesiyle birlikte köyler tekrar gündeme gelmiş ve köyleri de kapsayan kırsal alan ile ilgili çok sayıda kalkınma politikası önerisi getirilmiştir. Toplum Kalkınması, Merkez-Köy, Köy-Kent, Tarım-Kent politikaları, bu önerilerden birkaçıdır. Önerilerin ortak özelliği ise hemen hiçbirinin uygulama alanı bulamamış olmalarıdır (Şahin, 2014b: 179). Uygulama alanı bulan Köy-Kent kavramı ise kent ile kır arasında kalan ve kentlerin sınırlarının genişlemesiyle kentlere daha yakın hala gelen köylerin istenen düzeyde kalkınması ve politikaların hayata geçirilmesi için 1970’li yıllarda öne sürülmüştür. Bu kavram, ilk defa Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, ardından ise Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer almıştır. Bu dönemden 2000’li yıllara kadar çeşitli dönemlerde Köy-Kent uygulaması yapılmış olsa da köylere yönelik bu sürecin, istenen şekilde başarıya ulaştığını söylemek mümkün görünmemektedir (Eldem, 2015: 42).

Türkiye’de köyler ile ilgili istenen başarının elde edilmemesinin en önemli sebebi olarak, 1980’li yıllarda başlayan neo-liberal dönem gösterilebilir. 24 Ocak Kararlarıyla başlatılan neo-liberal dönem ile birlikte; devletin küçültülmesi, dışarıya öncelik verilmesi, özelleştirme, sanayileşme yerine dünya ekonomik sistemi içindeki işbölümü gerekleri yarınca turizm ve benzeri kesimlerin yardımıyla kalkınma gibi hedef ve öncelikler, bu yeni dönemde köylü ile devletin, köy yerel yönetimleri ile merkezi yönetimin kalkınma amacıyla aralarındaki etkileşimi ikinci plana itmiştir. Bu dönemde kalkınma planının yol göstermesi anlayışı fiilen terkedilmiş, toplumsal hedefler yerine ekonomik hedefler ön plana alınmıştır (Keleş, 1994a: 155-156). Dolayısıyla Türkiye’de neo-liberal dönem, köylerin kalkınma sürecini oldukça olumsuz etkilemiştir.

2000’li yıllara gelindiğinde ise Türk kamu yönetimi yeniden yapılandırılmış ve yerel yönetimlerde önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerde özellikle 2004 yılında “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”, 2005 yılında “5393 sayılı Belediye Kanunu” ve “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” nun kabul edilmesiyle birlikte, köylerle ilgili yeni bir düzenleme gerekliliği ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde köyler ile ilgili en dikkat çeken çalışmaların başında, 2008 yılında gerçekleştirilen “Köy Kanunu Çalıştay”ından sonra hazırlanan “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı” gelmektedir.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde ve “Köy Kanunu Hazırlama Grubu” eşgüdümünde gerçekleştirilen Köy Kanunu Çalıştay’na; valiler, kaymakamlar, bakanlık temsilcileri, il genel meclisi üyeleri, yerel idare temsilcileri, muhtarlar, üniversite öğretim üyeleri ve ilgili diğer kişi ve kurum temsilcileri katılmıştır. Çalıştay’da ortaya çıkan görüş ve öneriler dikkate alınarak, 2009 yılında Köy Kanunu Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır (Köy Kanunu Tasarısı Taslağı, 2009). Bu Taslak 2010 yılında ise tekrar güncellenmiş ve son halini almıştır.

Köy Kanunu Tasarısı Taslağı’nın genel gerekçesine bakıldığında, yerel ortak nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında demokratik, hesap verebilir, öngörülebilir, iyi yönetim ve şeffaflık ilkelerinin egemen olduğu bir yerel yönetim yapısının kurulması için yerel yönetimlerde yeniden çalışmalar başlatıldığı ve bu yönetimlerde görev, sorumluluk ve hizmet alanından birçok temel düzenleme gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Gerekçe de ayrıca yerel yönetimleri düzenleyen temel kanunların yeniden ele alınarak günün şartların uygun, idari süreçlerde sivil katılıma önem veren, modern yönetim ilkelerini temel alan bir yerel yönetim anlayışının hayata geçirilmeye çalışıldığı, ancak bu sürecin eksik kalan boyutunun köy yönetimleri olduğu öne sürülmüştür. Dolayısıyla 1924 yılında hazırlanan ve bugünün gelişmeleri karşısında işlevsiz kalan 442 sayılı Köy Kanunu’nun değişmesi gerektiği ifade edilmiştir.

2010 yılında güncellenen ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde şekillenen Köy Kanununu Tasarısı Taslağı’nın, köy yönetimlerini eskiye kıyasla daha işlevsel bir yönetim birimi haline getirmeye çalıştığı görülmektedir. Bu Taslak ile yürürlükte bulunan Köy Kanunu kıyaslandığında, her ikisinin de benzer konuları düzenledikleri görülmekle birlikte, Taslak ile köy yönetimleri ile ilgili birçok yenilik getirilmeye çalışılmıştır. Söz konusu Taslak ile getirilmek istenen yenilikler şu şekilde sıralanabilir (Altan, Kerman ve Aktel, 2010: 63- 64; Eldem, 2015: 58-);

a) Taslakta, köyler nüfus esasına göre gruplandırılmaktadır. Gruplandırma ile ölçek ekonomilerinden yararlanılarak köy yönetimlerinin hem mali hem de idari kapasitelerinin artırılması amaçlanmıştır. Böylece daha az maliyetle daha etkili hizmet sağlanmak istenmiştir.

b) Taslakta, köy kurulması da düzenlenmiştir. Köylerin kurulmasında sosyal, coğrafi, ekonomik şartlar ve nüfus ile kamu hizmetleri gereklerinin göz önünde

bulundurulacağı belirtilmiş ve İçişleri Bakanlığı kararı ile köy kurulabileceği hüküm altına alınmıştır.

c) Taslakta, temel görevini köy derneği kaldırılmış ve ihtiyar meclisinin adı da değiştirilerek, köy organlarının köy meclisi ve köy muhtarından oluşacağı belirtilmiştir. Bunların yanı sıra, köy meclisinin tamamen seçilmiş üyelerden oluşacağı ifade edilerek, farklı bir düzenlemeye de yer verilmiştir.

d) Taslakta, birlikler ile ilgili yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. “Türkiye Köyler Birliği” olarak ifade edilen bu yeni birlik, ülke çapında bir örgütlenme ile hizmet uygulamalarında görüş bildirme ve çözüm üretme amacıyla oluşturulmuştur. Yapılan bu düzenleme ile köyler arasında koordinasyon ve eşgüdüm sağlanması amaçlanmıştır.

e) Taslakta, köyün görevleri günün değişen koşullarına göre yeniden düzenlenmiştir.

f) Taslakta, köy personeli ayrı bir başlık altında yer almış ve köylerin ihtiyaç halinde İş Kanunu hükümlerine göre sözleşmeli olarak, mühendis, köy kâtabi, teknisyen, tekniker, mimar, işçi, bekçi ve çoban istihdam edebileceği belirtilmiştir.

g) Taslakta, salma ve imece kaldırılmış, köy yönetimlerine nüfusları ile orantılı olacak şekilde, hem genel bütçeden hem de il özel idaresi bütçe gelirlerinden pay ayrılmıştır. Böylece köylerin mali yapısı eskiye oranla güçlendirilmeye çalışılmıştır.

h) Son olarak, 442 sayılı Köy Kanunda bulunmayan bazı konulara, Köy Kanunu Tasarısı Taslağında yer verildiği görülmektedir. Bunlardan birincisi, köy yönetimlerine genel düzenleme ve idari yaptırım yetkisi verilmesidir. Buna göre; köy meclisi, kanunlara aykırı olmamak ve mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı ile köy içi ulaşımın temini, kamu yapıları ve ortak hizmet alanlarının kullanımı, su kaynaklarının korunması ve su şebekesinin kullanımı, genel sağlık ve çevrenin korunması, kamu düzeninin sağlanması amacıyla, genel emirler çıkarabilir ve düzenleme yapabilir (Köy Kanunu Tasarısı Taslağı, 2009: 46/1). İkincisi ise geri çağırma. Geri çağırma, köyün organlarının görevlerini yerine getirmemesi halinde, seçmenlere halk oylamasına giderek muhtarın ve meclisin görevlerine son verme hakkı verilmesidir. Bu iki yeni durum, Türk yerel yönetim mevzuatında yeni bir anlayışı yansıtmıştır.

Köy Kanunu Tasarısı Taslağı, köy yönetimlerinin hem mali hem de idari kapasitelerinin güçlendirilmesi amacıyla, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde; katılımcı, şeffaf, saydam ve hesap verebilir bir anlayış ile modern çağın şartlarına uygun olarak hazırlanmasına rağmen henüz yasalaşmamıştır.

Köyleri etkileyen son yasal düzenleme ise 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun olmuştur. Bu Kanun ile birlikte, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan köylerin, tüzel kişilikleri sonlandırılarak, bu köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Toplumunun temelini oluşturan ve yerel demokrasinin doğrudan uygulandığı yerel yönetim birimi olan köylerin, mahalleye dönüştürülmesi birçok açıdan eleştirilmiş ve bu eleştiriler günümüzde de devam etmektedir.

2.2.4.2. Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümüne Etkisi

Dünyada son yıllarda yaşanan gelişmelerin yönünü belirleyen neo-liberal söylem ve küreselleşme olgusu, kamu yönetiminin işlevsel açıdan yeterli olmadığına vurgu yaparak, kamu yönetimi alanının yeniden düzenlenmesini gündeme taşımıştır. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren etkili olmaya başlayan neo-liberal ekonomik uygulamalar, yerelleşme anlayışının yerinde görülmesini sağlayarak bu soruna çözüm üretilebileceği düşüncesi üzerinde durmuştur. Yine yerelleşmeyle birlikte özellikle devlet karşısında birey ve sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesinin, siyasal anlamda demokratikleşmenin, yönetimde açıklık ve merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin önemli ölçüde yerel yönetimlere aktarılacağı ve böylece kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde sunulacağı ifade edilmiştir (Emini, 2009: 44).

Küreselleşme söylemleriyle yalnızca “yerelin” farkına varılmamış, onunla bağ kurulmuştur. Küreselleşme söylemlerinin “yerele” beş bağlamda dikkat çektiği görülmektedir (Trotha, 2005: 1); Birincisi, küreselleşme söylemleri, adem-i merkeziyetçiliğe büyük önem vermektedir. Nitekim geçmişte karar alma süreçleri, ulusal kurumlarda yoğunlaşırken bu süreçler, günümüzde ulus-ötesi ve yerel kurumlarda yoğunlaşmaya başlamıştır. İkincisi, küreselleşme ile önem verilen adem-i merkeziyetçilik, yerel düzeyde aktörlerin çoğalmasını da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede “sivil toplum” ve “aktörleri” ön plana çıkmıştır. Üçüncüsü, küreselleşme teorisi ile çokuluslu şirketler ve organizasyonlar, yan kuruluşlar ve bölgesel kuruluşlar tekrar yerel bir konum kazanmışlardır. Dördüncüsü, küresel hale gelen ürünlerin,

tesislerin, standartların ve düşüncelerin yerel koşullarda yeniden benimsenmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. Beşincisi ise küreselleşmenin zorlukları, yerel koşulların yeniden gelenekselleşmesine yol açmıştır.

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de küreselleşme ile birlikte yerel yönetimlerin rolü giderek değişmeye başlamıştır. Özellikle 2000 yılından sonra Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmış ve bu doğrultuda önemli adımlar atılmıştır. Özellikle 2004-2005 yılında gerçekleştirilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yerel yönetimlerde, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, katılımcılık, özerklik, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi temel ilke ve özellikler artırılmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimlerde uygulanmaya çalışılan bu temel ilke ve özelliklerin, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olduğu görülmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel dönüşümünü önemli ölçüde etkilemiştir. Özellikle alternatif hizmet sunumu, yönetime katılım ve müşteri/vatandaş odaklı hizmet anlayışı başta olmak üzere birçok alanda önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte Türk yerel yönetimlerinde meydana gelen yapısal ve işlevsel dönüşümü aşağıdaki tabloda özetlemek mümkündür.

Tablo 2.2: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümüne Etkisi

Etki Alanı	İçerik
Yerel hizmet kavramına etkisi	Geleneksel kamu yönetimi anlayışında yerel hizmetler, yerel yönetim birimleri tarafından sunulan hizmetler olarak kabul edilirken; yeni kamu yönetimi anlayışında ise yerel hizmet kavramının kapsamı genişlemiştir. Buna göre yerel hizmetler, yerel yönetimlerin, özel sektör birimlerinin ve sivil toplum kuruluşlarının belirli bir alandaki yerel ortak ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için sundukları ve ilgili yerel yönetim birimini gözetim ve denetim altında bulunduran düzenli ve sürekli faaliyetler olarak tanımlanabilir.
Yerelleşmeye etkisi	Yeni kamu yönetimi anlayışı, hem evrensel değerlerin hem de yerel değerlerin korunup geliştirilmesini amaç edinmiştir. Bu yeni anlayış, yerel halkın, yerel yönetimlerin ve kentlerin önemini daha da artırmıştır.
Genel yönetim uygulamalarına etkisi	Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, küresel, ulusal ve yerel sorunların çözümlenmesi konusunda, bütün görev ve yetkilere merkezi yönetim sahipti. Yerel yönetimler, özel sektör birimleri ve sivil toplum kuruluşları, ancak merkezi yönetimin izin verdiği ölçüde hareket edebilmekteydi. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise “merkez ve diğerleri” ayrımı ortadan kalkmış, başta yerel yönetimler olmak üzere özel sektör birimleri, sivil toplum kuruluşları ve yurttaş girişimleri yeni yönetim sürecinin önemli aktörü haline gelmişlerdir.

Tablo 2.2: (Devam) Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümüne Etkisi

Etki Alanı	İçerik
Yerel yönetim sistemlerine etkisi	Yeni kamu yönetimi anlayışı, ülkelerin yerel yönetim sistemini de önemli ölçüde etkilemiştir. Kimi ülkelerde yerel yönetim sayısı azaltılırken, kimi ülkelerde güçlendirilmeye çalışılmış, kimi ülkelerde ise yeni yönetim birimleri kurulmuştur. Örneğin; Almanya, İngiltere, İspanya ve Avusturya’da yerel yönetim sayısı azaltılmış ve birçok yerel yönetim birimi de birleştirilmiştir. İsveç, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Fransa, İspanya, Portekiz ve Belçika’da, “bölge yönetimleri” adı altında, Türkiye’de ise “büyükşehir belediyeleri” adı altında yeni yerel yönetim birimleri oluşturulmuştur.
Kurumsal yönetim uygulamalarına etkisi	Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde işletme yönetiminde ve yönetim biliminde geliştirilen yeni teknik ve yöntemler yerel yönetim birimlerinde de uygulanmaya başlanmıştır. Örneğin; proje örgütleri, matris örgütler, toplam kalite yönetimi ve düzenleyici kurumlar gibi yeni örgütlenme modelleri ve uygulamalar yerel yönetim birimlerine aktarılmaya başlanmıştır.
Mali yönetim düşüncesine etkisi	Yeni kamu yönetimi anlayışı, ilk önce “kaynakları iyi kullanma” düşüncesini kabul ettirmiştir. Daha sonra ise “yeni kaynak yaratma” düşüncesini yerel yönetim pratiğine girmesini sağlamıştır. Bu yeni düşünceyle birlikte, birçok yerel yönetimde destek ve yardımcı niteliği taşıyan hizmetlerin önemli bir bölümü özel kesime ihale edilerek beşeri, teknik ve mali kaynak tasarrufu sağlanmıştır.
Yönetime katılım açısından etkisi	Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, vatandaşların yönetim sürecine katılması referandumlar, seçimler ve toplantılar gibi uygulamalar kapsamında ve sınırlı bir şekilde gerçekleştirilmekteydi. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise “yerinden yönetim” kavramının genişlemesiyle birlikte, alternatif hizmet uygulamaları da gelişme göstermiştir. Örneğin; kent konseyleri, sivil inisiyatifler, yurttaş girişimleri ve çeşitli türlerdeki uygulamaların yerel yönetim birimleri tarafından dikkate alınmasıyla, yönetime katılım çeşitleri ve süreçlerin etkililiği artmıştır.
Alternatif hizmet sunum biçimlerine etkisi	Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, yerel hizmetler ya merkezi yönetimler tarafından ya da doğrudan yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmekteydi. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise yerel hizmetler doğrudan yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilebileceği gibi, bu hizmetlerin mevzuatından ve niteliklerinden kaynaklanan bazı sebeplerden dolayı, iktisadi teşebbüsler, özel sektör birimleri ya da sivil toplum kuruluşları tarafından da yerine getirilebilmektedir. Geleneksel anlayışta, doğrudan hizmet arzı, emanet ve imtiyaz gibi yöntemler yaygın bir şekilde kullanılırken, yeni anlayışta bu yöntemlere alternatif olarak; imtiyaz, ihale, yap-işlet, yap-işlet-devret, yönetim sözleşmesi, hizmet sözleşmesi, kiralama gibi yeni yöntemlerde kullanılmaya başlanmıştır.
Yönetim-birey ilişkisine etkisi	Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetim ve birey ilişkisi üzerinde önemle durmaktadır. Yeni anlayış, bireyleri yalnızca oturup hizmet bekleyen ya da dar anlamda “kullanıcı” algılayışının ötesinde, önemli bir unsur olarak yönetim mekanizmasıyla bütünleştirme amacındadır. Bu yüzden yeni yönetim anlayışı, bireyleri “halk” ya da “müşteri” olmanın da ötesinde “paydaş” olarak görmektedir.

Kaynak: Bozlağan, 2008: 19-23.

Tabloda da görüldüğü üzere yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yerel yönetimlerin hem yapısı hem de işlevi önemli ölçüde değişmiştir. Yeni anlayış, özellikle yerinden yönetim ilkesinin benimsendiği, alternatif hizmet sunumunun gerçekleştiği, müşteri-vatandaş merkezinin esas alındığı, vatandaşların yönetime katılımının sağlandığı, değişime ve gelişmeye açık bir yerel yönetim sistemini benimsemiştir. Dolayısıyla yeni sistemde, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılırken, merkezi yönetiminin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi de sınırlandırılmaya çalışılmıştır

2.2.5. Türkiye’de Yerel Yönetimlerdeki Dönüşümün Genel Değerlendirmesi

Yerel yönetimler, toplumsal yaşamdaki varlıklarını uzun süreden beri “özgürlük”, “katılımcılık” ve “etkinlik” gibi değerlere borçludurlar. Bu değerler sayesinde hem meşruiyet kazanmaktalar hem de gördükleri toplumsal destek sayesinde mevcut konumlarını korumakta hatta sürekli artırmaktadırlar (Tortop, vd., 2006: 20-21). Ancak yerel yönetimlerin, halkın istediği oranda verimli ve etkili hizmet sunmadıkları da bilinmektedir. Türkiye’de yerel yönetim konusunun yalnızca yönetsel etkinlik ve verimlilik gibi yönetsel ve örgütsel bir boyutta ele alınmaması gerekmektedir. Çünkü bu yönetim birimlerinin, demokrasinin kökleşmesi ve sorunsuz işlemesi açısından önemi olan demokratik uygulama ve değerlerle yakın ilişkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla Türkiye gibi demokrasiyi hayat tarzı olarak seçmiş ve aynı değerlere sahip Avrupa topluluğunun üyesi olmayı hedefleyen bir ülke için demokrasi aşağıdan yukarıya yönelen bir süreç içerisinde kökleşmesi ve pekişerek sorunsuz işlemesi açısından yerel yönetim birimlerinin nerede ise “olmazsa olmaz” ölçüsünde önemi vardır (DPT, 1994: 41). Korunmaya ve geliştirmeye muhtaç olan bu yerel yönetim birimlerinin önemi şu şekilde özetlenebilir (Eryılmaz, 2016: 175; Öztürk, 1997: 45);

a) Yerel yönetim birimleri, yerel hizmetleri yerine getirme noktasında oldukça etkin bir konumda yer almaktadırlar. Nitekim yerel yönetim organlarının hem üyeleri hem de yöneticileri, o bölge halkının içinden seçilmektedir. Dolayısıyla bu kişiler, bulundukları bölgenin sorunlarını daha iyi bilmekteler ve bu sorunlara yönelik daha iyi çözüm üretebilecek imkana sahiptirler. Bu yönetimler, bir yandan demokratik sorumluluğu güçlendirmekte diğer yandan da yerel ihtiyaçlara karşı daha duyarlı olunmasını sağlamaktadırlar.

b) Merkezi yönetimler, yerel yönetim birimlerinin varlığından dolayı kazançlıdırlar. Çünkü yerel yönetim birimleri, merkezi yönetimden yerel nitelikteki bir kısım görevleri devralarak onun yükünü hafifletmektedir.

c) Yerel yönetim birimleri, sahip oldukları özerk yapıları ve halka yakın olmaları sebebiyle girişimciliği yüksek birimler olarak görülmektedirler. Sahip oldukları teşebbüs gücünü kullanarak yeni hizmet yöntemleri geliştirirler. Her bir yönetim birimi, aynı zamanda farklı bir girişimci güç olması anlamına da gelmektedir. Bugün bakıldığında, bütün Anglo-Saksonların ve hatta Germanların gelişmesini sağlayan en önemli nitelik bu girişim gücüdür. Türkiye’de de belediyeler, toplu konutlar, kentsel dönüşüm projeleri, beyaz masa uygulamaları, sosyal yardım organizasyonları, yönetime katılma ve temel alt yapı yatırımları konularında bu girişimciliklerini ortaya koymaktadır.

d) Yerel yönetim birimleri, demokratik değerlerin ve hemşerilik duygularının gelişmesinde önemli bir fonksiyon üstlenmektedirler. Geniş anlamdaki “siyasi eğitim” önce yerel düzeyde başlamaktadır. Siyasetçilerin önemli bir kısmı, önce yerel yönetim organlarında görev alarak kendilerini genel siyasete hazırlamaktadırlar. Bu yüzden yerel yönetim birimleri, siyasetin “okulu” olarak görülmektedir.

e) Yerel yönetim birimleri, güçlü merkezi yönetime karşı bir denge ve fren unsuru olarak görülebilir. Bu birimler, aşırı ölçüde merkezileşmiş bir devletin olumsuz yanlarını azaltmada önemli bir rol oynayabilmektedirler. Demokrasi sisteminde yerel muhalefeti, yerel yönetim birimleri meydana getirmektedir. Bu sistemde asıl olan siyasi gücün bir merkezi yönetimde toplanması değil, yerel yönetim birimleri ve çeşitli gruplar arasında paylaşımıdır.

f) Yerel yönetim birimleri, ayrıca hizmetlerin sağlanmasında koordinasyon, sürat ve tasarruf sağlamakta; yerel halkın sağlık ve huzurunu sağlayıcı düzenlemeler yaparak kamu düzeni ve genel sağlığının bozulmasını önlemekte ve halkın yönetim sürecine katılmasını sağlayarak, milli birlik ve dayanışmaya oldukça önemli katkıda bulunmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin önemine binaen, birçok önemli reform çalışması gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerde özellikle 1980’li yıllardan itibaren başlayan reform çalışmaları, 2000 yılından sonra yeni bir ivme kazanarak devam etmiş ve bu

çerçevede yürürlüğe giren “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”, “5393 sayılı Belediye Kanunu”, “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ve “5355 sayılı Mahalle İdari Birlikleri Kanunu” ile yerel yönetimlerle ilgili önemli adımlar atılmıştır.

Türkiye’de 2000’li yılların başında merkez-yerel yönetim ilişkileri açısından getirilen düzenlemelerin ve amaçlanan değişikliklerin dört eksen üzerine oturduğu ya da dört boyutunun olduğu ileri sürülebilir (Kösecik ve Sağbaş, 2005: 141-143);

Birinci boyut, merkez-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetimin “idari temsilcileri” ya da “taşradaki uzantıları” olma paradigmadan merkez ile yerel yönetim arasında “ortaklık” paradigmasına doğru bir geçiş olduğu söylenebilir. Yapılan düzenlemelerde, merkez yönetim ile yerel yönetim birimleri birbirinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında “görev bölüşümü ve dağılımı” olduğu vurgulanmaktadır. Ortaklık paradigmasının doğal bir uzantısı ve yerinden yönetimlerin güçlü birimler olması sebebiyle birçok Avrupa ülkesinde görülen “genel yetki” ilkesine de yer verilmektedir. Böylece yerel yönetim birimleri, kanunların başka birimlere bırakmadığı her türlü yerel görev ve hizmeti yapabileceklerdir.

İkinci boyut, yeni kamu yönetimi anlayışıyla öne çıkan ve Türkiye’de son dönemlerde üzerinde tartışılan yerel yönetim reform çalışmalarına egemen olan, toplumdaki bütün aktörlerin ortaklık anlayışı içinde karar alma ve uygulama süreçlerini öngören “yönetişim” ya da “ortaklaşa yönetim” anlayışı çerçevesindeki uygulamaların ve yeni kamu yönetimi anlayışı ilkelerinin yansımaları, yasal düzenlemelerde kendisini göstermektedir. Yerel yönetimlerin meclislerinde kurulacak ihtisas komisyonlarına; kamu niteliğindeki mesleki kuruluşlarının, sendikaların, üniversitelerin, gündemdeki konulara yönelik sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılabilmesi ve görüşlerini bildirebilmesi, bu birimlere hizmet götürebilmesi, halkın hizmetlerin sunulmasına gönüllü katılımının sağlanması, kent konseylerinin görüşlerini belediyeler tarafından değerlendirmesi, yönetişim ya da ortaklaşa yönetim anlayışının; performans denetimi, stratejik plan ve yıllık performans planı, belediye personelinin ödüllendirilmesi, sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi de yeni kamu yönetimi anlayışının yansımalarının örnekleridir.

Üçüncü boyut, yerel yönetimlerin uzun süredir çözüm bekleyen sorunlarının çözümü için getirilen pratik düzenlemelerdir. Belediye ve büyükşehir belediyesi

kurulması için gereken asgari nüfus kriterinin yükseltilmesi, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi, belediye sınırı ya da meskûn sahası bağlı olduğu il ya da ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliklerini sonra erdirerek ilgili belediyeye katılması, belediye encümeninde seçilmişler ve atanmışlar arasında denge sağlanması, büyükşehir belediye encümenine büyükşehir belediye meclisinden üye seçimi, yerel yönetimler halk denetçisinin getirilmesi, iç ve dış denetim ile mali denetimin yanı sıra performans denetiminin getirilmesi, yerel meclislerin her ay toplanması, valinin il genel meclisi başkanı olmaktan çıkarılarak il özel idaresini daha demokratik bir yapıya kavuşturma çabası, yerel yönetimlerde norm kadro esaslarının uygulanması, personel giderlerinin sınırlandırılması ve yaptırıma bağlanması, kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışmaların doğrudan yapılabilmesi ve yerel yönetim gelirleri ile ilgili yapılan düzenlemeler, yerel yönetimlerin sorunlarına getirilen pratik çözümler kapsamında değerlendirilebilir.

Dördüncü boyut ise yapılan tüm düzenlemelerle ve ilk üç boyutta yer alan yeniliklerle gerçekleştirilmek istenen genel amaçtır; Bu, Avrupa Birliği üyelik sürecinde, merkezi yönetimin ve özellikle yerel yönetim birimlerinin “idari kapasitelerini güçlendirme” amacıdır. Avrupa Birliği'ne katılım öncesinde diğer aday ülkelerinde olduğu gibi, Türkiye'de de kamu yönetimlerinden beklenen görevlerin, verimli ve etkin şekilde yerine getirebilmesi için idari reform yapılması beklenmekte ve bu süreçte özellikle yerel yönetim birimlerinin idari kapasitelerinin artırılması amaçlanmaktadır. Bu sebeple, Avrupa Birliğine üye olacak tüm aday ülkelerin hem yerel hem de bölgesel yönetimlerinin, Birliğin kendisine vereceği sorumlulukları yerine getirebilmesi ve dolayısıyla entegrasyonun başarılı olabilmesi için hazırlık aşaması oldukça önem taşımaktadır.

Görüldüğü üzere, Türkiye'de yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yerel yönetimlerde önemli bir dönüşüm söz konusudur. Ancak 1980'lerden günümüze kadar yapılan yerel yönetim reform çalışmalarından istenilen sonuçların elde edilemediği ve getirilen önerilerin bazılarının hayata geçirilebildiği bilinmektedir. Bunun sebebi işin doğasında var olan güçlüklerdir. Çünkü yeniden yapılanma ya da idari reform yeni bir değişim demektir. Değişim ise mevcut düzeni zorlayacağı için sorunlu bir süreci de beraberinde getirmektedir. Yerel yönetimlerin idari reform çalışmalarında başarısız

olunmasında, genel sorunların yanı sıra Türkiye'ye özgül sebepler de vardı. Bunlar şöyle özetlenebilir (Tutum, 2003: 454-455);

a) Siyasi İstenç Eksikliği: Yeniden yapılanma ya da reform siyasi bir karar ve irade gerektirmektedir. Türkiye'deki reform girişimleri sürekli değişen iktidarlar ve hükümetlerden dolayı yeterince destek bulamamıştır. Reform sonuçlarının, uzun dönemde elde edilmesi sebebiyle güncel sorunların baskısı altında bunalan hükümetler, sonuçları çok sonra alınabilecek reformların arkasında yeterli direnci gösterememişlerdir. Geçmiş dönemlerde hemen hemen hiçbir hükümetin ömrü de kendi başlattığı bir reform çalışmasının sonunu görmeye yetmemiştir.

b) Reform Stratejisinden Yoksunluk: Reform çalışmaları, önceden tasarlanmış bilinçli bir strateji gerektirmektedir. Siyasi destek dışında, basın, bürokrasinin, sendikaların, meslek kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının ve kamuoyunun, işbirliği sağlaması böyle bir stratejinin en önemli yönüdür.

c) Model Eksikliği: Reform çalışmaları, temel bir felsefeye dayandığı ölçüde başarıya ulaşılabilir. Türkiye'deki uygulamalarda hedef belirsizliğinin giderilmesi görevi ağırlıklı olarak bürokratların oluşturduğu komisyonlara bırakılmaktadır. Bu durum bir bakıma hastalığın tedavisinin hastaya bırakılması gibi bir sonucu ortaya çıkarmaktadır. Çünkü bürokratların ağırlıklı olduğu komisyonda ortaya çıkan öneriler, ister istemez bürokratik tercihleri yansıtmaktadır. Bu tercihler, bazen toplumsal ve siyasal gerçeklerle örtüşmemektedir.

d) Uygulama ve İzlenç Eksikliği: İdari reform çalışmalarının, planlama sürecinden başlayarak, getirilen önerilen kabulü ve çalışmanın izlenmesi süreçlerini de içine dahil edecek bir bütünlük içinde ele alınması gerekmektedir. Türkiye'de idari reform çalışmaları, genel olarak Bakanlar Kurulu Kararnamesi'yle başlatılmış ve bu kararnameyle birlikte oluşturulan reform komisyonları belli bir süre çalıştıktan sonra araştırma sonuçları bir rapora yazılarak önce hükümete sunulmuş ve daha sonra dağıtılmıştır. Dolayısıyla, önerileri kimin ya da kimlerin nasıl değerlendireceği ve nasıl uygulamaya koyacağı ortada kalmıştır. Bu yüzden, reformun başarısı için önce hükümet düzeyinde siyasi bir sorumluluk mevkiinin belirlenmesi ve çalışmaları her aşamada teknik açıdan izleyecek ve eşgüdümleyecek bir merkezi birimin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimlerde yapılanma süreci, daha önce de belirtildiği üzere “Bitmeyen Senfoni” olarak ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin, sürekli yapılanma sürecine girmesinin en önemli sebeplerinden biri olarak, “bazı yabancı ülkelerde uygulanan yerel yönetim sisteminin ve yerel yönetim reformlarının” Türk yerel yönetim sistemine uyarlanması gösterilmektedir. Bu örnek alınan yabancı ülkelerin başında Fransa ve İngiltere gelmektedir. Nitekim Türkiye’deki yerel yönetim yapısının ve yapılan reform çalışmalarının, dönemsel olarak Fransa ve İngiltere’nin yerel yönetim yapısı ve reformlarından etkilendiği bilinmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimlerde yaşanan dönüşüm sürecini değerlendirebilmek için Fransa ve İngiltere’nin de yerel yönetim yapısı ve reform süreçlerini incelemek ve bu süreçlerin Türk yerel yönetim sistemine ve dönüşümüne olan etkilerini ele almak gerekmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

FRANSA VE İNGİLTERE’DE YEREL YÖNETİMLERDEKİ DÖNÜŞÜMÜN TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ

3.1. FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLERDEKİ DÖNÜŞÜMÜN TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ

Fransa, adını, Roma İmparatorluğu yıkıldıktan sonra, 5.yüzyılda bu topraklara hâkim olan Franklardan alırken, 16.yüzyılın sonuna doğru ülke yönetimi Bourbon hanedanına geçmiştir. Bourbon hanedanı döneminde Fransa, mutlak bir monarşi ile yönetilen ve merkeziyetçiliğiyle ön plana çıkan güçlü bir devlet konumuna gelmiştir (Eroğul, 2001: 143). 1789 yılında yaşanan Fransız Devrimi'nden sonra ise ülke yönetimini, Napoleon Bonaparte devralmıştır. Fransız Devleti'nin gücünü ve meşrutiyetini temsil eden Napoleon yönetimi de güçlü merkezi bir yapıyı benimsemiştir.

Fransa, üniter yapıya sahip bir Cumhuriyettir. Ancak 1789 Fransız ihtilalinden günümüze Fransa'da, kalıcı bir siyasi yapı sağlanamamış ve bu süreçte hem çok sayıda anayasa yapılmış hem de siyasi rejim değişikliğine gidilmiştir. Nitekim Fransa'da tarihsel süreçte beş anayasa deneyimi yaşanmış ve bu anayasaların sonuncusu, 1958 yılında Charlesde Gaulle öncülüğünde hazırlanan ve günümüzde uygulanmaya devam eden Beşinci Cumhuriyet Anayasası'dır. Bu anayasanın en önemli hedefi; Fransa'da daha önce yaşanan siyasi istikrarsızlıkları engellemek ve güçlü bir yürütme erkini kurmak olmuştur.

Yönetim geleneği oldukça eskiye dayanan Fransa, siyasi ve idari alanda çoğu zaman öncü olmuş ve bu alanda birçok ülkeye örnek teşkil etmiştir. Özellikle Türkiye, Fransız yönetim sisteminin hem merkezi hem de yerel yönetimlerinden etkilenmiştir. Fransız yerel yönetimlerinin, Türk yerel yönetimlerine olan etkilerini ele almadan önce, Fransa'da yerel yönetimlerin ortaya çıkış sürecine ve mevcut yapısına değinmek gerekmektedir.

3.1.1. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Süreci

Yerel yönetimlerin arka planda kaldıkları ve merkezi yönetimin yoğun vesayet denetimi altında tutulduğu Fransız yerel yönetim sisteminin tarihsel süreci çok eskiye gitmekle birlikte, günümüzde bile ana çizgileriyle varlığını devam eden düzenleme 1789 Fransız Devrimi ve onu izleyen Napoleon döneminde yapılmıştır (Eke, 1982: 69-70). Fransız Devrimi öncesi krallar tarafından merkeziyetçi bir anlayışla yönetilen

Fransa'nın demokratik bir anayasal düzen içinde yerinden yönetime geçişi, Constituante tarafından 1789 yılında kabul edilen bir belediyeler kanunu ile başlamıştır. Üç kademeli bir yerel yerinden yönetimin öngörüldüğü bu düzenlemeyle, 83 il ve bölge altı seviyede kantonlarla tamamen yeni 2 siyasi ve idari birim oluşturulmuş, kökenleri orta çağa kadar uzanan, 44.000 civarındaki şehir ve kilise yönetimleri, büyüklüklerine, kırsal ya da kentsel nitelikte olup olmamalarına bakılmaksızın belediye haline getirilmiştir (Koçdemir, 1999: 103).

Bugün birçok araştırmacı, Fransız yerel yönetim yapısının kökenlerini Napoleon Bonaparte tarafından 1799-1815 yılları arasında başlatılan reformlarda bulmaktadır (Hunt & Chandler, 1993: 53). Bugünkü belediyeler, 19.yüzyıldaki “commune” olarak adlandırılan yerel yönetim birimlerinin çok fazla değişmeden günümüze uyarlanmış şeklidir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 154).

1789 Fransız Devrimi ile 18. ve 19. yüzyıllarda yaşanan toplumsal gelişmelere koşut olarak 1830-1848 dönemi ve 1871'den başlanarak halkın yerel yönetimlere katılma isteği hayata geçer olmuş ve ilk kez 1830'lu yıllarda yerel meclisler halk tarafından doğrudan seçilen meclislerden oluşmuştur. 1871'li yıllardan itibaren Fransa'da daha demokratik düşünceler temel bulmuş ve bunların yansıması olarak 1871 ve 1884 yılında il ve belediye yerel yönetim birimlerini özerk ilkeler doğrultusunda düzenleyen kanunlar yürürlüğe girmeye başlamıştır. Bu kanunlar, bazı değişiklikler ile 100 yılı aşkın bir süreyle, 1982 yılına kadar yürürlükte (Karaer, 1990: 52-53) kalmaya devam etmiştir. 1982 yılından sonra ise belediyeler ve iller ile ilgili bir dizi yeni yasal düzenlemeler yapılmış ve bu birimler günümüze kadar gelmiştir.

Fransa'da bölgelere ise 1972 yılında tüzel kişilik tanınmış, ancak bu durum önemli bir değişikliğe sebep olmamıştır. Bu düzenlemeyle bölge, yalnızca bir kamu kurumu niteliği kazanmıştır. 1982 tarihli kanun ile ilk önemli yerelleşme reformu gerçekleştirilerek bölgelere de yerel yönetim statüsü tanınmıştır. Böylece belediye ve illerden sonra bölgeler de, özyönetim alanında geniş bir özgürlüğe kavuşmuştur (Eliçin Arıkan, 2006: 269) Görüldüğü üzere, Fransa'da bölgeler, diğer yerel yönetim birimlerine göre uzun bir geçmişe ve geleneğe sahip değildir.

Fransız yerel yönetimlerinin evrimi ile ilgili belli başlı dönemlerden 1946-1981 arasını kapsamına alan süreçte yerel yönetim birimlerin özerkliklerinde azalma

görülmüştür. Özellikle mali özerklikten geriye çok az şey kalmıştır. Devlet görevlerinin yerel düzeye yansması olarak, giderlerin gün geçtikçe artmasına rağmen, mali kaynaklar artırılmamıştır. Özellikle yerel yönetimlerin öz gelirleri giderlerin gerisinde kalmış, devletin desteği gerekli hale gelmiş ve bu durum yerel yönetimlerin devlete olan bağlılığını artırmıştır. İkinci Dünya savaşını izleyen yıllarda ise birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, Fransa'da da yönetimin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar yapılmış ve yönetim sistemi yaşanan değişimlere karşı cevap verebilecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulmak istenmiştir (Karaer, 1990: 53).

Fransa'da 1980'lerden sonra yerel yönetim alanında yapılan reformlar büyük ölçüde yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinden şekillenmiştir. Yürütülen reformlarda yerel yönetimlerinin yetki ve kaynakları artırılmaya çalışılmış ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi azaltılmaya çalışılmıştır. Böylece daha etkin ve daha özerk yerel yönetim modeli oluşturulmak istenmiştir.

Fransa, 2003 yılında, 1980 sonrasında sürdürdüğü yerinden yönetime ağırlık veren uygulamalara devam etmiştir. Devletin örgütlenmesine yönelik anayasa hükümlerinde gerçekleştirirken, bölge yönetimlerine yasama yetkisi verilmiştir. Bölge yönetimlerine yasama yetkisi verilmesinin yanı sıra, anayasanın yerinden yönetime ağırlık veren politikaları engelleyen hükümlerini ortadan kaldırmak amacıyla Fransa Anayasası'nın toplam on maddesi de değiştirilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 154).

Bugün Fransa'da, işleyişte devletin ulusu ve ülkesiyle birlikte bölünmez bütünlüğün korunması anlayışına sıkı sıkıya bağlı kalınmakla birlikte, hizmetlerin ve yerel ihtiyaçların yerinden yönetim tarafından yerine getirilmesi düşüncesi önemli görülmektedir. Yönetim anlayışında yaşanan küresel değişme ve Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yönelik kurumsal ve yasal düzenlemelerine paralel bir şekilde Fransa'da da yerinden yönetim anlayışının gün geçtikçe daha güç kazandığı ve kamusal hizmet anlayışının bu çerçevede (Ökmen ve Parlak, 2015: 293) oluşturulmaya çalışıldığı söylenebilir.

3.1.2. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

Jakobenler ve I. Napoleon Dönemi'nde temel çerçevesi çizilen Fransız yönetim sisteminde yerel yönetimler, güçlü merkeziyetçi bir anlayışla şekillenmiştir. Bu güçlü

merkeziyetçilik anlayışı yaklaşık olarak iki yüzyıl varlığını devam ettirmiştir (Çitci, 1989: 28). 1980’lerden itibaren göreve gelen hükümetler, Fransız kamu yönetimini hem yapısal hem de işlevsel açıdan modern bir hale getirmeye çalışmışlardır. Bu süreçte yapılan reform çalışmaları, “idari modernizasyon” ve “adem-i merkeziyetçilik” temaları çerçevesinde şekillendirilmeye çalışılmıştır. Fransa genel olarak yeni kamu yönetimi anlayışına ve düşüncelerine direnen ülkelerden biri olarak düşünülse de, özellikle 1980’lerin sonlarından itibaren gerçekleştirilen reform çalışmalarında yeni yönetim anlayışının etkili olduğu görülmektedir (Sobacı, 2004: 161). Fransa’da 1980’lerden sonra yerel yönetimlerde yaşanan dönüşümü ele almadan önce, 1980 öncesi Fransız yerel yönetim sisteminin temel özelliklerine de değinmek gerekmektedir.

3.1.2.1. 1980 Öncesi Fransa’da Yerel Yönetimler

1789 Fransız Devrimi’nden sonra gerçekleştirilen reform çalışmalarıyla Fransa idari birliğe kavuşturuldu. Fransa’da öncelikle 14 ve 22 Aralık 1789 yönetmelikleriyle yeni sistemin temelini oluşturan belediyeler (komünler) ve iller kuruldu. Bu düzenlemelerle bütün yerleşim birimleri, aynı zamanda idari bir birim haline getirildi ve bu böylece en küçük yerleşim alanları bile belediye statüsü kazandı. Bu yapı hala devam etmekle birlikte, coğrafi büyüklükleri ve nüfus sayısı ne olursa olsun (Paris dışında) bütün belediyeler aynı idari yapı ve yetkilere sahip bulunmaktadırlar. Söz konusu yönetmelikler bu dönemde “yerelleşme” yolunda en önemli adımlar olarak görülmektedir. Ancak daha sonra, Napoleon Dönemi’nde, merkezi yönetimin denetimi önemli ölçüde arttı ve valiler sistemin en önemli parçası haline geldiler (Eliçin Arıkan, 2006: 268).

1789 Fransız Devrimi sonucunda oluşan ve Napoleon’cu yerel yönetim anlayışı olarak bilinen yaklaşımın temel ilkeleri şunlardır (Keleş, 1994b: 14);

a) Fransız Devrimi’yle birlikte, belediye sistemi bütün ülkeye yaygın ve tek tip hale getirilmiştir. Belediyelerin büyüklükleri ne olursun olsun, hepsi için aynı idari yapı öngörülmüştür.

b) Büyüklü küçüklü ayrımı yapılmaksızın her yerel toplulukta bir belediye kurulmuştur. Daha sonra da, en küçük belediyelerin, yani nüfusu 5.000’den az olanların

bir tür federal örgüt yapısı içinde, canton (bucak) belediyeleri şeklinde yapılanmaları öngörülmüştür.

c) Fransız Devrimi'nden önce savunulan düşüncelere uygun olarak, 1789 devrimi ile birlikte yerel meclislerin oluşturulması yöntemi benimsenmiş, korporatif bir yapı oluşturma önerileri kabul edilmemiştir. Meclislerin seçimle oluşturulmasına rağmen, 21 Mart 1831 tarihli Kanun, belediye başkanlarının meclis tarafından seçilmesi yerine, kral ve valiler tarafından atanması hüküm altına alınmıştır.

d) Bu dönemde yapılan düzenlemelere göre, belediyelerin görevleri iki kısımda toplanıyordu. Bunlar; kendilerine devlet tarafından verilen görevler ve kendi öz görevleriydi.

e) Sistemin bir başka özelliği de, ilin hem bir temsil organı olarak, hem de yönetsel işlevler üstlenecek bir birim olarak öngörülmüş olmasıdır.

f) Vali, hem ilin yürütme organı hem de merkezi yönetimi temsil eden kişidir.

g) Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisi, 1789'dan beri genel yararı korumak amacıyla, yerel yönetim birimlerinin organları üzerinde, kanunların ve parlamentonun belirlediği kurallar doğrultusunda uygulanmaktadır.

Napoleon ve onu izleyen dönemde, modern anlamda yerinden yönetim anlayışının öngördüğü yerel yönetimler oluşturulamamış ve o dönemde merkez tarafından atanan belediye başkanları, merkezi yönetiminin bir ajanı gibi görev görmüşlerdir (Karaer, 1990: 52) Ancak Napoleoncu merkezi yönetim modeli 19.yüzyıl'da liberalizmin karşısında yeterince direnç gösterememiş ve kısmen zayıflamıştır; 1831 yılında belediye meclisleri, 1833 yılında il ve ilçe meclisleri sınırlandırılmış bir seçme hakkıyla tekrar oluşturulmaya başlanmış, 1848 yılında bütün erkeklere seçme hakkı tanınmıştır. 1884 yılında belediyelerin yerinden yönetim hakları genişletilmiş, 1871 yılında il meclis başkanlarının, 1884 yılında ise bütün belediye başkanlarının merkezi yönetim yerine seçilmiş organlar tarafından seçilmesi öngörülmüştür (Koçdemir, 1999: 104).

Ancak demokratik temsili ilkelerin yeniden uygulamaya sokulması bir yana, idari merkezîyetçilik anlayışı bütün önemli konularda söz sahibi olma konumunu devam ettirmekteydi. Bu konu özellikle şu alanlarda belirgindi (Koçdemir, 1999: 104-105);

Beldelerin yerinden yönetim ile ilgili yetkileri çok azdı ve valilerin beldeler üzerindeki sıkı kontrolü devam etmekteydi; Beldelerin kendi öz görevleri konusunda idari yetkileri şekilsel olarak bulunmaktaydı. Ancak uygulamada, beldeler bu görevlerle ilgili teşkilatlanmalara gidemediğinden dolayı, görevlerin yerine getirilmesini valilere ve onlarına teşkilatına bırakmak durumunda kalmaktaydılar; İllerin yerel nitelikteki görevlerinde idari yetki (şekilsel olarak) valilerde ve onların emri altında olan idari teşkilattaydı; Sonuç olarak, taşra idarelerinin yerel nitelikteki görevleri sınırlandırılmıştı. Merkezi yönetimin bakanlarından, valilere ve oradan en ücra noktalara kadar uzanan özel teşkilatlara dikey bir hiyerarşik yapılanması söz konusuydu.

Fransa'da merkeziyetçi yapı, 1980'li yılların başına kadar belirleyici olmaya devam etmiştir. 1980 öncesinde yerel yönetimlerin yasal olarak zayıflığı, merkezi yönetim ve onun taşradaki temsilcileri olan valiler tarafından gerçekleştirilen denetimlerle tamamlanmıştı. Modası geçmiş yerel yönetim yapıları, yerel yönetimleri yetkisiz duruma düşürmüştü. Muhafazakâr yerel elitler meşruiyetlerini merkezi yönetim görevlilerinden alır olmuşlardı. Yerel yönetimlerin mali bağımlılığı tamamlanmıştı. Siyasi, ekonomik ve mali aktörler çoğunlukla merkezi yönetimin taşradaki bir tamamlayıcısı konumunda idiler (Kalabalık, 2005: 44). Ancak 1980 yılından sonra Fransa, güçlü merkezi yönetime dayalı siyasi ve idari yapısını, diğer birçok ülkede olduğu gibi yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde dönüştürmeye başlamıştır.

3.1.2.2. 1980 Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

Fransız devlet yapısı, Birinci Cumhuriyet Dönemi'nden (1792) Beşinci Cumhuriyet Dönemi'ne (1958) kadar birçok kez değişmesine rağmen, yönetim sisteminin temelindeki kültür aynen devam etmiştir. Temelde bu ülkede yerel yönetimler ile ilgili sistem değiştirilmemiş, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki (Hunt & Chandler, 1993: 53) sıkı vesayet denetimi her zaman var olmuştur. Yerel yönetimler üzerindeki bu merkeziyetçi yapı, yaklaşık iki yüz yıl boyunca farklı düzeylerde de olsa varlığını devam ettirmiştir.

Ancak 1980'lerden sonra Fransa'da, merkeziyetçi yapıdan yerelleşmeye doğru bir geçiş süreci başlamıştır. Kızılkaya (2004: 92–93) Fransa'nın yerelleşme reformuna ihtiyaç duymasının sebeplerini beş temel başlık altında toplamaktadır;

a) Birinci sebep Fransız halkının geçirdiği evrimden kaynaklanmaktadır. Halk, devlette yaşanan tıkanıklığın aşılmasını, yerel karar alma süreçlerinin bir parçası olmayı ve kendisini ilgilendiren konularda söz sahibi olmak istemektedir. Dolayısıyla bu reform süreci, halkın daha çok demokrasi talebini karşılamak amacıyla yeni yetkiler vererek yerel yönetim birimlerini iyileştirmeyi amaçlamaktadır.

b) İkinci sebep ekonomidir. Kitlesele bir sorun haline gelen işsizlik sorununa çözüm bulmak, yerel ihtiyaçları göz önüne alarak yerel düzeylere iş imkânlarını sağlamak ve kamusal yatırımları daha isabetli ve yerel ihtiyaçlara daha uyumlu cevap verebilir hale getirmek için bu reform uygun görülmüştür. Yerel yönetimler arasında artarak devam eden ekonomik rekabetin önemli rolü göz ardı edilmemelidir. Bu rekabet çerçevesinde yalnızca yeni ekonomik yatırımlar düşünülmemiş, bunun yanında var olan kazanımları da kaybetmemek ve korumak amaçlanmaktadır.

c) Üçüncü sebep sosyal içerik ile ilgilidir. Ülke sınırları içinde yaşayanların sosyal eşitliğini tek başına sağlayabilmek için devletin bugün artık yeteri kadar maddi ve insani materyali bulunmamaktadır. Bu noktada yerel düzeyde uygulanacak politika devlet aksiyonunda önemi bir parça olmaktadır. Bu şekilde hızla artmakta olan toplumdan dışlanma şekillerine hızlı ve uygun çözümleri getirmek mümkün hale gelecektir. Yerelleşme reformu ile hem mevcut soruna bir çözüm hem de gelecekte daha büyük sorunlara karşı önlemlerin alınması beklenmektedir.

d) Dördüncü sebep yerel yönetimler ile ilgili yasal düzenlemelerin oldukça karmaşık ve dağınık olması ile ilgilidir. Nitekim 1996 yılında yerel yönetim birimleri ile ilgili kodifikasyon çalışmaları bile bu birimlerle ilgili düzenlemelere tam bir açıklık kazandıramamış, bir düzen getirememiştir.

e) Beşinci sebep ise Avrupa Birliği'nin oluşumuyla ilgili süreçtir. Maastricht antlaşması, Birliğin kuruluşunun temelinde subsidiarite (yerellik) ilkesinin olduğunu belirtmektedir. Bu ilke, teoride ulusal devletler ile Avrupa Birliği ilişkileri için öngörülmüşse de, antlaşmanın başlangıcında yer alan, kararların mümkün olduğunca halka en yakın merciden alınması gerektiği kuralı, yerel inisiyatifin geliştirilmesine temel sebep oluşturmuştur.

1980 sonrası Fransa'da yerel yönetimlerin dönüşümünü üç döneme ayırmak mümkündür. Bunlar sırasıyla; Birinci Eylem Dönemi: 1982-1983 Kanunları ile 1992

Tarihli Kanun, İkinci Eylem Dönemi: 2003-2004 Anayasa Değişikliği, Üçüncü Eylem Dönemi ise 2010'dan beri sürmektedir.

3.1.2.2.1. Birinci Eylem Dönemi: 1982-1983 Kanunları ile 1992 Tarihli Kanun

Fransa, Avrupa ülkeleri içinde daha merkeziyetçi bir yapıya sahip iken, 1980'lerden sonra gerçekleştirdiği yerel yönetim reformlarıyla, yerelleşmeye doğru önemli bir adım gerçekleştirmiştir. Fransa'da yerelleşme düşüncesi, 1970'ler ile birlikte tartışılmaya başlanan bir konu haline gelmiş ve ilk önemli yerelleşme hamlesi 1982-1983 kanunlarıyla hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Fransa'da yerelleşme süreci, 1981 yılında François Mitterand'ın Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından hükümetin gündemine alınmıştır. 1982 ve 1983 yıllarında çıkarılan yerelleşme kanunları merkeziyetçi yapıyı önemli derecede zayıflatarak yerelleşme sürecinin önünü açmıştır. Birinci Eylem Dönemi olarak adlandırılan 1980'li yılların başında yerelleşmeye yönelik ilk düzenlemeler kararlılıkla atılmış ve bu düzenlemeler yönetim başına gelen farklı iktidarlar tarafından da benimsenmiştir. 1982 ve 1983 yıllarında çıkarılan ve adını o dönemin İçişleri Bakanı Gaston Defferre'den alan "Defferre Kanunları" ile belediye, il ve bölgelerin işleyişiyle ilgili temel ilkeler oluşturularak yerel yönetim birimlerine daha fazla yetki verilmiş ve yerel meclisler önceki dönemlere oranla daha fazla güçlendirilmiştir (Eliçin, 2017: 38-39).

Fransa'da Birinci Eylem Dönemi olarak gerçekleştirilen yerelleşme reformları, iki aşamada gerçekleştirilmiştir. Birinci aşama, 2 Mart 1982 tarihinde çıkarılan, "Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun" ve 7 Ocak 1983 tarihinde çıkarılan "Yetkilerin Transferi Kanunu" ile başlatılırken, ikinci aşama ise 6 Şubat 1992 tarihinde çıkarılan, "Cumhuriyetin Taşra Yönetimi Hakkındaki Kanun" ile devam etmiştir.

2 Mart 1982 tarihli "Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun", Fransa kamu yönetim yapısının "yeni bir âdemi merkeziyetçiliğinin" başlangıç noktası olarak görülmüş (Douence, 1995: 10) ve bu kanunla birlikte yerelleşme adına önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 7 Ocak 1983 tarihli "Yetkilerin Transferi Kanunu" ile de görev ve yetki bölüşümünün ilkeleri belirlenmiştir.

Buna göre (Karaer, 1990: 56); a) yeni görev ya da yetkiler olabildiğince blok halinde tek bir yerel yönetim birimine (belediye, il ya da bölge,) devredilecektir, b) yerel yönetim birimlerinden hiçbir yetkilerini başka bir birim üzerinden denetim amacıyla kullanamayacaktır, c) devlet yerel yönetim birimlerine görevlerine uygun olarak kaynak aktaracaktır. Özellikle yeni devredilen görevleri karşılayacak mali kaynak mutlaka sağlanacaktır, d) yerel yönetim birimlerine devredilen görevlerde çalışanlar görevlerin dağılımına uygun olarak yerel yönetim kademeleri arasında dağıtılacaktır, e) konuyla ilgili hiçbir mal varlığı başka birime devredilemeyecektir, f) yerel yönetim birimlerin bölgesel savunmaya katkıları yeniden düzenlenecektir. Yetki düzenlemesi ve paylaşımıyla ilgili bu kanun, bir yandan yerel yönetimlerin işlerini görevleriyle çerçevelerken aynı zamanda belirli alanları belirterek bir yetki bloku ya da çerçevesi kurmuş; diğer yandan da yerel çoğulculuğa ve yerel katılım kanallarına yerel yönetimler temelinde kurumsal bir güvence sunmuştur (Nalbant, 1997: 246).

1982-1983 reformları belli başlı amaçlara yönelmiştir. Bu amaçlar (Karaer, 1990: 55); belediye, il ve bölgelerin özerkliğini güçlendirmek; yerel politikayı (karar alım süreci) daha demokratikleştirmek; merkezi yönetim tarafından yerine getirilen bazı görevleri, hizmetlerin sağlanması yetkisini yerel yönetim birimlerine devretmek; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemek şeklinde sıralanmış ve bu çerçevede önemli yenilikler getirilmiştir.

1982-1983 reformlarının getirdiği en önemli yeniliklerden biri, *yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetiminin sınırlandırılmasıdır*. Bu reformlarla birlikte valinin ulus-altı düzeydeki hâkimiyeti zayıflatılmış ve vali taşrada daha çok koordinasyon göreviyle ön plana çıkmıştır (Wollmann, 2004: 656). Söz konusu reformlardan önce, valinin yerel yönetim birimlerin aldığı kararlar üzerinde hem yasallık hem de yerindelik denetimi bulunmaktaydı ve bu denetim kararlar yürürlüğe girmeden önce yapılmaktaydı. Yeni düzenlemeyle birlikte valinin denetimi, yasallık denetimiyle sınırlandırılmış ve kararların yürürlüğe girmesi için valiye bildirilmesi ve yayınlanması yeterli hale getirilirken, vali, alınan kararların hukuka aykırı olduğunu düşünmesi halinde, yalnızca idare mahkemeye başvurabilmektedir (Eliçin Arıkan, 2006: 278). Getirilen bu yenilik yerel özerklik açısından önemli bir adım olarak görülmektedir.

1982-1983 reformlarının getirdiği diğer bir önemli yenilik, *bölgelerin tüm yetki ve organlarıyla bir yerel yönetim statüsüne kavuşmasıdır*. Bölgelere tüzel kişilik verilmesi ikinci dünya savaşından beri izlenen ekonomi politikalarının “bölgeleştirilmesi” çabalarının bir devamıdır. Nihayet 1986 seçimlerinden itibaren de karar organları seçimle göreve gelmeye başlamıştır. Bölgelerin genel görevi, “bölgenin sosyal, kültürel, ekonomik ve bilimsel açıdan gelişimini sağlamak” şeklinde belirlenmiştir. Bu doğrultuda bölgeye özellikle ulusal planın hazırlanıp uygulanması aşamasında önemli yetkiler verilmiştir (Karaer, 1990: 57).

1982-1983 reformlarının getirdiği diğer bir önemli yenilikte, *bölge ve illerde yürütme organının değişmesidir*. Yapılan yerelleşme reformlarıyla bölgelerde meclis başkanı, illerde ise genel meclis başkanı yürütme organı haline gelmiştir. Böylece 1871 yılından beri devam eden ve Vali’nin hem merkezi yönetimin temsilcisi hem de bir yerel yönetim biriminin yürütme organı olduğu sistem sona ermiştir. Sonuç olarak bu yenilikle birlikte, il yönetimi merkezi yönetimden tamamen ayrılarak güçlü bir yerel yönetim (Eliçin Arıkan, 2006: 278-279) birimi haline gelmiştir.

Fransa’da 6 Şubat 1992 tarihinde çıkarılan, “Cumhuriyetin Taşra Yönetimi Hakkındaki Kanun” ise kendinden önceki yerelleşme sürecini olgunluk dönemine ulaştırmayı amaçlamıştır. Bu çerçevede merkezi otoriteyi azaltma ve yerele yaymak için üç ilke benimsenmiştir. Bu ilkeler (Parlak, 2005b: 13); a) yerel demokrasiyi geliştirmek, b) yerelleşme politikaları çerçevesinde ortaya çıkan değişiklikleri gerçekleştirerek devleti reforme etmek, c) yerel topluluklar arasında yeni işbirliği şekillerini kolaylaştırmak şeklinde sıralanmaktadır.

1992 yerelleşme reformu, daha önceki reformlar kadar radikal olmayan, daha çok onları tamamlayan nitelikte düzenlemeleri ele almıştır. Bu reform ile birlikte üç önemli düzenleme gerçekleştirilmiştir (Eliçin Arıkan, 2006: 280); Birinci düzenleme, *merkezi yönetimden taşra örgütüne yetki aktarımıdır*. Bu düzenlemeyle, yerel yönetimler ve taşra örgütlerinin birbirleri üzerinde hiyerarşik üstünlüğü olmadığı belirtilmiş ve valiye daha çok bir arabulucu/uzlaştırıcı görevi verilmiştir. İkinci düzenleme, *yerel demokrasiyle ilgilidir*. Bu düzenlemede öncelikle vatandaşlar ve seçilmişler hedeflenmiştir. Vatandaşlara bilgi alma ve danışma komisyonları aracılığıyla kararl katılma hakkı verilmiştir. Vatandaşlar, belediyeleri ilgilendiren bütün konularda

yerel referandum yoluyla görüşlerini bildirebilme şansını elde etmişlerdir. Üçüncü ve son düzenleme ise *seçilmişlere bazı hakların tanınmasıdır*. Öncelikle mecliste ve yürütme organı karşısında azınlıkta bulunanların hakları korunmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede toplantı süreleri uzatılmış ve sözlü soru yoluyla kendilerini ifade etme şansını elde etmişlerdir.

Fransa'da Birinci Eylem Dönemi'nde yerel yönetimlere yönelik yapılan idari reform çalışmaları bir yandan olumlu karşılanmış diğer yandan da eleştirilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili reform girişimine yönelik eleştirilerin başında, yapılan reformlara rağmen Fransa'da reform öncesinde olduğu gibi 22 bölge 96 il ve 36.000 belediyeyi içerisinde barındıran ve merkeziyetçiliğin ağır bastığı bir yapılanmanın devam ettiği, çok gerekli olduğu halde bir alan düzenlemesine gidilmediği, Fransa'nın katı merkeziyetçi bir anlayışa sahip ülke olarak kaldığı ileri sürülmektedir (Karaer, 1990: 65).

Diğer önemli eleştiri noktası ise idari vesayet ile ilgili yapılan değişikliktir. İdari vesayet niteliğinin değiştirilmiş ve alanının daraltılmış olması, merkez yönetim dışında önemli ölçüde özerk güç odaklarının oluşmasına sebep olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Belediye başkanlarına tanınan geniş yetkilerin, onlara "feodal beyler" denilmesine bile sebep olmaktadır. Bu yeni güç sahiplerinin, merkez ile çevre arasındaki tarihsel dengeyi ikinciler lehine bozduğundan yakınmalar (Keleş, 1994b: 54-55) olduğu belirtilmektedir.

Yeni düzenlemeler sonucunda oluşturulan sistemin, saydamlıktan yoksun bulunduğu, yerel bir politikacının birden çok göreve gelebilmesinin gücünü ve etkisini arttırdığını ama buna karşılık, oyunun kurallarının bütünüyle bozulduğu öne sürülmektedir. Ayrıca yapılan düzenlemeler sonucunda, basit yapılar yaratılmak istenirken, karmaşık yapıların sayısının arttırıldığı (Keleş, 1994b: 55) yönünde de eleştiriler yapılmıştır.

Dolayısıyla Fransa'da Birinci Eylem Döneminde yerel yönetimlerle ilgili yapılan yenilikler bir yandan övgü alırken diğer yandan da eleştirilmektedir. Bu süreçte yapılan birçok değişiklik sembolik olarak görülmekle birlikte, merkezi yapının devam ettiği ile ilgili görüşler bulunmaktadır.

Fransa’da 1982-1992 yıllarında yapılan reform çalışmalarına yönelik önemli eleştiriler olmasına rağmen, yerelleşme adına önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, yerel demokrasi ve halk katılımının sağlanması konusunda önemli düzenlemeler yapılmış ve yerel yönetimlerin daha özerk olmaları konusunda önemli aşamalar kaydedilmiştir. Yerelleşme ile ilgili yapılan reform çalışmaları, “İkinci Eylem Dönemi” olarak ifade edilen, 2003 Anayasa değişikliği ile devam etmiştir.

3.1.2.2.2. İkinci Eylem Dönemi: 2003 Anayasa Değişikliği

Fransa’da 1981 yılında dönemin Cumhurbaşkanı François Mitterand tarafından başlatılan yerelleşme reformları, 2003 yılına kadar çeşitli yasal düzenlemelerle devam etmiştir (Thoenig, 2005: 686). 2003 yılında yapılan Anayasa değişikliği ise 1981 yılı ile birlikte başlatılan yerelleşme sürecinin en önemli uzantısı olarak görülmekte ve bu sebeple “İkinci Eylem Dönemi” olarak ifade edilmektedir.

Fransa’da Anayasa Değişikliği Tasarısı, 11 Aralık 2002 tarihinde Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş ve 17 Mart 2003 yılında Kongreye sunulmuştur. Kongre’de 278’e karşı 584 oyla kabul edilen Anayasa değişikliği ile ilgili düzenleme, 28 Mart 2003 tarihinde yayınlanmıştır. Yapılan bu yasal düzenlemeyle birlikte Fransa Anayasası’nın toplam on maddesi değiştirilmiştir (madde 1, 7, 13, 34, 37, 39, 60, 72, 73 ve 74) (Karahanoğulları, 2004: 71-72).

28 Mart 2003 Anayasa değişikliği devletin, güvenlik, adalet, eğitim, kamu sağlığı gibi alanlarda daha etkin olunmasını ve yerel ihtiyaçların da daha hızlı karşılandığı etkin yerel bir yapının oluşmasını hedeflemiştir. Anayasa Değişikliği ile gelen önemli yenilikler şunlardır (French Constitution, 1958: 1-72; Kızılkaya, 2004: 94-95; Karahanoğulları, 2004: 73);

a) 2003 Anayasa değişikliğinde dikkat çeken ilk değişiklik, Anayasanın 1. maddesine eklenen, “Devletin yönetim yapısı yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) esasına dayanır” şeklindeki hükümdür. Değişiklik öncesinde Anayasa’da Cumhuriyet’in yönetsel yapısıyla ilgili açık bir hüküm bulunmamaktaydı.

b) 2003 Anayasa değişikliğiyle gelen bir diğer değişiklik “yerel yönetim” ifadesi ile ilgilidir. “Yerel yönetimler” terimi anayasadan çıkarılmış ve yerine merkezi yönetim ile yerel yönetim ikiliğini kaldırarak şekilde “ülkesel yönetimler” terimi

getirilmiştir. Ülkesel yönetimler, yürütme organından sonra yasama alanına ortak olan önemli aktörlerden biri haline getirilmiştir.

c) Yeni düzenlemeyle, Fransa Anayasasının yerel yönetim birimlerini düzenleyen kısmı da neredeyse yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu anayasanın 72. maddesine göre, ülkedeki yerel yönetimler, “belediyeler”, “iller”, “bölgeler”, “özel statülü yerel yönetimler” ve “denizaşırı yerel yönetimler” den oluşmaktadır. Değişiklikten önce yalnızca belediyeler, iller ve denizaşırı yerel yönetim birimleri, yerel yönetim türleri olarak tanımlanmaktaydı.

d) 2003 Anayasa değişikliği ile yerel yönetim birimlerin mali özerklikleri de güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Yeni eklenen 72-2 maddesine göre; yerel yönetimler, kanunla belirlenen şartlar doğrultusunda, serbestçe kullanabilecekleri, gelirlere sahiptirler. Her türlü vergi gelirlerinin tamamını ya da bir kısmını alabilmektedirler. Kanunların belirlediği sınırlar içinde kalmak şartıyla, yerel yönetim birimlerin, vergilerin matrah ve oranlarını belirleyebilecekleri anayasada güvence altına alınmıştır. Devlet ile yerel yönetim birimleri arasındaki yetki aktarımları, bu uygulamalara ayrılmış kaynakların, eşdeğer bir şekilde tahsisiyle birlikte gerçekleştirilecektir. Yerel yönetim birimleri arasında eşitliği sağlayacak, mali kaynakların eşit paylaşılmasına yönelik hükümler de anayasa güvencesi altına alınmıştır.

e) 2003 Anayasa değişikliği ile birlikte eklenen 72-1 maddesi ile, yerel yönetim birimlerin karar organlarının gündemine girmek üzere anayasada ilk defa dilekçe verme hakkı da tanınmıştır. Böylece yerel seçmenler, yerel yönetimlerin karar meclislerinin yetki alanına giren herhangi bir konuda dilekçe vererek karar meclislerinin gündemine alınmasını isteme hakkına sahip olmuşlardır.

f) Yeni düzenlemeyle birlikte, yerel yönetim birimlerine, kararları için yerel referanduma başvurma yetkisi verilmiştir. 2003 Anayasa değişikliğinden önce yerel referandum, yalnızca belediyelerin yetkili olduğu bir uygulamaydı. Yapılan düzenleme ile bütün yerel yönetim birimlerinin projelerini kararsal nitelik taşıyan referanduma sunabilecekleri kuralı getirilmiştir.

g) 2003 Anayasa değişikliğiyle getirilen bir diğer yenilikte, yerel yönetim birimlerinin halk oylamasına başvurabilmeleridir. Bir yerel yönetim biriminin kurulması

ve yönetsel yapısının değiştirilmesi gibi konularla, yerel yönetim birimlerinin sınırlarının değiştirilmesi konusunda yerel halkın oyuna başvurulabilmektedir. Bu oylama bağlayıcı değildir, yalnızca görüş niteliği taşımaktadır.

2003 Anayasa değişikliği, yerelleşme sürecinin ikinci adımı olarak görülmekte ve bu değişiklik ile kabul edilen ilkeleri ve kuralları uygulamaya geçirmek amacıyla üç organik kanun ve birçok da kanun uygulamaya geçirilmiştir. Anayasa değişikliğiyle deneme yetkisi, yerel yönetimlerin mali özerkliği ve yerel demokrasi, konularında birer organik kanun çıkartılması öngörülmüştü. Bu kanunların Anayasa Konseyi tarafından denetiminin zorunlu hale getirilmesi bu konuya verilen önemi de göstermektedir (Canatan, 2006: 302).

İlk organik kanun 2003-704 sayılı ve 1 Ağustos 2003 tarihli yerel yönetimlere “deneme yetkisi” tanıyan kanundur. Deneme yetkisi, yerel yönetim birimlerine belirli bir konuda ve belirli bir süre için, yetkileri düzenleyen kanunların ve düzenleyici işlemlerin hükümlerinin dışında hareket etme yetkisini ve olanağını tanımaktadır. Ancak anayasada güvence altına alınmış olan temel hürriyetlerinin ya da kamu hürriyetlerin kullanılmasını etkileyen hususlar deneme yetkisi dışında tutulmuştur (Kızılkaya, 2004: 96).

İkinci organik kanun ise 2003-705 sayılı ve 1 Ağustos 2003 tarihli “yerel referandum” ile ilgili kanundur. Bu kanuna göre, hem yerel meclisin hem de yürütme organının yetki alanına giren konular referandum yoluyla seçmenlerin kararına sunulabilmektedir. Kararın kabulü için seçmenlerin yarıdan çoğunun referanduma katılması ve katılanların da yarıdan çoğunun kabul oyu kullanması gerekmektedir. Yerel yönetim organlarının bir konuyu referanduma sunması kararı da referandumdan çıkan karar da vali aracılığıyla idare mahkemesinin hukuki denetimine tabidir (Canatan, 2006: 303). Bu kanun seçmenlerin yerel kararlara katılmasını ve bu kararlarda söz sahibi olmasını amaçlamaktadır.

Üçüncü ve son organik kanun ise 2004-758 sayılı ve 29 Temmuz 2004 tarihli “yerel yönetimlerin mali özerkliği” ile ilgili kanundur. Bu kanun, Fransız Anayasasının 72-2. maddesiyle getirilen “Vergi gelirleri ve öz kaynaklar, her yerel yönetim kategorisi için, gelirlerinin tamamı içinde önemli bir bölümünü teşkil eder. Bu kuralın gerçekleştirilmesi koşulları bir organik kanunla belirlenir” (Canatan, 2006: 303-304;

French Constitution, 1958: 72-2) hükmünün uygulamaya geçirilmesi amacıyla çıkartılmıştır.

Fransa’da 2003 Anayasa değişikliği ardından çıkan bu organik kanunların yanı sıra yeni kanunların da parlamentoda kabul edilmeleriyle yerelleşme süreci devam etmiştir. Yerel yönetimler için büyük önem arz eden yeni bir kanun 13 Ağustos 2004 tarihinde parlamentoda kabul edilmiştir. 2004-809 sayılı “Yerel Yönetimlerin Özgürlüklerine ve Sorumluluklarına İlişkin Kanun” 203 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun, başta “Yerel Yönetimler Genel Kodu” olmak üzere birçok koda ve kanuna değişiklikler getirmiştir. Kanunun en temel özelliği yerel yönetimler lehine önemli mal ve yetki transferleri öngörmesidir. Adı geçen mal ve yetki transferleri kesin ya da seçimlik nitelikte olabilecekleri gibi deneme yetkisi süresince de geçerli olabilmektedirler (Kızılkaya, 2004: 98).

Fransız Anayasasında 28 Mart 2003 yılında yapılan değişiklikler yerel yönetimler açısından oldukça önem arz etmektedir. Ancak bu değişiklikler, yerel yönetimleri güçlendirmek ve ulusal hukuku yerel ihtiyaçlara uyarlamak açısından önemli kazanımlar sağlamakla birlikte, yerel yönetimlerin üniter devletteki konumu açısından köklü bir değişiklik getirmediği (Canatan, 2006: 312), yapılan birçok değişikliğin sembolik olarak yapıldığı ile ilgili görüşler de bulunmaktadır. Dolayısıyla Anayasa değişikliği ile yerel yönetimlerle ilgili beklenen başarının elde edilemediği söylenebilir. Nitekim Fransa gibi güçlü merkezîyetçi yapısı olan bir ülkenin, yapılan reform çalışmalarıyla temel duruşunun kökünden değiştirilmesinin kolay olmadığı, özellikle 2010 yılından sonra merkezileşmenin tekrar artmasıyla görülmüştür.

3.1.2.2.3. Üçüncü Eylem Dönemi: 2010 Sonrası

Üçüncü Eylem Dönemi, Fransa Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy’nin döneminde hazırlanan (Historique de la Décentralisation, 2020) ve 16 Aralık 2010 yılında onaylanan “Yerel Yönetim Reformu Kanunu” ile anılmaktadır. Bu Kanun ile belediyeler arası ilişkiler ve metropol statüleri tanımlanmış, il ve bölge yönetimlerine açıklık getirilmiştir. Kanunla birlikte bölge meclisleri ortak strateji geliştirme ve il meclisleri de yerel yönetimlerarası ilişkileri düzenlemekle görevlendirilmiştir (Arıkan, 2017: 43).

Birinci ve ikinci eylem dönemlerinde gerçekleştirilen düzenlemelerde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedeflenirken, üçüncü eylem döneminde ise kurumsal yapının sadeleştirilmesi ön plana çıkmıştır. Yeni dönemde bir yandan yerel demokrasi güçlendirilerek, âdemi merkeziyetçiliğin yeri sağlamlaştırılmaya çalışılmakta, diğer yandan da 2007 yılında başlayan mali ve ekonomik krizden dolayı devlet, kamu maliyesi üzerinde kısıtlamaya gitmektedir (Historique de la Décentralisation, 2020). Kamu politikalarının yeniden incelendiği bu dönemde, bölgelerdeki devlet idarelerinin yeniden düzenlenmesi gündeme taşınmıştır. Bunun sonucu olarak da devletin, paradoksal bir şekilde yerel yönetimler üzerindeki kontrol gücü artışı ve yönetimin yeniden merkezleşmeye doğru gittiğini söylemek mümkündür. Ayrıca bölgesel reform ile birlikte, bölge ve iller için “genel yetki” kuralının kaldırılması, il ve bölge meclis üyelerinin birleştirilmesiyle ilgili düzenlemelerin iptal edilmesi ve belediyeler arası bölgelerinin sınırlarını belirlemede valinin rolünün artması da Fransa’da merkezleşmenin arttığını göstermektedir. Bunların yanı sıra işletme vergisinin kaldırılması, yerel yönetimlerin sahip oldukları gelirlerin büyük bir bölümünü kaybetmesine sebep olmuştur (Pariente, 2012: 2-3).

Üçüncü Eylem Döneminde yerel yönetimler ile ilgili önemli düzenlemelerde gerçekleştirilmiştir. 2012 yılında Cumhurbaşkanı seçilen François Hollande seçim kampanyası sırasında verdiği sözlerden en önemlisi yerel yönetim reformunun merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yapılacak sözleşmeler yoluyla yapılmasıdır. 2013 yılında bu konuyla ilgili bir rapor hazırlanmış ve söz konusu reformun üç farklı alanda yapılacak düzenlemeler yoluyla gerçekleşmesi öngörülmüştür. Bunlar sırasıyla; a) Bölgelerin büyüme ve istihdam konularında rol almaları (Avrupa yardımları, şirketler yardımı, ekonomik sorunlar ve çıraklık eğitimi); b) Yerel-bölgesel dayanışma ve demokrasinin güçlendirilmesi; c) Metropollere yönelik düzenleme: belediye birliklerinin yerel kentsel planlama konusunda yetkilendirilmesi (Arıkan, 2017: 45) şeklinde sıralanmıştır. Bu düzenlemelerle birlikte kültür, spor, turizm gibi birçok alanda yerel yönetim birimlerinin yetkileri yeniden düzenlenmiştir.

Üçüncü Eylem Dönemi yerel yönetimler ile ilgili önemli düzenlemeler gerçekleştirilmesine rağmen birçok eleştiriye ve tartışmaya da sebep olmuştur. En önemli eleştiri, kurumsal yapının sadeleştirilmesi çerçevesinde bölge sayılarının azaltılmasıdır. 2016 yerel yönetim reformundan önce toplam bölge sayısı 27 iken bu

sayı 18’e indirilmiştir. Merkeziyetçi bir düşünce anlayışı ile yapılan bu düzenleme oldukça eleştiri almaktadır.

Üçüncü Eylem Dönemi ile ilgili bir diğer eleştiri ise il ve bölge yönetimleri ile ilgili “genel yetki” ilkesinin kaldırılmasıdır. 16 Aralık 2010 tarihli Yerel Yönetim Reform Kanunu ile, il ve bölge yönetimleri için genel yetki kuralının 1 Ocak 2015 tarihinden itibaren kaldırılacağı düzenlenmişti. 27 Ocak 2014 tarihli MAPTAM Kanunu ile 1 Ocak 2015’te yapılması planlanan il ve bölge yönetimleri için genel yetki kuralının kaldırılmasına ilişkin düzenleme iptal edilmesine rağmen, 7 Ağustos 2015 tarihli NOTRe Kanunu ile bölgesel yerelleşmeden kaynaklanan kamu politikalarının rasyonelleştirilmesi ve basitleştirilmesi amacıyla önemli düzenlemeler yapılmış ve bu kanunla yeniden, il ve bölge yönetimleri için genel yetki kuralı ortadan kaldırılmış ve yetki çatışmasına son verilmesi amaçlanmıştır. Böylece kanunların kendini yetkilendirdiği alanlarda il özel yönetimleri, il genel meclisleri tarafından; bölge yönetimleri bölge meclisleri tarafından verilen kararlarla idare edileceği belirtilmiştir. Belediyeler ise mevcut düzende genel yetki ilkesine sahiptir. Yapılan bu düzenleme yürürlüğe girmesine rağmen, yetki çatışmasının bittiğini söylemek neredeyse imkânsızdır (Özlü, 2020: 205-206).

Üçüncü Eylem Dönemi ile ilgili yapılan en önemli tartışmaların başında ise illerin durumu gelmektedir. 2015 seçimlerinden itibaren il yerel yönetimlerinin geleceği ile ilgili tartışma, 2014 yılında Başbakan Manuel Valls ilerleyen süreçte illerin kaldırılmasının planlandığını açıklamış, Cumhurbaşkanı François Hollande da bunun 2020 yılında gerçekleşmesini bekledikleri bir hedef olduğunu ifade etmiştir (Arıkan, 2017: 47). İllerin kaldırılması tartışması ilk defa 1940’ların sonundan itibaren gündeme gelmiştir. 1990’lardan bu yana da il sayısının azaltılması sürekli dile getirilmiştir. 21 Ocak 2009 tarihinde ise ülke haritasının basitleştirilmesi ile ilgili kanun teklifi meclise sunulmuş ve bu çerçevede il genel meclislerinin 2017 yılından itibaren kaldırılması önerilmiştir. İl genel meclislerine yönelik eleştirilerin başında, önemli bütçeleri olmalarına rağmen, yerel ekonomik kalkınma politikalarını uygulamak için yeterli büyüklüğe sahip olamamaları gelmektedir (Thomas, 2015: 2-3).

Üçüncü Eylem Döneminde Fransa’da yerel yönetim birimlerinin radikal bir şekilde elden geçirilmesi ile ilgili birçok reform çalışması yapılmasına rağmen, merkezi

yapının bu konuda yeterince adım atmadığı bilinmektedir. Dolayısıyla Fransa’da, 1980’lerden itibaren başlayan ve 2003 Anayasa değişikliği ile hız kazanan yerelleşme hareketi, 2010 yılından sonra geri planda kaldığı ve merkezileşmenin tekrar arttığı söylenebilir.

3.1.3. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Mevcut Yapısı

Fransa’da yerel yönetimlerin mevcut yapısı Fransız Anayasası’nda ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemeler ile birlikte yerel yönetimlerin yeni hali şu şekildedir (French Constitution, 1958: 72);

Fransa’da yerel yönetimler, “belediyeler”, “iller”, “bölgeler”, “özel statülü yerel yönetimler” ve “denizaşırı yerel yönetimler” den oluşmaktadır. Bu hükümde belirtilen yerel yönetimlerin biri ya da birkaçı yerine, gerektiğinde başka bir yeni yerel yönetim birimi kanunla kurulabilmektedir.

Yerel yönetimler, kanunda öngörülen şartlar çerçevesinde, seçilmiş meclis aracılığıyla ve kanunla öngörülen şartlarda serbest bir şekilde yönetilirler ve görevlerini yapabilmek için düzenleyici işlem yapma yetkisine de sahiptirler.

Yerel yönetimler, kendi düzeylerinde en iyi şekilde yerine getirilebilecek yetkilerinin tamamı için gereken kararları alabilmektedirler.

Yerel yönetimler ya da yerel yönetim birlikleri, anayasal olarak korunan bir hak ya da kamu özgürlüğünün kullanımının temel koşullarının söz konusu olması dışında, bir organik kanunla belirlenecek şartlar dâhilinde, kanun ya da tüzüğün öngördüğü durumlarda belli bir konu ve süreyle sınırlı olarak bir deneme uygulaması için yetkilerinin icrasını düzenleyen kanun ya da tüzük hükümleri dışına çıkabilmektedirler.

Hiçbir yerel yönetim birimi, bir diğer birim üzerinde vesayet yetkisi kullanamaz. Bir yetkinin kullanımı, birden fazla yerel yönetim biriminin bir araya gelmesini gerektirdiğinde, bunlardan birine ya da birliklerden birine, ortak işlemlerin koşullarını düzenlemesine kanun ile izin verilmektedir.

Ülkedeki bütün yerel yönetimlerde yer alan ve hükümet üyelerinin her birini temsil eden devlet temsilcisi, ulusal çıkarları korumak, idari denetimleri yapmak ve kanunlara uygun davranılmasını sağlamakla görevlidir.

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere, deniz aşırı topraklarda yerel birimler dikkate alındığında 18 bölge, 101 il ve 36.681 belediye bulunmaktadır. Bu sayılar diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında Fransa, yerel yönetim sayısı açısından oldukça zengin bir ülke konumundadır.

Tablo 3.1: Fransa’da Yerel Yönetim Sayıları

Bölgeler	18
Avrupa Topraklarında	13
Denizaşırı Topraklarda	5
İller	101
Avrupa Topraklarında	96
Denizaşırı Topraklarda	5
Belediyeler	36.681
Avrupa Topraklarında	36.552
Denizaşırı Topraklarda	129

Kaynak: tr.wikipedia.org, 2020a; tr.wikipedia.org, 2020b; tr.wikipedia.org, 2020c.

Fransız Anayasasında yerel yönetim birimleri olarak, “belediyeler”, “iller”, “bölgeler”, “özel statülü yerel yönetimler” ve “deniz-aşırı yerel yönetimler” yerel almaktadır. Ancak bu yerel yönetim birimlerinden yalnızca bölgeler, il özel yönetimleri, belediyeler ve özel statülü yerel yönetimler üzerinde durulacaktır.

3.1.3.1. Bölgeler

Daha öncede ifade edildiği gibi, Fransa’nın Avrupa topraklarında 13, Fransa’nın denizaşırı topraklarında ise 5 olmak üzere toplam 18 bölge bulunmaktadır. Fransız kamu yönetiminde bölge yönetimleri, il ve belediyelere göre daha yeni tüzel kişilik kazanmış bir yerel yönetim birimidir.

Fransa’da bölgeler, 2 Haziran 1960 tarihli Kararname ile önce bir “kamu kurumu” olarak kurulmuşlardır. Bölge adı altında kurulmaları ise 5 Temmuz 1972 tarihli Kanunla öngörülmüştür. Bölgeler, 1981’in sonlarına kadar sayısı 22’ye ulaşan mali otonomiye ve tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşlarıydı. Seçimle iş başına gelen organlara da sahip bulunan bölgelerin kuruluşu tamamen ekonomik sebeplere dayanmaktadır. Şöyle ki; Ülkenin kalkındırılması ve ekonomik gelişmeyle ilgili

sorunların giderek artması karşısında bütün yerel sorunların gereklerine uygun bir şekilde Paris'ten çözümlenmesi imkânsız hale gelmiştir. Fransız Hükümeti bu durum karşısında yerinden yönetim konusunu ekonomik bir anlayışla yeniden ele almaya ve incelemeye karar vermiştir. Bölgeler işte bu yoldaki çabalar sonucunda ortaya çıkmış çok yeni kuruluşlardır (Nadaroğlu, 1994: 151).

1972 yılında bir kamu kurumu niteliği kazan bölgeler, yaklaşık on yıl sonra, 2 Mart 1982 tarihinde çıkarılan, “Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun” ile de yerel yönetim statüsüne kavuşmuştur. Dolayısıyla 1982 yılında, Fransa’da bir zihniyet değişikliğinin yanı sıra idari açıdan da önemli bir süreç gerçekleştirilmiştir. 1986 seçimlerinden itibaren de bölgeler, kendi karar organlarını seçmeye başlamıştır (Assembly of European Regions, 2010: 22). Bölge yerel yönetiminin bölge meclisi ve bölge meclis başkanı olmak üzere iki organı bulunmaktadır. Bu organların yanı sıra danışma işlevini gören bir de “Ekonomik ve Sosyal Konsey” bulunmaktadır.

Bölge yerel yönetim birimlerinin genel karar organı olan bölge meclisleri, seçimle oluşmakta ve kendi içinde bir başkan seçmektedir. Bölge meclisleri, görevlerini yerine getirirken il yerel yönetimlerinin ve belediyelerin özerkliğini zedelemeyecek şekilde, bölgenin, sosyal, ekonomik, kültürel ve sıhhi gelişimini sağlama konularında yetkilendirilmişlerdir. Meclis üyeleri, bölgeyi oluşturan iller arasında nüfus oranlarına göre paylaştırılmakta ve altı yıllığına seçilmektedirler. Seçimler il seçim çevresinde, liste üzerinde oranlı temsil ilkesine göre yapılmakta ve tek turda gerçekleşmektedir. Mecliste üyelik hakkı elde edebilmek için ilde kullanılan oyların en az %5’ini almak gerekmektedir. Bölge meclisleri, kendi iç işleriyle ilgili düzenlemeleri yapmakta serbesttir. Ancak etkinlik denetimi ve meclis üyelerinin bilgiye ulaşım hakkını güvence altına almaya ilişkin kurallara uymakla yükümlüdür (Şengül, 2005: 65-66).

Bölge meclis başkanı ise, bölge yerel yönetimlerinin yürütme organıdır. Görevlerinin bir bölümünü, kendi gözetim ve sorumluluğu altında yürütölmek üzere, başkan vekillerine ve meclisin başka üyelerine bırakabilmektedir. Başkan, bölge meclisi tarafından ve meclis üyeleri arasından salt çoğunlukla üç yıllığına seçilmektedir. Bölge meclisinin başkanı, bölge yerel yönetim biriminin siyasal sorumlusudur. Bölgesinde, siyasal tercihlerin hayata geçirilmesinde etkindir. Başkan, bölge yönetiminin

harcamalarını yapmakta, gelirlerini toplamaktadır. Bunların yanı sıra bölgenin taşınmaz mallarını yönetmekte, bölge adına sözleşmeler imzalamakta, mahkemelerde bölgeyi temsil etmektedir. Ayrıca her yıl bölge meclisine, bölge planlarının uygulanmasına, bölgenin türlü hizmetlerin durumuna ve finansman koşullarına ait ilgili bir çalışma raporunu vermektedir. Meclisin yetkileri, bölge meclis başkanına devredilemez (Keleş, 1994b: 42).

Bölge düzeyinde, bölge meclisi dışında, toplumsal-iktisadi güçlerin temsilini ve uzlaştırılmasını amaçlayan, “Ekonomik ve Sosyal Konsey” adını taşıyan bir başka meclis de bulunmaktadır. Bütçe ile ilgili yönelimlerin belirlenmesi, planın uygulanması için gerçekleştirilen sözleşmelerin hazırlanması ve uygulanması ile bölgelere devredilen hizmetler ile ilgili faaliyet şemalarının ve programlarının hazırlanması konularında bu meclise danışılması gerekmektedir. Bu konseyin üyeleri, ücretli çalışmayan mesleklerin, işletmelerin ve sendikaların temsilcileri ile bölgenin önde gelen kişileri arasından valinin kararıyla görevlendirilmektedirler (Özer ve Akçakaya, 2014: 525). Konsey’in temel görevi, bulunduğu bölgenin gelişimine katkı sağlamaktır.

Merkeziyetçi bir idari yapıya sahip Fransa’da, 1982 yerel yönetim reformu ile bölgelere yerel yönetim statüsü verilmesi, yerelleşme adına en önemli adım olarak görülmektedir. Ancak Fransa’da bölge yönetimlerinin oluşturulması ile ülkenin federal bir yapıya geçtiği tartışmaları uzun bir süre gündemde olmuştur. İlerleyen süreçte ise Fransa’daki bu düzenlemenin siyasal değil, ekonomik sebeplerden dolayı yapıldığı ve bölgesel merkezileşmenin söz konusu olmadığı görülmüştür. Dolayısıyla bölge yapılanmasıyla temel olarak, bölgelerarası ekonomik eşitsizlikler azaltılmaya çalışılmaktadır.

3.1.3.2. İl Özel Yönetimleri

İl özel yönetimleri, Fransa’nın en eski yerel yönetim birimidir. İller 22 Aralık 1789 tarihli Kanun’a dayanarak 8 Ocak 1790 tarihinde kurulmuşlardır. Dolayısıyla belediyelerle kıyaslandığında yerel yönetim birimi olarak daha eski kuruluşlardır. Bugünkü illerin yasal kaynağı ise 10 Ağustos 1871 tarihini taşımaktadır (Nadaroğlu, 1994: 152). İl özel yönetimleri, 1982 yılında yapılan değişikliklerle daha da güçlendirilmişlerdir. İl özel yönetimlerinin gücü, tarihsel gelişme sürecinin özelliklerinden, sahip bulundukları yetkilerden ve organların oluşturulmasındaki

demokratik yöntemlerden kaynaklanmaktadır. Yerel yönetim birimi olan il özel yönetimleri aynı zamanda merkezi yönetimin de bir basamağıdır. Dolayısıyla il, yetki ilkesine göre işleyen bir yönetim birimidir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 157). 2020 yılı itibarıyla sayıları 101 olan illerin, 96 tanesi Avrupa topraklarında, 5 tanesi de deniz aşırı topraklarında bulunmaktadır.

İl özel yönetimlerinin genel karar organı il genel meclisidir. İl genel meclis üyeleri iki türlü çoğunluk sistemiyle halk tarafından üç yılda bir seçilmekte, ancak üyelerin yarısı her üç yılda bir yenilenmektedir. Her kanton (bin ile yirmi bin arası değişen sayıda seçmenden oluşan seçim bölgesi), bir il genel meclis üyesini seçmektedir. Genel meclis üyeleri de kendi üyeleri arasından meclis başkanını, başkan yardımcılarını ve diğer üyelerden oluşan daimi encümenini seçmektedir. Meclis, ilin işleriyle ilgili genel yetkilidir. Temel kararları almakta ve yürütme organının sorumlu olduğu faaliyetlerin genel çerçevesini çizmektedir. Özellikle il mallarının yönetimi, il kamu hizmetlerinin kurulması ve geliştirilmesi ve bütçe konusunda kararlar almaktadır. Meclis daimî encümene de, bütçe ve kesin hesap konuları dışında diğer alanlarda yetki devredebilmektedir (Karahanoğulları, 2004: 42).

İl genel meclis başkanı ise il özel yönetiminin yürütme organıdır. Meclis başkanı, genel meclis tarafından, üye sayısının salt çoğunluğuyla üç yıllığına seçilmektedir. Başkan, genel meclis toplantılarını hazırlamakta ve yürütmektedir. Uygun görmesi halinde, görevlerinin bir bölümünü, kendi gözetimi ve sorumluluğu altında yerine getirmeleri için meclis başkan vekillerine ve onların bulunmadığı durumlarda ise genel meclisin başka üyelerine bırakabilmektedir. 2 Mart 1982 tarihli “Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Kanun”dan önce, il genel meclisinin başında merkezi yönetimden atanan vali bulunmaktaydı. Bu Kanundan sonra, valiler tarafından yerine getirilen görevler, İl genel meclis başkanına verilmiştir. Bu durum meclis başkanının vali karşısındaki durumunu büyük ölçüde güçlendirmiştir (Keleş, 1994b: 29-30). Yapılan bu düzenlemeyle birlikte, il özel yönetimlerinin daha özerk olmaları açısından önemli bir adım atılmış ve “yerel seçilmişlerin iş başında olması” ilkesi de hayata geçirilmiştir.

2 Mart 1982 tarihli kanuna göre, il özel yönetimlerinin bütün kararları kesin karar niteliğindedir. Tüzüğe uygunluk denetim ve mali denetimi ancak kararların kabul

edilmesinden sonra yapılmaktadır. Bakanlar Kurulu kararıyla atanan vali, il genel meclisinde devlet adına söz söyleme hakkına sahip tek kişidir. Genel kolluk gücünün başı olan vali, ulusal çıkarları gözetmek, kanunlara uygunluğu sağlamak ve yerel yönetimler üzerindeki yönetsel denetimi uygulamakla görevlidir. Vali, genel meclis başkanına ve belediye başkanlarına yaptığı işler ile ilgili (Keleş, 1994b: 31) bilgi vermekle de yükümlüdür.

İl hizmet birimleri, 1982 yılından önce, yalnızca genel meclis kabinesi ve yazı işleri ile vali ve merkezi idari hizmetleri amirlerinin otoritesinde çalışan az sayıda görevlilerden oluşmaktaydı. Yerelleşmeyle birlikte, il özel yönetimlerine, önemli derecede maddi kaynak aktarılmış ve il özel yönetimleri, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmek için önemli yetkilerle donatılmışlardır. İl hizmet birimlerinin başında birer yönetici bulunmaktadır. Hizmetler genellikle üç birime ayrılmıştır. Bunlar; idari ve mali işler birimi, sosyal işler birimi ve teknik işler (araç gereç, tarım ve orman, vb.) birimi (Karahanoğulları, 2004: 42) şeklinde sıralanmaktadır.

Fransa’da il özel yönetimleri, merkezi yönetiminin idari bölümünü de oluşturdukları için, Türkiye’deki il özel yönetimlerine benzemektedir. Nitekim Türkiye’deki illerin, Fransa’daki illerden esinlenerek kuruldukları da bilinmektedir. Fransa’da 1982 tarihli yerelleşme reformu birlikte, il özel yönetimlerinde, “idari vesayetinin kaldırılması” gibi önemli yenilikler yapılmasına rağmen, illerin durumu, Türkiye’deki gibi tartışılmaya devam etmektedir. Yapılan düzenlemelere rağmen, il özel yönetimlerinin, merkezi yönetimin gölgesinde kaldıkları ve yerel yönetimlerle ilgili temel kriterleri taşımadıkları gerekçesiyle varlıkları sürekli sorgulanmaktadır. Özellikle 1990 yılından sonra il sayısının azaltılması ve il genel meclislerinin kaldırılması sürekli dile getirilmiş ve bu çerçevede birçok önemli çalışma yapılmıştır.

3.1.3.3. Belediyeler

Belediyeler (Komünler), Fransız yerel yönetim geleneği ve yapılanmasında üçüncü ve en küçük yerel yönetim birimleridir. Fransa’da belediyelerin varlığı 1789 tarihine kadar uzanmakla birlikte, bugünkü mevzuatı 1884 tarihli Kanuna dayanmaktadır. Tablo 3.1.’de de gösterildiği üzere, Fransa’da 2020 yılı itibariyle 36.522 tanesi Avrupa topraklarında, 129 tanesi de denizaşırı topraklarında olmak üzere toplam 36.681 belediye bulunmakta ve bu sayı diğer Avrupa ülkelerindeki belediyelerden çok

daha fazlasıdır. Fransa’da belediye sayısının bu kadar yüksek olmasının en önemli sebebi ise köy yerel yönetim biriminin olmayışı ve köylere de belediye denilmesinden kaynaklanmaktadır.

Fransa’da köyleri de kapsayacak şekilde oluşturulan belediyelerin, %80’i 1.000’den az nüfusa sahiptir (France, 2006: 8). Bu durum, özellikle nüfusu az olan belediyelerde, harcamalarını karşılayacak gelirleri elde edebilmeleri konusunda bazı güçlüklerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Nitekim sosyal ve ekonomik alandaki yaşanan gelişmeler sonunda, belediyeleri işbirliği yapmaya ve komşu durumda bulunanları kendi aralarında birlik kurmaya sevk etmiştir. 1971 yılında çıkarılan Kanun ile de hukuki yönden belediyelerin kendi aralarında birleşmelerini ve birlik kurmalarını mümkün hale getirmiştir (Nadaroğlu, 1994: 152).

Belediyelerin, idari açıdan seçimle göreve gelen belediye meclisi ve belediye başkanı olmak üzere iki organı bulunmaktadır. Belediye meclisleri, belediyelerin genel karar organı, belediye başkanları ise belediyelerin yürütme organı olarak göreve yapmaktadır. Fransa’da Türkiye’deki gibi “belediye encümeni” ne benzer bir yapılanma bulunmamaktadır.

Belediye meclis üye sayısı nüfusu 100’den az olan belediyeler için 9; nüfusu 300.000’den fazla olan beldeler için 69 arasındadır. Bu sayı bir istisna olarak Paris Belediyesi için 163, Lyon için 73 ve Marsilya için 101’dir. Seçimlerin yapılma şekilleri altı yılda bir ve nüfusa dayalı bir sistematik içinde uygulanmaktadır. Belediye meclisi belediyenin karar organı ve en önemli kuruldur. Meclis, belde sınırları içinde bulunan bütün hizmetlerin yapılmasından sorumludur ve bu çerçevede geniş yetkilerle donatılmıştır. Belediyenin yıllık bütçesini onaylamak, belediye başkanını seçmek, belediye hizmetleriyle ilgili kararları almak ve imar planlarını onaylamak, belediye meclisini temel görevleri arasındadır (Parlak ve Caner, 2009: 49).

Belediyelerin yürütme organı olan belediye başkanı ve yardımcıları ise belediye meclisi tarafından altı yıllığına seçilmektedir. Ülkenin siyasi yaşamında önemli bir figür olan, Fransız belediye başkanları genellikle güçlüdür ve belediye hayatına hâkimdirler. Belediye başkanları, hem belediye meclisinin baş yöneticisi, hem de belediye içindeki merkezi hükümetin temsilcisidir (Britannica, 2020). Bu yüzden

belediye başkanı, belediyede, hem belediye işlerini hem de devlet işlerini yürütmekle görevlidir.

Belediyenin baş yöneticisi olarak, belediye başkanı, belediye meclisinin kararlarını yürütmek, belediye meclisine bütçeyi önermek ve uygulamak, belediyelerin doğal çevresinin ve inşa edilmiş mirasın korunmasını ve yönetimini sağlamak ve inşaat izinlerini vermek gibi görevleri bulunmaktadır. Belediye başkanları ayrıca kamu düzenini (güvenlik ve halk sağlığı gibi) sağlamak (Citymayors Government, 2020) amacıyla yetkilerle donatılmıştır

Devletin temsilcisi olarak ise belediye başkanının, seçim listelerinin hazırlanması ve seçimlerin organizasyonu, kriminal polis memurluğu, nüfus işlemlerinin yapılması, devlet tarafından verilecek nüfus cüzdanı, pasaport, inşaat izinleri, çeşitli tezkereler gibi belgelerin hazırlanması ve tutulması, askerlik yoklamalarının yapılması, zorunlu eğitim çağındaki çocuklara gereken istatistiklerin tutulması gibi temel (Parlak ve Caner, 2009: 50) sorumlulukları da bulunmaktadır. Belediye başkanı, devletin temsilcisi olarak yaptığı bu işlerden dolayı kaymakam ve valiye karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

2015 yılında, bölge ve il özel yönetimleri için “genel yetki” ilkesi ortadan kaldırılmasına rağmen, belediyelerin kendi alanıyla ilgili “genel yetki” kuralı bulunmaya devam etmektedir. Bunun dışında, çevre koruması, yollar, hijyen, cenaze hizmetleri gibi bazı yetki konuları kanunlarda belirtilmiştir. Adem-i merkezileşme ile ilgili kanunlarla, ilkokullar, kentleşme, hijyen ve sağlık konularındaki merkezi yönetim yetkileri beldelere verilmiştir. Belediyeler, adem-i merkezileşmenin temel araçları olmuşlardır. Bütçeleri (1998’de 435 milyar frank) bütün yerel yönetim birimler bütçelerinin ikisini; sahip oldukları kamu görevlileri (1.159.000 görevli) ile de yerel yönetim birimlerinin toplam personelinin %90’ını oluşturmaktadır (Karahanoğulları, 2004: 42).

3.1.3.4. Özel Statülü Yerel Yönetimler: Paris

Fransız yerel yönetim sisteminde özel statülü yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Fransa’da 1982 yılına kadar yalnızca Paris özel statülü bir yerel yönetim birimi iken, 1982 yılından sonra Lyon ve Marsilya’da özel statü elde etmiştir. Paris,

Lyon ve Marsilya şehirlerinin yanı sıra, Korsika ve Fransa'nın denizaşırı topraklarında da özel statülü yerel yönetim birimleri yer almaktadır. Ancak bu özel statülü yerel yönetim birimleri arasında Paris'in ayrı bir öneme ve yönetime tabi olmasından dolayı yalnızca Paris yönetimi üzerinde durulacaktır.

Paris şehri öteden beri idari yönden ayrı ve özel bir statüye sahip olmuştur. Bu durumun sebepleri şu şekilde açıklanabilir (Nadaroğlu, 1994: 153-154); Öncelikle, Paris'in iyi bir şekilde yönetilmesi basit bir belediyenin yönetilmesi değildir. Çünkü herhangi bir belediyenin iyi yönetilmesinin sağlayacağı faydalar yalnızca o belediye sınırları içinde yaşayanları ilgilendirirken, Paris'in yönetimi, bu şehrin çok çeşitli özellikleri sebebiyle ulusal çıkarlarla da ilgilidir. Paris ayrıca, Fransa'ya başkentlik yapmaktadır. Ülkenin her noktasında düzenin korunması bir kamu yararı gereğidir. Ancak Paris'te düzenin korunmasının bütün ülke açısından hayati önem arz eden bir özelliği bulunmaktadır. Bunların yanı sıra, 1789'dan 1871'e belediyelerin kuruluşlarına kadar geçen dönemde bütün devrimler Paris'ten başlatılmıştır. Dolayısıyla yöneticiler, Paris'in sorunlarına tarihsel faktörleri de göz önünde tutarak yaklaşmak durumundadırlar.

1975 yılına kadar Paris, ne belediye ne de il statüsünde bulunuyordu. Paris'te gerçek anlamda bir belediye başkanı da yoktu. Onun fonksiyonları Paris Valisi ve Polis Müdürü tarafından yerine getiriliyordu. Paris'in ilçelerindeki belediye başkanları ise İçişleri Bakanlığı tarafından atanmış mülki memurlardı. Seçilmiş tek organ altı yıl için seçilen doksan üyeden kurulu Paris Konseyi'ydi. Ancak bu Konsey'in yetkileri, Fransız yönetim organizasyonuna hâkim olan merkeziyetçi bir tutum sebebiyle kısıtlanmıştı (Nadaroğlu, 1994: 154). Küçük değişikliklerle yaklaşık 150 yılı aşkın bir süreyle uygulanan bu sistem, 30 Aralık 1975 tarihli Kanunla değiştirilmiştir. Özel statülü bir başkent yönetimi olan Paris'e, hem bir il hem de bir belediye kimliği kazandırılmıştır. Söz konusu Kanun, belediyeler ve iller için geçerli olan yerel yönetim düzenlemelerinin Paris'e uygulanmasını ve Paris meclisinin de kendi içinde bir belediye başkanı seçmesini öngörmüştür (Karahanoğulları, 2004: 45). Diğer şehirlerde iller ve belediyeler için iki ayrı yönetim bulunurken Paris'te bu iki yönetim birleşerek görev yapmaktadır. Ayrıca 200 yılı aşkın bir süreyle Paris yönetiminde devletin temsilcisi olarak Kolluk Valisi'nin yer alması, Paris'in özel statülü bir yerel yönetim birimi olmasını sağlayan en önemli unsurlardan biri olarak görülmektedir.

Paris şehri Kolluk Valisi ve Paris Meclisi tarafından 20 ilçeye bölünerek yönetilmektedir. Başkent ve özel yönetim özelliğine sahip olan Paris'in genel yönetim yapısına kısaca değinmek gerekirse (Karahanoğulları, 2004: 45-47);

a) İlçe Meclisleri: Paris (Marsilya ve Lyon'da olduğu gibi) ilçelere ayrılmıştır. Paris şehrinde 20 adet ilçe bulunmaktadır. Ancak Paris şehri, tek bir yerel yönetim birimidir; yirmi ilçe, Paris şehrinde ayrı bir hukuki tüzel kişiliğe sahip olmayan idari birimlerdir.

İlçe meclisinin üyeleri, nispi temsil yöntemine göre seçilmektedirler. Üyelerin üçte biri Paris meclis'inde görev yapmaktadır. İlçe meclisleri, kendilerini ilgilendiren konularda, belediye meclisinin yanında daha çok danışmanlık rolünü görmektedirler. Belediyelerin yönetimi konusunda gerçek bir karar yetkisine sahip değildirler. Genel olarak sosyal, kültürel ve sportif araç gereçlerin kullanımı konusunda yetkileri bulunmaktadır. İlçe meclisleri, ilçe belediye başkanını seçmektedir. İlçe belediye başkanının, kişilerin medeni halleri ile ilgili hizmetlerde, ilkokullar ve inşaat ruhsatı konusunda yetkileri vardır. Hem hizmetleri hem de personelleri Paris belediye başkanının vesayet denetimi altındadır. Çalışanları da Paris belediyesinden sağlanır. Tek bir bütçe söz konusudur. Kısaca, yerel yerel yönetim birimi olarak genel yetki Paris şehrinde. İlçeler kanunlarla belirlenmiş ya da Paris şehrinde devredilmiş sınırlı yetkilere sahiptir.

b) Paris Meclisi: Hem il genel meclisi hem de belediye meclisi olarak toplanmaktadır. Paris meclisinin 109 üyesi bulunmakta ve üyeleri her iki görevi de yapma ayrıcalığına sahiptir. Belediye meclisi, yerel yönetimlerle ilgili genel kurallara tabidir. Paris meclisi, il ve şehir bütçesi olmak üzere iki bütçe çıkartmaktadır. Bu ikiliğe rağmen, Paris yerel yönetiminde hizmetler, aynı statü altında tek elden verilmektedir. İllere ait hizmetlerden bir kısmı, örneğin karayolları, Paris'te merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Bütçe süreçleri, işletme ve yatırım harcamaları için durum farklıdır. Birincisi alt yönetim başkanları ile Paris belediye başkanının toplantılarından sonra Paris meclisinin yetkisinde iken, ikincisi konusundaki yetki ise Paris Meclisi tarafından ilçelere bırakılmaktadır. Diğer yerel yönetim birimlerinden farklı olarak, Paris bütçesi Sayıştay tarafından denetlenmektedir.

c) *Yürütme Organı*: Paris yönetiminin yürütme organı belediye başkanıdır. Paris belediye başkanı altı yıllığına seçilmektedir. Belediye başkanının, belli konulardan sorumlu olan yardımcıları da bulunmaktadır. Alt yönetim belediye başkanları da Paris belediye başkanının yardımcılardır. Başkan, il ve belediye yönetimine ait kolluk yetkileri dışında kalan bütün yürütme yetkilerini kullanabilmektedir. Paris belediye başkanlığı, başkentin prestijiyile de artan siyasal bir öneme sahiptir. Örneğin, Jacques Chirac, 1977 yılından, Cumhurbaşkanlığı seçildiği 1995 yılına kadar Paris belediye başkanlığını yapmıştır.

d) *Kolluk Valisi*: Vali, Paris Meclisi'nde devletin temsilcisi olarak yer almaktadır. Özeleştirimin dokunmadığı yetkilere sahiptir. Kolluk Valisi, kendi görev alanına giren konularla ilgili olarak meclisin toplanmasını talep edebilmektedir. Kolluk yetkilerine tek başına sahiptir ve meclis toplantılarına re'sen katılır, trafik ve park hizmetlerinde, kimlik kartı ve pasaport verilmesinde, gıda maddelerin denetlenmesinde, cenaze taşımacılığının düzenlenmesinde, yangınla mücadele ve kurtarma konusunda ve yıkılma tehlikesi gören yapı konularında yetkileri bulunmaktadır.

Paris şehrinde, kolluk valisinin Paris Meclisi'nde yer alması ve diğer yerel yönetim birimlerinden farklı olarak Paris bütçesinin Sayıştay tarafından denetlenmesi, bu şehrin merkezîyetçi bir yapı ile yönetilmeye devam edildiğinin en önemli göstergeleridir. Dolayısıyla Fransa'da 1980'lerden sonra başlayan yerelleşme reformlarının, Paris'in genel yönetimini çok fazla etkilemediği söylenebilir.

3.1.4. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yürüttükleri Hizmetler

Fransa'da yerel yönetimlerin görevleri konusunda, 1982'den bu yana çıkarılmış olan kanunlarda benimsenen ilke şudur; Devlet ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımı, olabildiği ölçüde, devlete ait olanlar ile yerel yönetimlere ait olanların, karşılıkları olan gelir kaynaklarıyla birlikte, ya tümüyle devlete ya da tümüyle, belediye ya da il gibi yerel yönetim birimlerine bırakılması şeklinde olacaktır. Kural bu olmakla birlikte, kurala uymayan durumlar da olabilmektedir. Gerek yerel yönetim görevlerinin neler olduğu, gerekse görevlerin devletle yerel yönetim birimleri arasında nasıl paylaştırılacağı (Keleş, 1994b: 48-49) ile ilgili görev paylaşımı kanunlarda gösterilmektedir.

Fransa’da merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında görev paylaşımı yapılmasıyla birlikte, bazı hizmetler yalnızca merkezi yönetim tarafından yürütülürken, bazı hizmetlerde merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri tarafından birlikte yürütülmektedir. Diğer bazı hizmetlerin yerine getirilmesi ise yalnızca yerel yönetim birimlerine bırakılmıştır (Mutluer ve Öner, 2009: 69). Fransa’da yerel yönetim birimlerin, eğitim, imar-iskân, çevre, spor, kültür ve sanat, yol-ulaşım taşımacılık ve altyapı hizmetleri ve ekonomik gelişim gibi konularda birçok hizmeti bulunmaktadır. Söz konusu hizmetler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.2: Fransa’da Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yürüttükleri Hizmetler

Faaliyetler ve Hizmetler	Belediye	İl	Bölge
Eğitim	Okul öncesi eğitim ve ilköğretim okul yapımı, bakımı ve onarımı	Eğitim kurumları ve bilimsel faaliyetlere destek	Lise ve meslek eğitimi destekleme
İmar-iskân	Bayındırlık İmar Arsa İnşaat		Kent planları
Çevre, spor, kültür ve sanat	Sportif ve kültürel faaliyetler Spor tesisleri yapmak Eğlence park alan oluşturma Sosyal konutlar oluşturma	Kültürel hizmetler Sanat merkezleri Kütüphane Müze Kimsesizlere, öksüzlere yardım Sporcu eğitimi ve yetiştirilmesi Spor tesisleri Çevre	
Yol-ulaşım taşımacılık	Yol yapımı, nakliye, planlarının yapımı	Yol yapım ve bakımı	
Altyapı ve hizmetleri ve ekonomik gelişim	Kanalizasyon, içme suyu ve atık suyu	Sanayi alanlarının ve kalkınma projelerinin hazırlanması Tarım ve hayvancılığın desteklenmesi	Ekonominin gelişimine destek sağlama

Kaynak: Koçak, 2008: 139-140.

Tabloda da görüldüğü üzere Fransa’da yerel hizmetlerin yerine getirilmesi ağırlıklı olarak belediyelere bırakılmıştır. Bu tür hizmetlerin gerekliliğini belirleme ve belirlenen hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirilmesi, yerindelik ve uygulama açısından daha rasyonel görülmektedir. İl yönetimleri ise yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında yer alan bir birim olması sebebiyle, daha çok sözü edilen yönetimler arasında planlama ve koordinasyon görevini görmektedir. Bölge yönetimleri ise, devletin bölgesel faaliyetlerini (Mutluer ve Öner, 2009: 70) yürütmekle görevlidir.

Fransa’da 1982 Reformu ile başlayan ve 2003 Anayasa değişikliğiyle hız kazanan yerelleşme hareketi ile birlikte, yerel yönetimlere birçok önemli görev ve hizmetler verilmiştir. Yerel yönetim birimlerine verilen zorunlu görev ve hizmetlerin yanı sıra, bu birimler tarafından zorunlu olmayan birçok hizmette yerine getirilmektedir.

3.1.5. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Fransız yerel yönetim sistemi içinde mali yapının önemli bir yeri bulunmaktadır. Zira Fransız yerel yönetim sisteminin başarısı geniş mali kaynaklara ve yeterli mali özerkliğe dayanmaktadır. Nitekim bu amaçla yerel yönetimlere oldukça geniş bir mali kaynak verilme eğilimi gözetilmiştir (Parlak ve Caner, 2009: 51). Fransa’da yerel yönetimlerin gelirleri; vergi gelirleri, merkezi yönetimden alınan yardımlar ve diğer gelirler şeklinde bir ayırıma tabi tutulabilir.

Yerel yönetimlerin birinci gelir kaynağı olan *vergi gelirlerini*, dolaylı ve dolaysız vergiler olarak ayırmak mümkündür. Yerel yönetimler, vergi gelirlerinin en önemli bölümünü dolaysız vergilerden sağlamaktadırlar. Vergi oranları, merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve uygulanması yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin bizzat kendilerinin vergi koyma yetkileri bulunmamaktadır. Vergi yalnızca kanun ile konulabilmektedir.

Dolaysız vergiler, belediyelerin tüm mali gelirlerinin %90’ını oluşturmaktadır. Bunlar arasında dört önemli vergi vardır ki, bunlar belediye mali gelirlerinin %80’ine karşılık gelmektedir. Bu dört önemli vergi; arsa vergisi, bina vergisi, meslek vergisi ve oturma vergisi olarak sıralanmaktadır. *Arsa vergisi*, arsa sahiplerinden yine arsanın kadastro yerel değeri üzerinden alınmaktadır. *Bina vergisi*, bina sahiplerinden binanın kadastro yerel değeri üzerinden alınan bir vergidir. *Meslek vergisi* serbest meslek mensuplarından ticaret ve sanayi yerleri işletmelerinden alınan bir vergidir. *Oturma vergisi* ise bizzat o yerleşim yerinde ikamet edenler tarafından ödenen bir vergidir. Ekonomik güç, teşebbüslerin verimlilikleri, işlem hacminin değerlendirilmesi gibi unsurlar göz önünde tutularak saptanmaktadır (Tortop, 1996: 73). Bu vergiler, 1917 yılından itibaren uygulanmaya başlandığı için “dört ihtiyarlar” olarak adlandırılmaktadır. Bu vergilerin yanında “çöp toplama vergisi” gibi daha önemsiz görülen vergilerde bulunmaktadır.

Dolaylı vergiler ise birçok vergilendirme kalemlerinden oluşmaktadır. Bu vergiler yerel yönetim gelirlerinin %10'u dolaylarındadır. Gruplandırma yapılması halinde bu vergileri, beş grupta isimlendirmek mümkündür. Bunlar sırasıyla (Tortop, 1996: 74); Ruhsat ücreti niteliğindeki vergiler, kamuya açık yerlerden alınan vergiler, yapı ve şehirleşme işlemlerine bağlı olarak alınan vergiler, reklam faaliyetleri ile ilgili vergiler ve oyun ve eğlence yerlerinden alınan vergiler şeklinde sayılabilir.

Yerel yönetimlerin ikinci gelir kanyığı olan *merkezi yönetimden alınan yardımlar* ise özellikle belediyelerin önemli gelir kaynaklarındandır. Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının %30'a yakın bir bölümü bu yardımlardan oluşmaktadır. Çeşitli türleri olan devlet yardımları; dengeleme yardımları, sabit yardımlar ve özel katkılar şeklinde üçe ayrılabilir. Vergi kapasitesi zayıf olan belediyelere aktarılan yardımlar *dengeleme yardımları* olarak adlandırılmaktadır. Merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerin bir kısmının belediyelere aktarılması ise *sabit yardımlar* kapsamına girmektedir. Bu yardımların yanı sıra, kültür, tarım, yol ve konutların yapılması için devletin belediyelere *özel katkılar* yapması da gündeme gelmektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan yardımlar arasında en büyük payı sabit yardımlar almaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 162). Bu yardımlar yapılırken, bölgenin nüfus sayısı, kişi başına düşen vergi miktarı ve turistik özellik gibi unsurlar göz önünde bulundurulmaktadır.

Fransa'da yerel yönetimlerin vergi gelirleri ve merkezi yönetim tarafından alınan yardımların dışında *diğer gelirleri* de bulunmaktadır. Özellikle son yıllarda borçlanma suretiyle yerel yönetimlerin elde etmiş oldukları gelirler, bu yönetimlerin gelirleri arasında oldukça önemli bir yeri işgal etmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin borçlanma suretiyle elde etmiş olduğu gelirlerin toplam gelirleri içindeki payı, %10'unu aşmaktadır (Mutluer ve Öner, 2009: 73). Fransa'da 1982 yılına kadar borçlanmalar, idarenin denetimine, yani vesayet makamının onayına bağlı idi. Ancak 1982 yılından sonra borçlanmalar üzerindeki bu ön denetim kaldırılarak, borçlanmalar da diğer işlemlerin tabi olduğu usullere bağlandı. Böylece borçlanma kararları, bununla ilgili belediye meclis kararının alınıp yazının valiye sunulmasından itibaren geçerliğini kazanmaktadır. Aynı şekilde borç veren ile belediyeler arasında yapılan borçlanma sözleşmeleri de, sözleşmenin yapılmasıyla birlikte yürürlüğe girmektedir (Bülbül, 2006: 70).

Fransa’da yerel yönetimlerin giderleri ise *bütçe giderleri*, *cari giderleri* ve *yatırım giderleri* şeklinde sıralanmaktadır. Cari giderler olarak, personel giderleri, mali giderler, genel yönetim giderleri ve kontenjan katılma ve yardım giderleri gösterilmektedir. Yatırım giderleri ise arsa, bina, taşıt aracı, mobilya için yapılan harcamalar gibi dolaysız yatırım giderleri ve üçüncü şahıslara yapılan sübvansiyon ödemelerinden ya da daha önce alınan borçların anaparalarının geri ödemelerinden oluşan dolaylı yatırım giderleri olmak üzere ikiye (Şataf, Çiçek ve Cıllı, 2014: 539-540) ayrılmaktadır.

Fransa’da yerel yönetimlerin mali yapısı, yönetsel reformların temel ilgi alanlarından biridir. Şeffaflık, dayanışma ve modernleşme üzerine kurgulanan reformların ekseninde yetkilerin yeniden dağıtımı ve yönetsel etkinliğin sağlanması yer almaktadır. Bölge, il ve belediye arasında yetki bölüşümü yeniden ayarlanırken, gelir bölüşümü de buna göre düzenlenmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015: 104-105). Ancak yerel yönetim vergi gelirlerinden en çok payı belediye ve illerin aldığı, bölgelerin ise bu yerel yönetim birimleri ile kıyaslandığında gelirlerinin daha yetersiz kaldığı görülmektedir.

3.1.6. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Denetimi

Fransız Anayasası’nda yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde Fransız yerel yönetimleri merkezi yönetim ile olan ilişkilerinde hukukun verdiği sorumluluklar çerçevesinde hesap vermek durumundadır. Devlet yerel yönetimler üzerindeki otoritesini geriye dönükte kullanabilmektedir. Özellikle il ve bölge valileri yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkilerin geliştirilmesinde ilk kademe basamağı olma görevini yerine getirmektedirler. Bunun dışında yerel yönetimlerin bütün kararları herhangi bir denetlemeye tabi olmaksızın uygulanmakta ve değiştirilememektedir (Parlak ve Caner, 2009: 52). Yerel yönetimin aldığı bir kararı yalnızca idare mahkemeleri iptal edebilmektedir.

Fransız yerel yönetim sisteminde 1980’lerden sonra gerçekleştirilen yerelleşme süreci, yerel yönetimlerin denetimi alanını da etkilemiştir. Fransa’da 2 Mart 1982 tarihli Kanun ile devletin bölgedeki ya da ildeki temsilcisine, yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde bir denetim yetkisi verilmiştir. Ancak bu denetim yalnızca, işlemlerin hukuka uygun olup olmadığını denetlemek şeklinde gerçekleşmektedir. Vali, bir işlemin hukuka

aykırı olabileceği kanısındaysa, işlemin inceleme konusu yapılması amacıyla idari mahkemeye götürebilmektedir. 2 Mart 1982 tarihli Kanun çıkmadan önce ise yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki denetim, hukuka uygunluk ve yerindelik açısından yapılmaktaydı. Yeni düzenlemeyle, yerindelik denetimi kaldırılmış yalnızca hukuka uygunluk denetimiyle yetinilmiştir (Keleş, 1994b: 50). Dolayısıyla Fransa’da yerel yönetimler üzerindeki denetim anlayışının, geçmiş yıllara göre daha yumuşak şekilde yapılmakta olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerin aldıkları bütün kararlar valinin önüne gelmek zorundadır. Vali, bu kararlar üzerinde denetim yetkisini kullanma hakkına sahiptir. Ancak yerel yönetimler, bu denetleme yetkisinin vali tarafından kötüye kullanıldığı ve yerel görevlerin yerine getirilmesine engel olduğu kanısına varması halinde, bunu kanıtlamak şartıyla idari mahkemeye başvurarak durumun düzeltilmesini isteyebilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin hesaplarının denetimi, vali ile birlikte, Bölge Sayıştay’ı tarafından da yapılabilmektedir (Keleş, 1994b: 50).

Fransa’da yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin yanı sıra, bu yönetimlerin, mali açıdan da denetimi söz konusudur. Mali denetim üç şekilde ortaya çıkmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 163-164); Bunlardan birincisi, yerel yönetim bütçelerinin zamanında oylanıp kabul edilmesi, gelir gider dengesinin sağlanmadan oylanıp kabul edilmesi ve bütçenin uygulanmasında giderlerin gelirleri aşması durumunda valinin Bölge Sayıştay’ına başvuru yaparak gerekli önemleri alması için teklifte bulunması ve bu teklifin sonucunu beklemeden uygulamayı sonlandırabilmesidir. Mali denetimin ikinci türü, yapılması kanun ile zorunlu olan giderler için bütçeye ödenek konulmaması halinde ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda vali ilgili yerel yönetim birimini uyarmak için görevli olana ya da herhangi bir kurula talepte bulunmaktadır. Bu uyarının sonuçsuz kalması halinde, Sayıştay kurulu önerilerini valiye bildirmekte ve vali ödeneğin bütçeye konulabilmesini sağlayabilmektedir. Mali denetimin son türünü ise mali bütçede zorunlu harcamalar için ödenek konulmaması halinde, valinin tek başına ilgili yerel yönetim birimini uyarması oluşturmaktadır.

3.1.7. Fransa’da Yerel Yönetimlerdeki Dönüşümün Türkiye’de Yerel Yönetimlerdeki Dönüşüme Etkisi

Fransa ve Türkiye, tarihsel süreç içerisinde birçok açıdan birbiriyle etkileşim içerisinde olmuştur. İki ülkenin kamu yönetim sistemleri, Osmanlı Devleti’nin modernleşme çabalarının başladığı Tanzimat Dönemi ile birlikte kesişmektedir. Tanzimat Dönemi’nden sonra, Osmanlı Devleti’nin kamu yönetim örgütlenmesinde gerçekleştirmeye çalıştığı dönüşüm sürecinde Fransa’nın büyük etkisi olmakla birlikte, bu etkinin Cumhuriyet Dönemi sonrasında da devam ettiği görülmektedir.

Önce Osmanlı Devleti’nin reform çalışmalarında, daha sonra Cumhuriyet Dönemi’nde kamu yönetiminin örgütlenmesinde Fransa’nın örnek alınması sürekli bir aktarımı da meydana getirmiştir. Türkiye’de hükümetin kabine yapısı (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nden önceki) ile bakanlıklar, Sayıştay, Danıştay, belediye ve il özel idaresi birimleri için Fransa örnek model olmuştur (Karahanoğulları, 2004: 25-26). Bunların yanı sıra Türkiye’deki eğitim hizmeti, idare hukuku ve idari yargı sisteminde de Fransa’nın etkisi bulunmaktadır.

Türkiye’nin kamu yönetimi yapılanmasında, Fransa’nın kamu yönetimi yapısının örnek alınmasının yanı sıra, özellikle yerel yönetim alanında Fransa’nın önemli etkisi olmuştur. Fransa’nın idari yapıya model teşkil etmesine 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” örnek gösterilebilir. Bu Nizamname ile vilayetten (eyalet), sancak (il), kaza (ilçe), nahiye ve kariye ’ye (kırsal topluluk) doğru inen bir hiyerarşik sistem getirilmiştir. Bu sistem önemli ölçüde Fransa’nın uygulamalarını esas almış olup, özellikle 1869-1870 yıllarında Fransa’nın etkisi daha da olgun hale gelmiştir (Karahanoğulları, 2004: 26). Türkiye’deki il sisteminin yanı sıra, belediye teşkilatlanması da Fransız yönetim sisteminden esinlenilmiştir. Nitekim Osmanlı’da 1858 yılında kurulan “Altıncı Daire-i Belediyesi” nin adı bile Fransa’dan esinlenilerek oluşturulmuştur.

Türkiye’de belediyeleri düzenleyen birçok nizamname ve kanunun üzerinde Fransız sisteminin etkisi bulunduğu düşünülmektedir. Bu düşüncüyü ispatlamak için, bunların her birini kendi dönemlerinde Fransa’da yürürlükte olan belediyelerle ilgili olan kanunlarla karşılaştırmak gerekmektedir. Karşılaştırmayı ise bu organların kuruluşunu, çalışma usullerini ve görev ve yetkilerini belirten ikinci el kaynaklar

üzerinden değil, birinci el kaynaklar, yani bunları doğrudan doğruya düzenleyen kanun hükümleri üzerinden yapmak gerekmektedir. Ancak böyle bir karşılaştırma çalışmanın sınırlarını aşacaktır. Dolayısıyla nizamname ya da kanunlarından yalnızca biri seçilip, onun ile o dönemde Fransa’da yürürlükte olan Belediye Kanunu ile karşılaştırılacaktır (Gözler, 2019: 4-5). Bu karşılaştırma için 5 Nisan 1884 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Fransız Kanunu ile 3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı Türk Belediye Kanunu seçilmiştir.

Karşılaştırma için 1580 sayılı Türk Belediye Kanunu’nun seçilmesinin iki sebebi bulunmaktadır. Birincisi bu Kanun, belediyelerle ilgili kendisinden önce gelen bütün kanun ve nizamnamelerden daha ayrıntılı ve daha kapsamlı bir kanundur. Kanunda toplam 165 madde bulunmakla birlikte, kendisinden önce belediyelerle ilgili çıkarılan kanunlarda olan birçok hükmün aynısı ya da benzeri bu kanunda da yer almaktadır. İkinci olarak Cumhuriyet Dönemi’nde Türk belediye kanunları ile Fransız belediye kanunları arasında bir benzerlik var ise aynı benzerliğin Fransız kanunları ile Osmanlı kanunları arasında da olacağı tahmin edilebilir. Ancak Fransız belediyelerinde, “belediye encümeni” olmamasından dolayı, 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu ile 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu arasındaki karşılaştırma, “belediye meclisi” ve “belediye başkanlığı” sistemi ile “diğer benzerlikler” üzerinden olacaktır. Söz konusu karşılaştırma aşağıda ayrıntılı şekilde ele alınmıştır (Gözler, 2019: 5-12);

a) Belediye Meclisi Karşılaştırması: 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu’na göre, belediye meclis üye sayısı, belediyenin büyüklüğüne göre 12 ile 32 arasında değişmektedir. Fransız belediye meclis üyeleri, genel oyla doğrudan doğruya halk tarafından dört yıl için seçilmektedir. 1930 tarihli Türk Belediye Kanuna göre ise belediye meclis üye sayısı 12’den başlayarak beldenin nüfus büyüklüğüne göre artmaktadır. Türk belediye meclis üyeleri, beldedeki seçmenler tarafından doğrudan doğruya dört yıl için seçilmektedir. Herk iki Kanunda da seçme ve seçilme ehliyeti şartları benzer bir şekilde düzenlenmiştir.

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu’na göre, belediye meclisinin, Şubat, Mayıs, Ağustos ve Kasım aylarında olmak üzere dört defa olağan toplantı dönemi vardır. Her bir toplantı dönemi on beş gündür. Bu süre yalnızca valinin izniyle uzatılabilmektedir. Ancak bütçenin görüşüldüğü toplantı dönemi altı haftaya kadar

çıkabilmektedir. 1930 tarihli Belediye Kanunu'na göre ise belediye meclisi, Şubat, Nisan ve Kasım aylarının başlangıcından itibaren yılda üç defa olağan dönem olarak toplanmaktadır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok otuz gün olup, diğer toplantıların süresi en çok on beş gündür. Toplantı süresi valinin izniyle uzatılabilmektedir. Olağan toplantı dönemi ile ilgili Fransız ve Türk belediye kanunları arasındaki benzerlik ortadadır.

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu, vali ya da kaymakama ve keza belediye başkanına belediye meclisini toplantıya çağırma yetkisi vermiştir. Aynı şekilde 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu da, belediye başkanına ve valiye belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırma yetkisini tanımıştır. Her iki Kanun da belediye meclisine olağanüstü toplantıda, toplantıya çağırılma sebebi dışında bir konunun görüşülmesini yasaklamaktadır.

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'na göre belediye meclisi, üye tam sayısının yarısından bir fazlasıyla toplanabilmektedir. 1930 tarihli Türk Belediye Kanuna göre ise meclis, üye tam sayısının yarısından fazlası hazır olmaması durumunda müzakere icra edememektedir.

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'na göre, aralarında en az üç gün bulunan iki toplantıda meclis gerekli yeter sayısı ile toplanamamış ise üçüncü toplantıda toplantı yeter sayısı aranmamaktadır. Gelen üyelerle meclis toplanmaktadır. Aynı hüküm 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu'nda da bulunmaktadır. Ancak üçüncü toplantıda değil, ikinci toplantıda yeter sayısı aranmamaktadır. Toplantılar arasındaki üç günlük süre ise Türk Belediye Kanunu'nda da yer almaktadır.

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'na göre belediye meclis kararları, oylamaya katılanların salt çoğunluğuyla alınmaktadır. Aynı şekilde 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu'nda da meclis kararları, mevcut üyenin çoğunluğuyla alınmaktadır. Oyların eşitliği durumunda ise başkanının bulunduğu taraf tercih edilmektedir.

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'na göre, meclis toplantılarına belediye başkanı başkanlık etmektedir. 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu'na göre de, belediye meclisine belediye başkanı başkanlık etmektedir. Fransız Belediye Kanunu'na göre belediye başkanının hesaplarının görüşüldüğü meclis toplantısına belediye başkanı

değil, meclisin o toplantı için seçtiği biri başkanlık etmektedir. Benzer hüküm Türk Belediye Kanunu'nda da yer almaktadır.

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'na göre, meclisin toplantı düzeninden belediye başkanı sorumludur. Aynı hüküm 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu'nda da bulunmaktadır. Fransız Belediye Kanunu'na göre, meclis toplantıları alenidir. Yalnızca meclis belediye başkanının ya da üç üyenin istemiyle gizli toplantı yapılmasına karar verilebilmektedir. Benzer hüküm Türk Belediye Kanunu'nda da bulunmaktadır.

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu, her toplantı döneminde kendisine sunulan konuları incelemesi için komisyonlar kurulabileceğini öngörmektedir. Yine benzer bir hüküm 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu'nda da bulunmaktadır. Ayrıca Fransız Belediye Kanunu, meşru mazereti olmaksızın üst üste üç toplantıya gelmeyen üyelerin istifa etmiş sayılmasını öngörmektedir. Aynı hüküm, Türk Belediye Kanunu'nda da yer almaktadır.

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'nun 65. maddesine göre, belediye meclisinin bu maddede 13 bent şeklinde sayılan kararlarının yürürlüğe girebilmesi için vali tarafından onaylanmaları gerekmektedir. Bu kararların valinin onamasıyla icraî hale gelmektedir. Valinin bunları onaylamayı reddetmesi ya da bir ay içinde kararını bildirmemesi halinde ise belediye meclisi, İçişleri Bakanına itiraz edebilmektedir. Benzer usul 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu'nda da öngörülmüştür.

1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'na göre, belediye meclisinin diğer kararlarının yürürlüğe girebilmesi için prensip olarak valinin onayına gerek duyulmamaktadır. Çünkü bunlar icraî niteliktedir. Ancak Fransız Belediye Kanunu, bu tür kararlar üzerinden de bir denetim mekanizması öngörmektedir. Vali, otuz gün içinde kendiliğinden ya da ilgililerin on beş gün içinde yapacakları talep üzerine, belediye meclisinin diğer kararlarını da iptal edebilmektedir. Valinin iptal kararına karşı belediye meclisi ya da ilgili olan herkes Danıştay'da iptal davası açabilmektedir. Benzer çözüm 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu'nda da bulunmaktadır. Belediye Meclisinin 71. maddesinde sayılan kararların dışındaki kararlar prensip olarak vali ya da kaymakamın onayına tabi değildir. Ancak bu kararlar üzerinde denetim yapılabilmektedir. Bu kararlara ilan tarihinden itibaren on gün içinde il merkezi olmayan beldelerde belediye başkanı ya da ilgililer tarafından valiliğe; il merkezi olan beldelerde ise belediye başkanı

ya da ilgililer tarafından İçişleri Bakanlığına itiraz edilebilmektedir. İlde yapılan itirazlar il idare heyeti tarafından on beş gün içinde; İçişleri Bakanlığına yapılan itiraz ise bir ay içinde Danıştay tarafından karara bağlanmaktadır.

b) Belediye Başkanı Karşılaştırması: 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'na göre, her belediye de bir başkan ve bir ya da birden fazla sayıda belediye başkan yardımcısı bulunacaktır. Belde nüfusu arttıkça, sayısı on ikiyi geçmemek koşuluyla, belediye başkan yardımcısı sayısı da artacaktır. Belediye başkanı, belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir. 1963 tarihli 307 sayılı Kanundan önce Türkiye'de de belediye başkanları doğrudan doğruya halk tarafından değil, belediye meclisi tarafından seçilmekteydi. Dolayısıyla 1963 yılına kadar belediye başkanlarının seçim sistemi usulü bakımından Türk ve Fransız sistemleri arasından benzerlik olduğunu söylenebilir. Ayrıca Fransa'da belediye başkanının görev ve yetkileri ile Türkiye'deki belediye başkanın görev ve yetkileri arasından önemli derecede benzerlikler bulunmaktadır.

c) Diğer Benzerlikler: 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu ile 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu arasında yalnızca belediye meclisi ve belediye başkanı açısından değil, diğer hükümleri açısından benzerlikler bulunmaktadır. Örneğin Fransız Belediyesinde ve Türk Belediyesinde yer alan "Belediye Bütçesi" başlıklı "Altıncı Fasil" arasında birçok benzerlik yer almaktadır. Bütçe gibi teknik konularda Fransız ve Türk Belediye Kanunlarının arasındaki benzerlik oranı da artmaktadır. Bütçenin yanı sıra her iki Kanunun madde sayısı da birbirine yakındır. Fransız Belediye Kanunu 168 maddeden oluşurken, Türk Belediye Kanunu 165 maddeden oluşmaktadır.

Görüldüğü üzere 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu ile 1930 tarihli Türk Belediye Kanunu karşılaştırıldığında; belediye meclisinin oluşumu, çalışma usulleri, kararların kesinleşmesi ve belediye başkanının seçilme sisteminin birbiri ile birçok ortak noktaları bulunmaktadır. Dolayısıyla bu karşılaştırma, Fransız yerel yönetim sisteminin, Türk yerel yönetim sistemi üzerindeki etkisinin en önemli somut örneği olarak gösterilebilir.

Türkiye'de 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu, yerini 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, Türk yerel yönetim sistemine köklü değişiklikler getirmesine rağmen, kendine özgün bir

kanun değildir. Bu Kanun, büyük ölçüde 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun özelliklerini temel almıştır. Dolayısıyla Fransız belediye sisteminin, Türk belediye sistemi üzerindeki etkisinin günümüzde de devam ettiği söylenebilir.

Türkiye’de belediyelerin yanı sıra il özel yönetimlerinin de Fransız il özel yönetimiyle birçok ortak noktası bulunmaktadır. İki ülkedeki yerel yönetim sistemleri arasındaki benzerlik büyükşehir yönetim sistemlerinin hukuki dayanaklarında da görülmektedir. Fransa’da büyükşehir yönetimleri, Fransız Anayasasının 72. maddesinde yer alan “özel statülü yerel yönetimler” hükmüne dayandırılırken, Türkiye’de de büyükşehir yönetimleri, Türk Anayasasının 127. maddesinde yer alan “Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” ibaresine dayanmaktadır. Görüldüğü üzere iki ülkede de büyükşehir yönetim sistemleri benzer şekilde anayasada dayanak bulmaktadır. Fransa ve Türkiye’deki yerel yönetim sistemlerine yönelik genel karşılaştırma ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.3: Fransa’da ve Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemleri Karşılaştırılması

Yerel Yönetim Sistemi Özellikleri	Fransa	Türkiye
Devlet Geleneği	Merkeziyetçi	Merkeziyetçi
Devletin Örgütlenme Şekli	Üniter	Üniter
Yerel Yönetimler Alanında Yenileşme Çabalarının Yoğunlaştığı Dönemler	19. yüzyılda Bonaparte reformları 1980’ler sonrası	19. yüzyıl Tanzimat Dönemi sonrası dönem 2000’ler sonrası
Yerel Yönetimlerin Anayasal Dayanağı	Var	Var
Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanağı	Var	Var
Yerel Yönetim Türleri	Belediyeler İl Özel Yönetimleri Bölgeler	Belediyeler İl Özel Yönetimleri Köyler
Büyükşehir Yönetimleri	Belediyeler Arası İşbirliği Örgütleri Özel Statülü Yerel Yönetimler (Paris, Marsilya, Lyon) Diğer 10 Büyükşehir Belediyesi	30 Büyükşehir Belediyesi

Kaynak: Arslan, 2019: 66.

Fransa ve Türkiye’deki yerel yönetim sistemleri arasında önemli benzerlikler olmakla birlikte, farklılıklar da bulunmaktadır. Fransız ve Türk yerel yönetim sistemleri karşılaştırıldığında ortaya çıkan beş temel farklılık şu şekilde gösterilebilir;

a) Fransız ve Türk yerel yönetim sistemleri arasındaki farklılıkların başında, Fransa’da Türkiye’deki gibi belediye encümeni organının bulunmaması gelmektedir.

Fransa’da belediye yönetiminin organları, belediye meclisi ve belediye başkanından oluşurken, Türkiye’de ise belediye yönetiminin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır.

b) Fransız ve Türk yerel yönetim sistemleri arasında dikkat çeken bir diğer farklılık köy birimleri ile ilgilidir. Fransa’da Türkiye’deki gibi köy yerel yönetim birimi bulunmamakta ve köylere de belediye denilmektedir. Bununla birlikte Fransa’da belediye kurulabilmesi için asgari bir nüfus eşiği bulunmazken, Türkiye’de ise belediye kurulabilmesi için 2004 yılına kadar belde nüfusunun az 2.000 olması şartı aranırken bu sayı, 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte 5.000’e çıkartılmıştır.

c) Fransız ve Türk belediye başkanlık seçiminde de farklılık görülmektedir. Fransa’da belediye (komün) başkanları, belediye meclisleri tarafından seçilmektedir. Türkiye’de ise belediye başkanları, belde seçmenleri tarafından doğrudan seçilmektedir.

d) Fransa ve Türkiye’de büyükşehir yönetimlerinin ilçe belediyeleri arasında da önemli farklılıklar bulunmaktadır. Paris büyükşehir belediye örneğinde de ifade edildiği üzere, büyükşehir ilçe belediyeleri, merkez belediyeden ayrı bir hukuki tüzel kişiliğe sahip olmayan idari birimlerdir. Bu birimlerin meclisleri de, büyükşehir belediye meclisinin yanında daha çok danışmanlık rolü görmektedir. Türkiye’de ise büyükşehirlerde bulunan ilçe belediyelerinin tüzel kişiliği olmakla birlikte, neredeyse bağımsız bir belediye gibi hareket edebilmektedirler.

e) Fransa ve Türkiye’deki yerel yönetim sistemleri arasındaki bir diğer farklılık da bölge yönetimleridir. Fransa’da 1972 yılında bir kamu kurumu niteliği kazanan bölgeler, 1982 yılında yerel yönetim statüsüne kavuşmuştur. Türkiye’de ise bölge yerel yönetimlerin kurulmasıyla ilgili düşünceler zaman zaman dile getirilmiş, bu konuda önemli çalışmalar yapılmıştır. Ancak bölge yerel yönetimlerinin kurulmasıyla “federalizme geçileceği” ve “ulusal bütünlüğün bozulacağı” düşüncesiyle bu çalışmalar ve düşünceler kabul edilmemiştir. Günümüzde de bölge yerel yönetimlerinin kurulmasıyla ilgili somut bir adım bulunmamaktadır.

Fransa’da yerel yönetimlerdeki dönüşüm Türkiye’deki yerel yönetim sistemini günümüzde belli ölçüde etkilemeye devam etmektedir. Ancak belli bir tarihsel dönemde birbirine yaklaşan bu iki ülkenin yerel yönetim sisteminin, farklı dönemlerde evrildikleri gözlenmektedir. Fransa’da 1982 ve daha sonra 2003 yıllarında yapılan bir

takım köklü değişikliklerle yerelleşmeye doğru önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de ise kamu yönetim alanında 2000 yılından sonra ve özellikle de 2003 tarihli “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” ile birlikte yerelleşmeye doğru önemli adımlar atılmıştır. 2010 yılından sonra ise hem Fransa’da hem de Türkiye’de tekrar merkezileşmenin arttığı görülmektedir.

Fransa’da 1982 ve 2003 yılında yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedeflenirken, 2010 yılından sonra ise yerel yönetimler geri planda kalmıştır. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin kendi vergi kaynakları kısıtlanmış, valilerin yerel yönetimler üzerindeki rolü artırılmıştır. Bununla birlikte, 2015 yılında il ve bölge yönetimleri için “genel yetki” kuralı ortadan kaldırılmış, 2016 yerel yönetim reformundan sonra bölge sayısı da 27’den 18’e indirilmiştir. 2020 yılından sonra ise il genel meclislerinin ortadan kaldırılması ve o düzeyde yerel yönetim biriminin olmaması önerilmiştir. Fransa gibi güçlü merkeziyetçi bir yapısı olan bir ülkenin, yapılan yerel yönetim reformlarıyla temel duruşunun kökünden değiştirilmesinin kolay olmadığı, 2010 yılından sonra yapılan düzenlemelerle tekrar görülmüştür.

Türkiye’de de 2010 yılından sonra yapılan düzenlemelerin, Fransa da gerçekleştirilen düzenlemelerle paralel olduğu görülmektedir. Türkiye’de 2010 yılından sonra merkezileşmeye doğru atılan en önemli adım, 2012 yılında kabul edilen “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile birlikte olmuştur. Bu Kanun ile birlikte, 14 yeni il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülerek, büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmıştır. Ancak büyükşehir belediyesi olan 30 ilde il özel idareleri kaldırılmış ve yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur.

30 büyükşehir belediyesinde valinin başkanlığında kurulan, YİKOB’nın; hizmetlerin verimliliğini ve etkinliğini artırmak, hizmetlerdeki aksamalara engel olmak, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak ve ili tanıtmak gibi görevleri bulunmaktadır. Ancak YİKOB’lar yerel özerkliğe aykırı olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki kontrolünün artmasına sebep olacaktır. Bu kurumlar, sınırları çizilmeyen olağanüstü yetkilerle donatılmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014: 111-114).

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan birçok köy ve beldenin de tüzel kişiliği kaldırılmış ve bu birimler mahalleye dönüştürülmüşlerdir. Mahalleye dönüştürülen birimlerin, bütçeleri kaldırılmış ve yerel varlıkları el değiştirmiştir. Yerel halkın görüşlerine yeterince başvurulmadan ve ağırlıklı olarak bürokratik tercihlerden kaynaklanan bu düzenleme, hizmette yerellik (subsidiarite) noktasında birçok eleştiri almış ve yerel özerlik açısından da katı ve sert bir müdahale olarak nitelendirilmiştir.

Dolayısıyla Türkiye’deki yerel yönetim yapısının, 2000’lere kadar Fransa’daki gibi katı bir merkeziyetçi yapıda iken, 2000’lerden sonra yapılan idari reform çalışmalarıyla yerelleşmeye doğru önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak 2010 yılından sonra iki ülkede de yerel yönetimler üzerindeki merkezileşmenin tekrar arttığı ve Fransız yerel yönetim sisteminde gerçekleştirilen düzenlemelerin, Türk yerel yönetim sistemini de belli ölçüde etkilediği söylenebilir.

Türkiye’de 2000-2010 yılları arasında İngiltere’de olduğu gibi yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla Türkiye’deki yerel yönetimlerin dönüşüm sürecini değerlendirebilmek için İngiltere’deki yerel yönetimlerin dönüşümünü ve bu dönüşümün Türkiye’ye olan etkisini de ele almak gerekmektedir.

3.2. İNGİLTERE’DE YEREL YÖNETİMLERDEKİ DÖNÜŞÜMÜN TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ

Türkiye’de “İngiltere” olarak anılan ülkenin resmi adı, “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı”dır. Kısaca “Birleşik Krallık” olarak ifade edilen bu ülke, İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda olmak üzere dört farklı ülkenin birleşmesinden oluşmaktadır. 1707 yılında İngiltere, Galler ve İskoçya’nın birleşmesi ile Büyük Britanya; 1800 yılında ise Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda’nın birleşmesiyle de Birleşik Krallık oluşmuştur (Karasu, 2004: 87). Dolayısıyla İngiltere, Birleşik Krallığın yalnızca dört ana parçasından biridir. Bu çalışmada da Birleşik Krallığın en büyük ülkesi ve merkezi olan İngiltere’nin üzerinde durulacaktır.

İngiltere, 1215 yılında Kral Yurtsuz John ve Lordlar arasında yapılan, karşılıklı egemenliğe dayalı olarak şekillenen ve günümüze kadar karşılıklı güçler dengesi içinde demokratik bir yönetim geleneğini yaşatmayı başaran yeryüzünün ender ülkelerinden

birisidir (Parlak ve Caner, 2009: 108-109). Güneş batmayan ülke adıyla anılan ve üniter bir devlet olan İngiltere, anayasal monarşi ve parlamenter hükümet sistemiyle yönetilmektedir.

İngiltere’de yazılı bir anayasa bulunmamaktadır. Ancak bu ülkenin bir anayasası olmadığı anlamına gelmemektedir. Bazı temel kanunlar ve kimi gelenek ve teamüller hep birlikte İngiltere’nin Anayasası’nı teşkil etmektedir. Bu çerçevede, 1215 tarihli “Magna Carta”, 1689 tarihli “Bill of Rights” ve 1707 tarihli “Act of Union” monarşiyi sınırlayan ve İngiliz Anayasası’nın parçalarını teşkil eden dokümanlardır (Yayla, 2015: 104). Bu dokümanlar, İngiliz kamu yönetim sisteminin genel örgütlenme ve işleyişini şekillendirmektedir.

İngiltere’nin yönetim geleneği oldukça eskiye dayanmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerle ilgili olan haklar, çok eski tarihlerde elde edilmesinden dolayı, İngiltere yerel yönetimlerin “beşiği” olarak kabul edilmektedir. İngiltere, yerel yönetimler alanında çoğu zaman öncü olmuş ve bu alanda birçok ülkeye örnek teşkil etmiştir. Türkiye’de de özellikle 2000 yılından sonra İngiliz yerel yönetim sisteminin bazı alanlarda örnek alındığı görülmektedir. İngiliz yerel yönetim sisteminin, Türk yerel yönetim sistemine olan etkisini ele almadan önce, İngiltere’deki yerel yönetimlerin ortaya çıkış sürecine ve mevcut yapısına değinmek gerekmektedir.

3.2.1. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Süreci

Yerel yönetimlerin üniter devletlerde etkin bir şekilde yer alabilmesinde, bu ülkelerin güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmalarının ve anayasal düzenlemelerinde yerinden yönetim anlayışını benimsemelerinin etkili olduğu söylenebilir. Üniter yapıya sahip İngiltere’nin de yerel yönetim geleneği oldukça eskiye dayanmakta ve yazılı bir anayasası olmamasına rağmen, yerel yönetimlere gerektiği şekilde önem veren demokratik (Ünal, 2019: 117) ülkelerin başında gelmektedir.

İngiltere’de yerel yönetimler geleneği 1215 yılında imzalanan Magna Carta (Büyük Ferman)’ya kadar uzanmaktadır. Merkezi yönetimlerin özellikle kamusal hizmetler alanında görev ve yetkilerini yerel yönetim birimlerine devretmesi anlayışı, yüzyıllarca süren bir evrimleşmenin sonucu olarak günümüze kadar gelmiştir. Bu sebeple hem merkezi yönetimlerin yapılanmasında hem de yerel yönetimlerin

şekillenmesinde yazılı düzenlemelerden çok gelenekler ve buna bağlı içtihatlar hukuku ekseninde bir yapılanma süreci gerçekleşmiştir (Ökmen ve Parlak, 2015: 284). İngiltere’de yerel yönetimlerdeki bu yapılanma süreci, birçok ülkeye de örnek model teşkil etmiştir.

İngiltere’de 1835 yılından günümüze kadar yerel yönetimler ile ilgili birçok önemli düzenleme gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili gerçekleştirilen düzenlemeler birçok eleştiri almış ve bu durum yapılan düzenlemelerin tekrar ele alınmasına sebep olmuştur. Son yıllarda yapılan düzenlemelerle birlikte, İngiliz yerel yönetim sisteminin, modern şartlara uyum sağlaması amaçlanmaktadır.

İngiltere’de yerel yönetimlere yönelik yapılan ilk genel düzenleme, 1835 tarihli “Belediye Şirketler Kanunu” ile olmuştur (Wollmann, 2004: 643). Ardından 1888 ve 1894 tarihli “Yerel Yönetim Kanunları” kabul edilmiştir (Barnett & Sweeting, 2013: 6). İngiltere’de yerel yönetimlerle ilgili evrim niteliğinde yapılan önemli yasal düzenlemeler şu şekilde sıralanabilir (Koçdemir, 1999: 99-100; Karasu, 2004: 111-114; Yamaç, 2014: 2-4; Communities and Local Government, 2011: 1);

a) 1835-Belediye Şirketler Kanunu: Bu kanun ile birlikte, yerel yönetimlerin görevleri ve temsil organlarının yetkileri belirlenmiş ve erkeklere seçme hakkı tanınmıştır. Ayrıca yerel yönetim birimlerine, yerel görevlerini yapabilmeleri için kendi vergilerini belirleme yetkisi de verilmiştir.

b) 1888-Yerel Yönetimler Kanunu: Kral tarafından aristokratlar arasından atanan hâkimlerin yönetimindeki kontluklar (İngiltere’de en büyük yerel yönetim birimleri), 1888 tarihli kanun ile birlikte siyasi temsili anayasal sistem içine alınarak, seçilmiş temsil organlarına kavuşturulmuştur.

c) 1894-Yerel Yönetimler Kanunu: Yerel yönetimler arasındaki dağınıklığı ve karışıklığı düzenlemek amacıyla yapılmıştır. Bu kanun ile birlikte, kontluklar, şehirler ve beldelerin yanında, bir siyasi ve idari birim olarak iller oluşturulmuş ve seçilmiş temsil organlarına kavuşturulmuşlardır.

d) 1899- Londra Yönetim Kanunu: Bu kanun, Londra’ya özel çıkarılmış ve Londra’nın genelini kapsayan ilk belediye oluşturulmuştur. Bu düzenleme, 1960’lara kadar varlığını sürdürmüştür.

e) *1963- Londra Yönetim Düzenlemesi:* 1965 yılından itibaren, Londra'nın iki aşamalı yapısından bölge kentleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu kanun ile birlikte, Stratejik Büyük Londra Kurulu, 33 ilçe ve İç Londra Eğitim Otoritesi kurulmuştur. Yapılan bu düzenlemeler sonucunda yerel yönetim birimlerin görevleri ve merkezi yönetimle olan ilişkileri açısından oldukça karışık bir yapı meydana gelmiştir.

f) *1972-Yerel Yönetim Kanunu:* 1970 yılında iktidar olan Muhafazakâr Parti, 1972 yılında yürürlüğe koyduğu “Yerel Yönetim Kanunu” ile yerel yönetimleri birleştirerek sayılarını azaltmıştır. Bu çerçevede, İngiltere ve Galler’de ilçe belediyeleri yürürlükten kaldırılmış ve 1974 yılından itibaren iki aşamalı bir yapı uygulamaya geçmiştir. Parish’lerin (kilise bölgeleri) ise sayıları azalmakla birlikte varlıkları devam etmiştir. Günümüze kadar hem yapı hem de fonksiyon olarak değişikliğe uğrayan eyalet, şehir ve parish’ler son halini 1972 tarihli Kanun ile almıştır.

g) *1985-Yerel Yönetim Kanunu:* Yerel yönetimler ile ilgili önemli değişiklikler Thatcher döneminde de devam etmiştir. 1985 tarihli “Yerel Yönetimler Kanunu” ile birlikte, Muhafazakâr Parti Hükümeti tarafından, halktan kopuk, etkinliği düşük ve yüksek maliyetli olmaları gibi sebeplerle Londra ve diğer altı büyükşehir belediyesi 1 Nisan 1986 tarihinde kaldırmıştır. Kaldırılan bu birimlerin sorumlulukları ise merkezi yönetim kurumlarına, ilçe meclislerine, yarı özerk örgütlere ve yeni oluşturulan özel amaçlı yerel kamu kurumlarına aktarılmıştır. Merkezi yönetim tarafından alınan bu karar, birçok kesim tarafından eleştirilmiştir.

h) *1997-Yerel Yönetim Birliğinin Oluşturulması:* 1997 yılında İngiltere’de “Yerel Yönetim Birliği” kurulmuştur. Bu birlik, İngiltere ve Galler’deki yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. Birliğe üyelik zorunlu olmamasına rağmen, yerel yönetimlerin neredeyse tümü üye olmuştur. Yerel yönetimlerin yanı sıra, ulaştırma otoriteleri, yangın otoriteleri ve polis otoriteleri gibi yerel hizmet sunan birçok kurumda da birliğe üye olmuşlardır. Birliğin temel amacı, hem yerel yönetimler arasında iletişimi ve işbirliğini sağlamak hem de hükümet ile kurulan ilişkilerde aktif bir rol almaktır.

i) *1999-Londra Belediye Kanunu:* 1986 yılında Thatcher döneminde kaldırılan Londra Büyükşehir Belediyesi, 1999 tarihli “Londra Belediye Kanunu” ile birlikte tekrar kurulmuş ve görev alanı genişletilmiştir.

j) *2000-Yerel Yönetim Kanunu*: Sıkı bir şekilde denetlenen ve yetki aşımı olması halinde merkezi yönetimin ve mahkemelerin yaptırımlarıyla karşılaşan yerel yönetim birimlerine, 2000 tarihli “Yerel Yönetim Kanunu” ile bazı esneklikler getirilmiştir. Bu çerçevede, yerel yönetim liderlerine ekonomik, sosyal ve çevre ile ilgili konularında, yerel birimlerin ihtiyaçlarına göre, kanunlarda kendilerine açıkça verilmemiş olan yeni işlevleri de üstlenebilmeleri olanağı tanınmıştır. Bu kanun ile birlikte, yerel yönetim liderlerine tanınan yetki ve yetki aşımı ilkesinin belli ölçüde esnetildiği söylenebilir.

k) *2011-Yerel Yönetimler Kanunu*: Bu kanun ile birlikte, yerel yönetimlere yönelik yapılanma tekrar düzenlenmiş ve yerelleşme anlayışı daha çok ön plana çıkmıştır. 2011 tarihli “Yerel Yönetimler Kanunu” iktidardaki merkezi hükümetten yerel halka doğru önemli ve kalıcı bir değişim sağlama potansiyeline sahip bir dizi önlem ortaya koymaktadır. Dört ana başlıkta toplanan bu önlemler; yerel yönetimler için yeni özgürlükler ve esneklikler; birey ve toplum için yeni haklar ve yetkiler; planlama sistemini daha demokratik ve daha etkili hale getirmek için reform yapmak ve konutlarla ilgili kararların yerel olarak alınmasını sağlamak şeklinde sıralanmaktadır.

Görüldüğü üzere, İngiltere’de yerel yönetimler konusunda 1835 yılından, 2011 yılına kadar birçok yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. İngiltere’de yerel yönetimlerin sürekli gündemde olması ve bu konuda düzenli çalışmalar yapılması, bu ülkede yerelleşmeye ve yerel yönetim birimlerine verilen önemi de göstermektedir.

3.2.2. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

İngiltere’de tarihsel süreç içerisinde yerel yönetim birimleri üzerinde birçok defa önemli dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ihtiyacı birçok ülkede olduğu gibi, İngiltere’de de somut adımlarla bu konunun önem kazanması 1980’li yıllara denk gelmektedir. Özellikle Margaret Thatcher’in yönetime gelmesiyle birlikte, 1979 yılından sonra İngiliz yerel yönetim sisteminde önemli dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Ancak İngiltere’de 1979 yılından sonra yerel yönetimlerde yaşanan dönüşümü görebilmek adına, 1979 öncesi İngiliz yerel yönetim sistemini de kısaca ele almak gerekmektedir.

3.2.2.1. 1979 Öncesi İngiltere’de Yerel Yönetimler

Yerel yönetim geleneği oldukça eskiye dayanan İngiltere’de yerel yönetim birimleri oldukça güçlü bir konumdadır. Ancak 1 Nisan 1977 Reformu’ndan önceki dönemde yerel yönetim düzeni, İngiltere kadar karışık bir başka ülkeye de rastlamak oldukça güçtür. Bu durumun sebebi, tarihsel gelişme süreci itibariyle İngiltere’de hemen her kentin bağımsız ayrı bir tarihe ve idare düzenine sahip olmasıdır. Örneğin, bugün bile idari düzeni açısından ayrı bazı özelliklere sahip bulunan Londra şehri Birinci Henry döneminde Sheriff’i (en büyük idare amiri), Birinci Richard döneminde de belediye başkanını seçme hakkını kazanmış ve bu haklar 1215 tarihli Magna Carta (Büyük Ferman)’da hukuken teminat altına alınmıştır. Diğer kentler ise bu hakları daha sonraki dönemlerde ve değişik tarihlerde elde edebilmişlerdir (Nadaroğlu, 1994: 140).

İngiltere’de yerel yönetimler uzun bir süre ön planda olmuşlardır. Köklü ve güçlü yerel yönetim yapısına sahip İngiliz yerel yönetim sistemi, başta Türkiye olmak üzere birçok ülkeye örnek olarak gösterilmiştir. Ancak İngiliz yerel yönetimlerinin dönüşüm süreci, diğer Avrupa ülkelerine göre farklı bir özellik göstermiştir. Bu farklılık özellikle küreselleşme ile birlikte gerçekleşmeye başlamıştır.

Küreselleşme ve yerelleşme süreçlerinin etkisi ve yönetim anlayışında meydana gelen değişimlerle birlikte, dünyanın birçok ülkesinde merkezi yönetimin işlevleri azaltılmakta ve bu işlevler çoğunlukla yerel yönetim birimlerine aktarılmaktadır. Yeni süreçte birçok ülkenin yerel yönetimlerin işlevlerinde artış gözlemlenirken, İngiltere’de ise yerel yönetimlerin işlevlerinde azalma olduğu görülmektedir. Tarihsel süreçte yerel yönetimlerin ön planda olduğu ve yerel demokrasinin en iyi uygulandığı ülkelerin başında gelen İngiltere’de bu süreç, 1979 yılından sonra yaşanan gelişmelerle tersine dönmüştür (Sezer, 2008: 233).

1979 yılından sonra İngiltere ve İtalya’da yerel yönetim sistemleri, ulus-altı yönetimlerin en zayıf olduğu ülkeler olarak gösterilmiştir (Goldsmith & Klausen, 1997: 4). Küreselleşme ile birlikte birçok ülkede yerelleşme artarken, İngiliz yerel yönetim sisteminde merkezileşme artmaktadır. Thatcher döneminde yerel yönetimler tarafından yapılan birçok hizmetler, merkezi yönetiminin denetimi altında gerçekleştirilmiştir (Goldsmith & Sperling, 1997: 96). İngiliz yerel yönetim sisteminde yaşanan bu

dönüşümden sonra, yerel yönetim birimlerinin üstelendiği görevler de değişmeye başlamıştır.

1979 yılından önce, gaz ve elektrik dağıtımından orta öğretim ve yükseköğretim hizmetleri ve içme suyu hizmetlerine kadar birçok hizmeti yerine getiren yerel yönetim birimleri, birçok ülkenin tersine günümüzde önemli alanlarda yetki ve sorumluluğunu kaybetmiştir. İngiltere’de yerel yönetim birimleri, günümüzde geçmişteki birçok yetki ve sorumluluklarını, yöneticileri atama ile gelen, yerel ve bölgesel düzeyde teşkilatlanmış bazı ajanslar ve guango statüsündeki yarı-özerk kamu kurumlarıyla paylaşmak zorunda kalmışlardır. Özellikle konut ve sağlık hizmetleri bu birimler tarafından yerine getirilmektedir (Sezer, 2008: 234).

İngiltere’de 1979 yılından önce oldukça güçlü konumda bulunan yerel yönetim birimleri, 1979 yılından itibaren Thatcher dönemi ile birlikte geri planda kalmışlardır. Ancak 1997 yılında Tony Blair Hükümetinin iktidara gelmesiyle birlikte, yerel yönetim birimleri tekrar ön plana çıkmaya başlamış ve bu birimlerin daha özerk ve güçlü olmaları yönünde önemli düzenlemeler de gerçekleştirilmiştir.

3.2.2.2. 1979 Sonrası İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

Uzun yıllar boyunca birçok alanda belli bir kültürün ve yapının temsilcisi olan İngiltere, özellikle idari geleneklerinin diğer birçok kültüre örnek oluşturmamasından ve öncülük etmesinden dolayı dünya siyaseti ve idari yapılanmasında önde gelen ülkelerden birisi olmuştur. İngiltere’nin siyasi ve idari rejiminin bütün ayrıntılarıyla bir teorinin eseri olmaktan ziyade deneysel bir görüntüye sahip olması ona bu özelliğini kazandırmada en önemli etkenlerden birisidir. Aynı şekilde siyasi ve idari kurumlarının yavaş yavaş oluşan tarihsel bir gelişim sonucu ortaya çıkması onlara ülkedeki ya da dünyadaki iktisadi ve sosyal değişmelere uyum sağlayabilmeleri özelliğini de kazandırmıştır. İdari rejimi birçok ülke tarafından benimsenmiş liberal kurumların beşiği İngiltere’de, dengeli geleneksel nitelikler, modern devletin özelliği olan etkinlik ve yeniliğe açık olabilme ve sorunlarının çözülmesinde, İngiliz düşünüş ve geleneklerinin oynadığı rol hem özgün hem de önemlidir (Turan, 2015: 217). Özellikle 1970’lerden sonra “kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması” düşüncesiyle ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışının dünyanın birçok ülkesinde uygulanmasında İngiltere’nin önemli bir rolü bulunmaktadır.

İngiltere’de yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, katı ve bürokratik özelliğe sahip kamu yönetimi anlayışı, yerini esnek ve piyasa ekonomisine dayalı kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. 1980’lerden günümüze kamu yönetiminde ortaya koyduğu dinamizmle birçok ülkeye öncülük eden İngiltere, yerel yönetimlerin dönüşümü noktasında ise diğer ülkelere göre farklı bir yol izlemiştir. 1980’lerden sonra Fransa gibi güçlü merkeziyetçi özelliğe sahip ülkeler bile yerelleşmeye doğru önemli adımlar gerçekleştirirken, İngiltere’de 1979-1997 dönemleri arasında yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılıkları artırılmış ve yerelleşme çalışmaları azalmıştır. Köklü bir yerel yönetim geleneği olan İngiltere’de, yerel yönetimlerle ilgili yaşanan bu süreç uzun bir süre tartışılmıştır.

İngiltere’de 1979 yılından günümüze yerel yönetimler ile ilgili yaşanan dönüşümü iki ana dönemde incelemek mümkündür. Bunlardan birincisi, Muhafazakâr Parti hükümetlerinin iktidarda olduğu 1979-1997 dönemidir. İkincisi ise İşçi Partisi’nin iktidarda olduğu 1997 dönemi ve sonrasıdır.

3.2.2.2.1. 1979-1997 Dönemi Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

1979 yılında Margaret Thatcher’in başbakanlığa gelmesiyle birlikte İngiliz kamu yönetiminin performansından şikâyetçi olan ve kökten değişikliğe uğratılması gerektiği yönünde öteden beri görüş açıklamaktan kaçınmayan reformcu bir kişilik ve anlayışta da iktidara gelmiş oldu. Ülkenin ve dünyanın geçirmekte olduğu sürecin, Thatcher’in radikal kararlar alıp uygulamaya koymasında oldukça etkisi olmuştur (Kutlu, 2006: 111). Nitekim birçok yazar tarafından da Thatcher Hükümeti ile birlikte hem İngiltere’de hem de dünyada yeni bir dönemin başladığı kabul edilmektedir.

Thatcher Hükümeti’nin kamu yönetiminde aldığı radikal kararlardan en çok etkilenen birimlerin başında, yerel yönetimler gelmektedir. Bu dönemde yerel yönetimler, savurgan ve verimsiz birimler olarak ilan edilmiş ve bu birimlerin daha etkili olmasına yönelik (Sullivan, 2003: 3) önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

İngiltere’de muhafazakâr yönetimler tarafından 1980’lerde ve 1990’ların başında izlenen yerel yönetim reform programı, OECD tarafından da kamu yönetiminde değişimin modeli olarak ortaya konulan, rekabet, deregülasyon, özelleştirme ve sonuç

odaklı yönetime yönelik eğilimleri içermektedir. Bu dönemde yerel yönetimlerin ana temaları şu şekilde ifade edilebilir (Sanderson, 2001: 303);

- a) Finansal kısıtlama, paranın karşılığını verme ve verimlilik arayışı,
- b) Yerel yönetimlerin parçalanması ve önemli sorumlulukların diğer kurumlara devredilmesi,
- c) Doğrudan hizmet sunumunda yerel yönetim birimlerinin etkinliğinin azaltılması ve bu birimlerin kolaylaştırıcı bir rolünün geliştirilmesi,
- d) Geniş bir hizmet yelpazesi için zorunlu rekabetçi ihale yönetimiyle rekabetin artması ve hizmet sunumunda gönüllü ve özel sektörleri içeren “karma bir ekonominin” sağlanması,
- e) Yerel hizmetlerin "tüketicilerinin" gücünü, "üretici" çıkarlarının pahasına seçim yoluyla güçlendirme girişimi olması,
- f) Performans kriterleri ve hedefleri kapsayan “sözleşmeye dayalı” ilişkileri içeren merkez ve yerel yönetim birimlerinde hesap verebilirliğin yeni şekillerine daha fazla vurgu yapılması,
- g) İş planlamasında maliyet merkezli yönetim, performans yönetimi, stratejik yönetim, kalite yönetimi ve pazarlama dâhil olmak üzere daha çok özel sektörden alınan yönetimin teşvik edilmesi.

İngiltere’de 1979 yılından sonra yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, kamu hizmet anlayışı da değişmiştir. Kamu hizmet anlayışında yaşanan dönüşümün ana temaları Stewart ve Walsh (1992: 504-508) tarafından şu şekilde ifade edilmektedir; Tüketici ile üreticinin rollerinin ayrılması, sözleşmeye dayalı ya da yarı sözleşmeye dayalı düzenlemelerin artması, performans göre hesap verebilirliğin olması, ödeme esnekliği ve çalışma koşullarının sağlanması, siyasi sürecin yönetim sürecinden ayrılması, pazarın ya da yarı pazarın oluşturulması, halkın müşteri olarak görülmesi, düzenleyici rolün yeniden değerlendirilmesi ve hizmetlerde kültür değişimidir.

1979 ve 1997 yılları arasında Muhafazakâr Parti Hükümetleri ve Başbakan Margaret Thatcher Dönemi’nde yeni kamu yönetimi anlayışı ve neo-liberal politikaların benimsendiği süreçte “âdemi merkezîyetçi” bir politika ve buna bağlı idari kademelendirme gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak yerel yönetimlerin büyük bir

bölümü İşçi Partisi'nin kontrolünde olmasından dolayı, yerel yönetim ile taşra yönetimleri arasındaki tartışmalarda parti politikasıyla ilgili sebepler etkili olmuştur. 20 yıllık muhafazakâr hükümet döneminde, 100 civarındaki kanun ile taşra birimlerinin yetki ve karar alanları sınırlandırılmaya çalışılmıştır (Koçdemir, 1999: 101-102). Özellikle “1980 Konut Kanunu” ile belediyelere ait olan birçok konut özelleştirilmiş ve yapılan bu değişiklik ile büyük belediyelerin yönetimini elinde bulunduran İşçi Partisi'nin gücü kırmak istenmiştir (Olgun, 2013: 95).

1979-1997 döneminde yerel yönetimlerle ilgili en dikkat çeken değişikliklerin başında, Londra ve altı büyükşehir belediyesinin 1986 yılında kaldırılması gelmektedir. Kaldırılan bu belediyeler, halktan kopuk, verimsiz ve yüksek maliyetli olarak görülmüş ve yerel yönetim birimlerinin “özel sektör” anlayışıyla hareket ederek, “etkin, etkili, verimli, rekabetçi ve müşteri odaklı” çalışmaları istenmiştir. Ancak Thatcher Hükümeti tarafından alınan bu kararın, tamamen siyasi düşüncelerden kaynaklandığı bilinmektedir.

Yeni Sağ ideolojisini benimseyen İngiliz Muhafazakâr Parti Hükümetleri, yerel yönetim birimlerinin “yerel hizmetleri” yeterli şekilde verimli sunmadıklarını ve dolayısıyla bu hizmetlerin özel sektör tarafından yerine getirilmesi gerektiğini öne sürmüştür. İngiltere’de yerel yönetimler, ön planda tutulmasına rağmen anayasal güvencelerinin olmaması ve yerel yönetim harcamalarının yaklaşık %80’nin merkezi yönetim tarafından karşılanması (Martin, 2011: 71), 1979-1997 yılları arasında yerel yönetimlerle ilgili alınan radikal kararların uygulanmasını kolaylaştırmıştır.

İngiltere’de 1979’dan sonra yerel yönetimlerin daha verimli ve etkin hizmet sunması amaçlanmış ve bu çerçevede “zorunlu rekabetçi yaklaşımı” benimsenmiştir. Yerel yönetimlerde zorunlu rekabetçi yaklaşımı, geleneksel bürokraside kamu tercihi teorilerini yansıtmaktadır. Bu teoriler, hizmetlerin, ihale yoluyla daha az maliyetle daha yüksek verimliliği sağlayacağını öne sürmektedir. Rekabetçi ihale yöntemi ile yerel halk için “En İyi Değer” (Boyne, 1998: 695-707) ortaya konulmaya çalışılmaktadır

Zorunlu rekabetçi yaklaşım, piyasa unsurlarını ön planda tutan, denetimin hiyerarşik şekliyle birleşen, kamu ve özel yönetim arasındaki ara bir pozisyon, yeni bir melez regülasyon olarak ifade edilmektedir. Bu yaklaşım, hizmetlerin sunumu için yerel yönetim birimlerinin özel sektör ile rekabete girmesi anlamını taşımaktadır (Sezer,

2008: 240). Zorunlu rekabetçi yaklaşım uygulaması, 1988 Yerel Yönetim Kanunu kapsamında düzenlenmiştir (Painter, 1991: 191). Bu uygulama ile birlikte yerel yönetim birimlerine ait birçok hizmet, ihale yöntemiyle özel sektör tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır.

İngiltere’de 1979-1997 dönemleri arasında yerel yönetim anlayışı önemli ölçüde değişmiştir. Bu dönemde yerel yönetim anlayışındaki değişimler, aşağıdaki tabloda 1979 öncesi ve sonrası şeklinde karşılaştırılarak özetlenmiştir.

Tablo 3.4: İngiltere’de 1979 öncesi ve 1979-1997 Dönemleri Arasında Yerel Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması

1979 Öncesi Yerel Yönetim Anlayışı	1979-1997 Dönemleri Arasında Yerel Yönetim Anlayışı
• Merkez odaklı • Belediyecilik • Geleneksel/statik • Gelirleri artırma ve sürekli kılma • Hizmet sağlayıcı/ hizmet sunucu odaklı • Değişim ritmi yavaş • Kuruluş/boş kadro • Kısa dönemli gelişmeye dayalı • Dar görüşlü • Pasif istihdam politikaları • Kural odaklı • Finans/hazine yönelimli • Kurum kültürü tanınmamakta	• Müşteri odaklı • Zorunlu rekabetçi yaklaşım/ ortak girişim / satın alma • Değişim yönelimli • Gelirlerde azalma eğilimli • Tüketici odaklı • Değişim ritmi hızlı • Nakit sınırlı bütçe • İşletme yönelimli; planlanmış • Açık/iletişime dayalı • Aktif istihdam politikaları • Esnek • Daha çok politika yönelimli • Yönetim amaç ve stili ile donatılan kurumlaşmış kültür

Kaynak: Sezer, 2008: 240.

Tabloda da görüldüğü üzere, İngiltere’de 1979-1997 dönemleri arasında yerel yönetim anlayışında zorunlu rekabete aşırı vurgu yapılmış ve yerel yönetim birimleri birer özel işletme olarak görülerek, hizmetlerin müşteri odaklı sunulması istenmiştir. Yerel yönetim anlayışındaki bu değişim önemli eleştirilere de maruz kalmıştır. Yerel hizmetlerde zorunlu rekabet anlayışı, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki baskısı olarak görülmüştür. Ayrıca yerel yönetimlerin, özel işletme olarak değil, kamu kurumu olarak hizmet vermesi istenmiştir. Nitekim kamu kurumları, “kamu yararı” gözetirken, özel işletmeler “kar etme” anlayışıyla hareket etmektedir.

3.2.2.2.2. 1997'den Sonraki Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

İngiltere'de 1979 yılında Muhafazakâr Partinin iktidara gelmesiyle birlikte, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki baskısı artmıştır. Ancak 1997 yılında Tony Blair Hükümetinin (İşçi Partisi) iktidarı devir almasıyla birlikte, aşırı merkeziyetçi yapı terk edilmiş ve yerelleşmeye yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

1997 yılında İktidara gelen Blair Hükümeti'nin reform girişimlerinin en önemli parçasını yerel yönetimler oluşturmuştur. Hükümet, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nı imzalamış ve siyasal yerinden yönetim ile Galler, Kuzey İrlanda ve İskoçya'ya önemli yetki aktarımı sağlamıştır. Blair Hükümeti'nin yerelleşme çalışmaları çeşitli tipte bölge yönetimleriyle devam etmiştir. Hükümetin, İskoçya Parlamentosu'na, Kuzey İrlanda ve Galler Meclisi'ne ve oluşturulması beklenen seçilmiş bölge meclislerine yetki aktarımını sağlayan yerelleşme çalışmaları, İngiltere'de son 400 yılda gerçekleştirilen en geniş ve köklü anayasal değişiklikler olarak görülmektedir (Karasu, 2004: 168-169).

Blair Hükümeti iktidara geldiğinde eski yerel yönetim politikası olan “zorunlu rekabetçi yaklaşımı” iptal ederek yerine “best value (en iyi değer)” programını getireceğini ilan etti (Boyne, 1999: 1). Best value programının zorunlu rekabetçi yaklaşımından en önemli farkı, kamu hizmet sunumunda rekabetçi bir ortam sağlama noktasında, zorunluluk değil, gönüllülük esastır.

Best value programı, hizmet sunumunda maliyet, verimlilik, etkililik, kalite ve adil erişim açısından ortaya konulan performans düzeyini ifade etmektedir (Boyne, 1999: 2) Bu uygulama genel olarak, yerel yönetim birimlerinin sundukları hizmetleri etkin ve kaliteli olarak mümkün olan en düşük fiyat ile sunmalarını temel almaktadır. 1999 yılında bir yerel yönetim kanunuyla best value programının, bütün yerel yönetim birimleri tarafından uygulanması yasallaşmış oldu. İngiltere'de uygulanan modernizasyonun yerel düzeyde ifadesi olan best value programının genel hatları aşağıdaki gibi açıklanabilir (Demirkaya, 2006: 326-327);

a) Yerel yönetim birimleri sürdürebilir gelişmeyi sağlayabilmek için geliştirecekleri stratejinin oluşumunda etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik unsurlarını dikkate almalıdırlar.

b) Yeni reformların uygulanmasında halkın katılımının sağlanması ve onların görüşü temel alınmalıdır.

c) Temel hizmetlerin sunulmasındaki performans ölçütleri belirlenmelidir.

d) Yerel yönetim birimlerinin sunmuş oldukları bütün hizmetleri beş yıllık bir dönem içinde mutlaka değerlendirmeye alınmalıdır. Bu bir tür denetim ya da performans ölçümü de denilebilecek, işlemin yapılmasında açıklık, şeffaflık ve bütün ilgililerin bilgisine sunularak tartışmaya açma, hizmetin sunulduğu kişilere danışılması, aynı hizmeti sunan diğer birimlerle karşılaştırılması ve hizmetlerin sunumunda rekabet ortamının hazırlanması gibi temel best value ilkelerinden yararlanılmalıdır.

e) Best value programını uygulamak zorunda olan bütün yerel yönetim birimleri hükümete sunmak üzere yıllık performans planları hazırlamalıdır. Bu planların hazırlanmasında geçmiş yılın bir performans değerlendirmesi yapılmalı ve gelecek yıla ait planlar, gerçekleştirilmesi öngörülen hedefler bulunmalıdır.

f) Yerel yönetim birimlerinin hazırlamış oldukları performans raporlarını incelemek üzere bağımsız bir denetim mekanizmasının sunulan ve vaat edilen hizmetleri halk ve hükümet adına incelemesi zorunludur.

Best value programıyla birlikte, yerel yönetim birimlerinin sorumluluk alanları genişlemiştir. Yerel ihtiyaç ve sorunları belirlemek ve özel sektör ile gönüllü sektörler arasında ortaklıkları içeren girişimlerin kolaylaştırılması ve esnekleştirilmesi yerel yönetim birimlerinin yeni rolü arasına girmiştir. Bu yeni rolde, etkililik, verimlilik ve ekonomik faktörler göz önüne bulundurularak yerine getirilmektedir (Jones, 2002: 40).

İngiltere’de 1997 yılından sonra yerel yönetimlerle ilgili birçok düzenlemenin gerçekleştirilmesinde, ülkenin Avrupa Birliği ile uyum sürecinde olmasının önemli etkisi bulunmaktadır. İngiltere, Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde özellikle 2000 yılında yaptığı düzenlemeyle yerel yönetim birimlerinin “yerel hükümetler” haline gelmesi noktasında önemli bir değişim gerçekleştirmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle yerel yönetim birimleri halkın ihtiyaçlarını temin etme konumunda bulundukları bölgede bir sivil toplum kuruluşu gibi görülerek halkın lideri konumuna getirilmişlerdir. Yerel yönetim birimleri, yerel demokrasinin daha çok işlerlik kazanmasının sağlanması amacıyla, halkla bütünleşme yolunda ihtiyaç duyacakları yetkilerle donatılmışlardır (Çolak, 2005: 236).

İngiltere merkezi idaresinin özelleştirme sonrasında kendisine biçmiş olduğu rol, merkezi küçük çekirdek bir denetim sistemin kurulması, daha etkili bir denetim anlayışının sağlanması, temel nitelikteki bazı görevler dışında kalan görevlerin yerel yönetim birimlerine devredilmesi konularında bir yapısal değişim şeklinde yaşanmıştır. İngiltere merkezi idaresi, ülke savunması, ulusal güvenlik ve dış ilişkiler gibi temel konular dışındaki görevlerini yerel yönetim birimlerine devretmiş bulunmaktadır (Çolak, 2005: 237).

İngiltere’de 1997 yılından sonra yerel yönetimlerde önemli bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerdeki bu dönüşüm, birçok ülkeyi de etkilemiştir. Ülkede 1997 ve sonrasında yerel yönetimlerde yaşanan somut adımlar şu şekilde sıralanabilir;

a) 1997 yılında “Yerel Yönetim Birliği” kurulmuştur. Bu birlik, İngiltere ve Galler’deki yerel yönetim birliklerinden oluşmaktadır. Birliğin temel amacı, hem yerel yönetimler arasında iletişimi ve işbirliğini sağlamak hem de Hükümet ile kurulan ilişkilerde aktif bir rol almaktır (Karasu, 2004: 114).

b) 1986 yılında daha çok siyasi düşüncelerle kaldırıldığı düşünülen, Londra Büyükşehir Belediyesi, 1999 tarihli “Londra Belediye Kanunu” ile tekrar kurulmuş ve yetkileri eskiye oranla artırılmıştır.

c) 2000 yılında “Yerel Yönetim Kanunu” çıkartılmıştır. Bu kanun ile birlikte, sıkı bir şekilde denetlenen ve yetki aşımı olması halinde de merkezi yönetim ile mahkemelerin yaptırımlarıyla karşılaşan yerel yönetim birimlerine bazı esneklikler tanınmıştır (Karasu, 2004: 114).

d) 2010 yılında göreve gelen Koalisyon Hükümeti (Muhafazakâr ve Liberal Demokrat Parti) tarafından da yerel yönetimler ile ilgili önemli bir rapor açıklanmıştır. Raporda yerel yönetimlere daha fazla yetki verileceği, 12 büyük ilde doğrudan seçimle gelen başkanların oluşturulacağı, bölge yönetimlerinden bazı yetkilerin alınarak tekrar yerele aktarılacağı, meclislere genel yetki verileceği ifade edilmiştir (Nalcı Arıbaş, 2015: 7-8).

e) 2011 yılında ise “Yerel Yönetimler Kanunu” çıkarılmıştır. Yerelleşme anlayışı ile çıkarılan bu kanun ile birlikte, yerel yönetim yapılanması düzenlenmiş ve yerel yönetim birimlerine yeni özgürlüklerin ve yetkilerin verilmesi amaçlanmıştır.

1997 ve sonrasında yerel yönetim birimleri ile ilgili yapılan düzenlemeler değerlendirildiğinde bu birimlerin önceki döneme göre daha çok güçlendirildiği görülmektedir. Yerel yönetim birimlerinin görev ve yetkileri artırılmış ve bu birimler “yerel hükümetler” haline getirilmeye çalışılmıştır. Yerel yönetim birimlerinin daha özerk olmaları noktasında düzenlemeler yapılmış ve bu birimlere bazı esneklikler tanınmıştır. Ayrıca doğrudan demokrasinin uygulanması açısından, reformlarda halkın katılımı amaçlanmış ve bu durum birçok ülkeye de örnek teşkil etmiştir.

3.2.3. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Mevcut Yapısı

İngiliz yerel yönetimlerinin karakteri, merkeziyetçilik anlayışı ile yerel yönetimlerin otonom olmaları anlayışlarının karşılıklı olarak dengelenmesinden ortaya çıkmış bulunan ve bu iki yaklaşımın sentezinden oluşan bir yapılanmaya sahiptir. Yerel yönetim anlayışının bu nitelikleri kazanmasında tarihsel süreç içerisinde yaşanan merkez ile yerel idare mücadelelerinin ve yerel ihtiyaçların karşılanmasında yaşanan güçlüklerin etkisi oldukça büyüktür. Ülke yönetim yapılanmasının bir anayasal düzleme oturtulmamış olması, İngiliz yerel yönetim yapılanmasını da etkilemiştir. Ancak ülkede demokrasi kültürünün gelişmiş olmasının etkisiyle yerel yönetimler konusunda geline nokta ve alınan mesafe oldukça ileri bir düzeyi göstermektedir (Çolak, 2005: 42-43).

İngiltere’de yerel yönetimin birimlerinin, kamu yönetimi içerisinde 12.yüzyıldan sonra ortaya çıkan kent yönetiminden gelen bir ağırlıkları bulunmaktadır. Ancak yerel yönetim birimlerin herhangi bir iddiaları ya da sıfatları olmadığı gibi, ayrı yasal, adli ya da idari üstün hakları da bulunmamaktadır. Yerel yönetim birimleri, tamamen parlamento tarafından oluşturulmakta ve parlamento bu birimlerin güçlerini, sınırlarını değiştirme ya da ortadan kaldırma yetkisine sahiptir. Yerel yönetim birimleri kendilerine kanunla verilmeyen bir görevi üstlendiklerinde ilgili mahkeme bunu durdurabilmekte, kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmede başarısız olmaları halinde bu konu mahkemeye götürülebilmektedir. Bu birimlere kanunlarla birçok ek görevler de verilmektedir (Canpolat, 1999: 327-328).

İngiltere’de yerel yönetimler tarihsel süreç içerisinde, değişik adlar ve yetkilerle günümüze kadar gelmiştir. Yerel yönetim sisteminin bugünkü mevcut yapısı ise 1972 yılında yapılan ve 1 Nisan 1974 yılından itibaren yürürlüğe giren “Yerel Yönetimler Kanunu” ile 1986 yılında yapılan düzenlemelerle oluşturulmuştur. 1974

yılında yürürlüğe giren bu kanunla mevcut yerel yönetim birimleri azaltılarak, üç sınıflı bir sistem oluşturulmuştur (Stanyer, 1980: 45-47). Bu üç sınıflı sisteme göre İngiltere’de bugün yerel yönetimlerin mevcut yapısı, birinci kademe olarak il (county) yönetimleri, ikinci kademe olarak bölge (district) yönetimleri, üçüncü kademe olarak köy (parish) yönetimleri ve ayrı bir düzenlemeye tabi tutulan Londra Büyükşehir Belediyesi’nden oluşmaktadır.

3.2.3.1. İl Yönetimleri

İngiltere’de ilk kademede yerel alan ve “County” olarak ifade edilen il yönetimlerinin, 1996 yılında yapılan reformla birlikte sayıları 46’ya ulaşmıştır. İl yönetimleri, “Council” adı verilen ve doğrudan halk tarafından dört yıllığına seçilen meclislere sahiptir. Karar alma organı olan meclis, tüzel ve özerk bir kurum sıfatıyla yürütme ve yasama görevini kendi elinde tutmaktadır. Bununla birlikte meclis kendi üyeleri arasından “Mayor (ya da Chairman)” adı verilen bir başkan seçmektedir. Başkanın en temel görevleri, ilin tüzel kişiliğini temsil etmek, meclis çalışmalarına başkanlık etmek ve yerel yönetimler arasında eş güdümü sağlamaktır. Başkanın kendisine verilen görevi yerine getirmesi sırasında tam anlamıyla tarafsız olması esastır. Bir bütün halinde İngiltere’de il yönetimlerinin görev ve yetkileri eşit olarak düzenlenmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 93). İngiltere’de Türkiye’deki gibi “il encümeni” ne benzer bir yapılanma bulunmamaktadır.

Yerel yönetimlerin ilk kademesi ve en geniş olan il, yalnızca coğrafi alanda belli sınırlara sahip bir ili değil, yerel yönetim anlamında bir idari ili de ifade etmektedir. 1974 yılında Liverpool ve Manchester gibi büyükşehirlerde özel bir statüye tabi tutulan, metropoliten iller kurulmuştur. Yapılan bu düzenlemeyle 6 adet metropoliten il ile yerel yönetim yapısına sahip metropoliten ve metropoliten olmayan yerel yönetim sistemi getirilmiştir. Böylece İngiltere ve Galler’de bu altı metropoliten olan ve metropoliten olmayan toplam il sayısı 53 olmuştur. Ancak 1986 yılında yapılan düzenlemeyle birlikte bu altı metropolitenin il meclisi feshedilerek toplam il sayısı 53’den tekrar 47 (39’u İngiltere’de, 8’i Galler’de)’ye düşürülmüştür. Bugün itibarıyla İngiltere’de il, birinci kademe yerel yönetimleri olarak, yalnızca metropoliten olmayan alanlarda bulunmaktadır. Metropoliten alanlarda ve Londra’da eski yapılan ikinci

kademe birimleri olan bölge ve (Londra için) belediyeler bulunmaktadır ve bunlar artık kademeli bir yapı sergilemektedir (Kavruk, 2002: 112).

3.2.3.2. Bölge Yönetimleri

İngiltere’de il yönetimlerinden sonra gelen en önemli yerel yönetim birimi bölge (district) yönetimleridir. Bölge, il içerisinde yer alan ve belli ölçülere göre bölünerek oluşturulmuş illerin alt kademeleri durumundaki yerel yönetimlerdir. İngiltere ve Galler’de kurulmuş olan iller, 369 bölgeye bölünerek ikinci kademe yönetimleri olan bölge meclisleri (District Council) şeklinde düzenlenmiştir. Kurulan metropoliten ya da metropoliten olmayan bölge meclisleri, 1972 yılında yapılan düzenlemeden önce mevcut olan belediye, kırsal bölge ve kentsel yapılarını ortadan kaldırarak onların yerine geçmiştir (Kavruk, 2002: 112-113).

İngiliz yerel yönetim sisteminin en aktif, görev ile yetki bakımından en işler örgütlenmeler olarak bölge yönetimleri gösterilmektedir. Bölge yönetimleri için iki başlı bir yapılanma söz konusudur. Bu iki başlılık birbirleri ile hiyerarşi yapılanması dışında gelişmişliğe ve nüfusa bağlı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, 36 “Metropoliten Belediyeler” ve 333 “Bölge İlleri” faaliyet göstermektedir. Bölge yönetimleri şekil olarak illere bağlı olmakla birlikte işleyişte tüzel ve özerk bir yapılanma halindedirler. Her birinin doğrudan halk tarafından seçilen bir meclisleri ve meclislerin seçtiği başkan (Mayor)’ları bulunmaktadır. Bölge meclisleri, illerden ayrı olarak kendi bölgelerinde hem yasama ve yürütme görevini yerine getirmekte hem de mallarını idare etmektedirler. İllerin herhangi bir şekilde bu birimlerin çalışmalarını düzenleme yetkileri bulunmamaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 94).

3.2.3.3. Köy Yönetimleri

İngiliz yerel yönetim sisteminin üçüncü ve son kademesini köy (Parish) yönetimleri oluşturmaktadır. Köyler, bölgelerin içerisinde yer almakta ve 200’den fazla seçmene sahip yerleşim bölgelerinde yerel yönetimin en küçük idari birimleridirler (Yıldırım, 1990: 175-176). İngiltere’de bölgelerde köylerin sayısı 3200’dür. Köyler, işleyiş olarak meclis sistemi içinde temsili demokrasi modeli ya da doğrudan halk katılımı şeklinde faaliyet göstermektedir. Nüfusu 200’e kadar olan köylerde doğrudan halk katılımı öngörülmekte iken; nüfusu 200’ü geçen köy ve kasabalarda ise meclisin

faaliyet göstermesi zorunludur. Bu kritere göre 100'ün üzerindeki köyde meclis faaliyet göstermektedir (Parlak ve Caner, 2009: 143).

Köyler, doğal olarak kırsal özelliklere sahip olduğundan metropoliten olmayan bölgeler içerisinde bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde 1986 yılında yapılan düzenleme, köylerin mevcut yapılarında ve kademe içindeki yerinde çok fazla bir değişiklik yapmamıştır. İngiltere'de bugün köylerin çoğunluğunda meclis (parish council) bulunmakta, meclis bulunmayan köylerde ise köy toplantıları (parish meetings) yapılmaktadır (Kavruk, 2002: 113-114). İngiltere'de köy toplantılarına yerel halk doğrudan katılabilmekte ve bu toplantılar doğrudan demokrasinin en iyi uygulama alanı olarak görülmektedir. Türkiye'de köy yönetimlerinin organı olan köy dernekleri de, İngiltere'deki köy toplantılarına benzer bir şekilde yapılandırılmıştır.

İngiliz yerel yönetim birimlerinin genel işleyiş ve örgütlenme şekilleri büyük ölçüde birbirine benzemektedir. Yerel yönetim birimleri, meclis ve meclis tarafından seçilen bir başkan tarafından yönetilmektedir. Bu birimlerde doğrudan halk tarafından seçilen bir başkan bulunmamakla birlikte, bunun tek istisnası Londra Büyükşehir Belediyesi'dir. Dolayısıyla İngiliz yerel yönetim sisteminde önem arz eden ve ayrı bir düzenlemeye tabi tutulan Londra Büyükşehir Belediyesini ele almak gerekmektedir.

3.2.3.4. Londra Büyükşehir Belediyesi

Londra'da 1986 yılına kadar uygulanan yerel yönetim sistemi, temel olarak 19.yüzyılın sonlarında kurulmuş ve farklı tarihlerde yapılan düzenlemelerde esas niteliklerini koruyarak yerel yönetim literatüründe “yerel federasyon” ya da “iki kademeli metropoliten yönetim” olarak anılagelmiştir. 1986 yılında ise bu kuruluş merkezi hükümet tarafından feshedilmiş ve görevleri yerel ve merkezi yönetim kuruluşları arasında paylaştırılmıştır (Uyanık, 1993: 23). Thatcher Hükümeti tarafından alınan bu karar, ülkede büyük yankı uyandırmış ve halkın büyük bir kesimi tarafından eleştirilmiş ve olumsuz karşılanmıştır. Ancak bütün itirazlara rağmen merkezi hükümet aldığı karardan geri adım atmamıştır.

Londra Büyükşehir Belediyesinin o dönem tamamen siyasi sebeple kaldırıldığı öne sürülmüştür. Ancak Thatcher Hükümeti, kaldırma kararının siyasi değil, ekonomik ve idari sebeplerden dolayı alındığını savunmuştur. Londra Büyükşehir Belediyesinin

kaldırılmasının sebepleri ve gerekçeleri, 1983 yılında hazırlanan bir reform tasarısında şu şekilde yer almaktaydı (Tortop, 1993; 7);

a) Londra yönetiminin görevlerinde açıklık olması onu gereksiz kılmaktadır. Diğer belediyelerin yetki ve görevlerine müdahale etmektedir. Bunların yanı sıra politikaya da bulaşmaktadır. Bu durum verimliliğinin düşmesine de sebep olmaktadır.

b) Londra yönetiminin varlığı, karar almayı karmaşık hale getirmekte, durumu güçleştirmekte ve uyuşmazlıklara sebep olmaktadır. Ayrıca işlerin gecikmesine ve kaynak israfına da sebep olmaktadır.

c) Londra yönetiminin meclis üyelerinin politika alanındaki beyanları ve özellikle de Ken Livigstone'nun, Hükümetin Kuzey İrlanda politikası ile ilgili demeçleri, Thatcher Hükümeti tarafından iyi karşılanmamıştır.

d) 1981-1982 yılları için Çevre Bakanlığı tarafından tespit edilen bütçe tavanlarına ve ilkelerine Londra yönetimi ve diğer metropol şehirler uymamışlardır. Oysa 1984 yılında çıkarılan "Rates Act Kanunu" hükümete, yerel birimlerin masraflarını hukuksal yönden inceleme yetkisi vermektedir.

Londra büyükşehir belediyesini ve diğer büyükşehir belediyelerini kaldırma sebebi olarak sayılan bu gerekçeler gerçekçi bulunmamış ve hükümetin aldığı bu kararda siyasi kaygılar etkili olmuştur. Diğer bir deyişle, Thatcher Hükümetini büyükşehir belediyelerini kaldırmaya yönelten ana faktör siyasi sebeplerdi, diğer gerekçeler büyükşehir belediyelerinin kaldırılmasını haklı çıkarmak için, bir ön çalışmaya dayanmadan öne sürülen sebepler olmuştur. Thatcher hükümetin siyasi sebeplerle hareket etmesinde en temel etken, Londra Büyükşehir Belediyesi'nin radikal-sol eğilimli başkanı Ken Livigstone'un açık bir şekilde hükümete muhalefet eden davranışları ve Livigstone'un başkanlığındaki büyükşehir belediyesinin aldığı radikal politikalar olmuştur (Kösecik, 2000: 71). Sonuç olarak, Londra Büyükşehir Belediyesinin ekonomik ve idari gerekçelerden daha çok o denemin hükümetinin siyasal tercihlerinden dolayı kaldırıldığı söylenebilir.

1986 yılında kaldırılan Londra Büyükşehir Belediyesi, 1997 yılında seçimi kazanan Tony Blair Hükümetiyle birlikte tekrar gündeme gelmiştir. Londra Büyükşehir Belediyesi, 1999 yılında çıkarılan "Londra Belediye Kanunu" ile tekrar kurulmuş ve yapılan yeni düzenlemeyle Londra'nın doğrudan halk tarafında seçilecek bir belediye

başkanına sahip olacağı açıklanmıştır (Hambleton & Sweeting, 2004: 475-479). Yapılan bu düzenlemeyle birlikte, İngiliz yerel yönetim sisteminde, ilk kez bir belediye başkanı halk tarafından seçilmiş olacaktır. Daha önce diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi, Londra Büyükşehir Belediyesi'nde de belediye başkanı, meclis tarafından ve meclis üyeleri arasından seçilmekteydi.

Yeniden kurulan Londra Büyükşehir Belediyesi, Londra'nın metropoliten sınırlarını kapsamakta ve her ikisi de ayrı oylar ile seçilen bir belediye başkanından ve 25 üyeden oluşan Londra Meclisi'nden oluşmaktadır. Londra'daki alt belediyeler, daha önce yaptıkları gibi yerel hizmetleri vermeye devam etmektedir. Londra Büyükşehir Belediyesi ise Londra'nın tümünü ilgilendiren genel nitelikteki sorunlar hakkında planlar hazırlayan, liderlik yapan, Londra'daki belediyeler arasında genel nitelikteki sorunlar ile ilgili ortak çalışma ve koordinasyon sağlayan bir yerel yönetim birimi olarak tasarlanmıştır. Londra Büyükşehir Belediyesi, toplu taşımacılık, planlama, ekonomik kalkınma ve yeniden iyileştirme, medya, spor, polis, itfaiye ve acil planlama, kültür, kamu sağlığı ve çevre ile ilgili konularda kendi görev alanına giren işleri yapmaktadır. İlk dört hizmet alanındaki görevler, kendisine bağlı hizmet birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu birimler; Londra Kalkınma Teşkilatı, Metropoliten Polis Otoritesi, Londra Toplu Taşımacılık Kurumu ve Londra İtfaiye ve Acil Planlama Otoritesi'dir (Kösecik, 2000: 74-75).

3.2.4. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yürüttükleri Hizmetler

İngiltere'de yerel yönetimler konusunda en çok tartışılan ve üzerinde durulan konu, yerel yönetimlerin görev ve yetkileridir. Yerel yönetimlerin varlık sebebi, adındaki yerellikten de anlaşılacağı üzere, belli bir bölgede yaşayan insanların ihtiyaç duydukları, özel sektör tarafından üretilmeyen ya da üretilmesi uygun bulunmayan hizmetlerin halka sunulmasıdır. Yerel yönetimlerde yürütülecek hizmetler, bunların kalitesi, sağlanış biçimi ve insanların bu hizmetlere erişebilirliği önem taşımaktadır (Çolak, 2005: 48).

İngiltere'de yerel yönetim birimlerin görev ve yetkilerini belli bir tasnife göre sınıflandırmak oldukça güçtür. Çünkü İngiltere'de yerel yönetim birimlerin işlevleri bir ülkeden (İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda) diğerine farklı şekilde olabilmektedir. Ayrıca iki kademeli sistem içerisinde birden çok işlevin hem üst hem de

alt kademe idaresine ait olması görev ve yetkileri sınıflandırmanın bir diğer güçlüğünü ortaya çıkarmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2002: 27). Dolayısıyla İngiliz yerel yönetim birimlerin görev ve yetkilerinin neler olduğu konusunda yasal düzenlemelerde sistematik bir düzenlemeye rastlanılmamaktadır. Kanunlar genel İngiliz Hukuk Sistemi'ne göre hazırlanmış ve bu kanunun amacının ne olduğu, yerel yönetim birimlerin çerçeve olarak görevlerinin neleri yerine getirmek olduğu gibi konularda, yasal düzenlemelerde hüküm bulunmamaktadır. Bunun yerine yerel yönetim birimlerin yapılanmaları ve merkezi yönetim ile olan ilişkileri karışık bir şekilde düzenlenmiş ve kanunun uygulanmasına ilişkin konular uygulama sonucu gelişecek yorumlar ve yargı yerlerinin verecekleri kararlarla gelişmek üzere yasal düzenlemelerde açık bırakılmıştır (Çolak, 2005: 48).

İngiltere'de yerel yönetim birimleri, genel olarak yerel nitelikteki ihtiyaçları yerine getirmekle görevlidir. Bu birimler, kendi iç çalışma şekilleri ile yöntemlerini belirlemede önemli ölçüde serbest bir şekilde hareket edebilmektedirler. İngiltere'de bölge sakinlerine yönelik yerel nitelikteki kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin neredeyse tümü yerel birimler tarafından yerine getirilmektedir (Wilson, 2005: 157). Merkezi yönetim genel olarak yerel yönetimlerle ilgili herhangi bir görevi yerine getirmemektedir.

Birçok Avrupa ülkesinden farklı olarak, İngiliz yerel yönetimleri “genel yetki” ye sahip değildirler. Genel yetki, kanunla açıkça kısıtlanmadıkça herhangi bir yerel sorun ile ilgili olarak müdahale etme ve girişimde bulunma hakkı olarak ifade edilmektedir. Bu bağlamda, İngiltere'de yerel yönetimler yetki aşımı ilkesi gereği, ancak kanunların izin verdiği ya da gerekli gördüğü işlevleri yerine getirebilmektedirler. Ancak yerel yönetimlere, 2000 yılında çıkarılan “Yerel Yönetimler Kanunu” ile bazı esneklikler tanınmıştır. Yerel yönetimler sosyal gelişme, ekonomik ve çevre ile ilgili konularda kendilerine genel bir yetki verilmemiş olsa bile yerel ihtiyaçlara göre yeni görevler üstlenebileceklerdir (Karasu, 2004: 114-115).

İngiltere'de yerel yönetim birimleri arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır. Yerel yönetimler, kanunların belirlediği çerçevede görev ve hizmetleri yerine getirmektedir. Yerel yönetimlerin, eğitim, ulaşım, sağlık, konut, eğlence, planlama ve güvenlik gibi birçok alanda görev ve hizmetleri bulunmaktadır. Bu

görev ve hizmetleri kimin yapacağı ve hangi konularda işbölümü yapılacağı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.5: İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Yürüttükleri Hizmetleri

Faaliyet ve Hizmet	İl Meclisi	Bölge Meclisi
Eğitim	Bütün Hizmetler	
Şehirlerarası Yollar ve Ulaşım	Ulaşım planlaması Yolların bakımı Yeni yolların inşası Toplu taşıma ile ilgili alt yapı ve koordinasyon Şehirlerarası ve şehir içi aydınlatma	Yol temizliği Yol aydınlatması
Konut		Tüm hizmetler
Kültürel Hizmetler ve Eğlence	Arkeoloji Kitaplıklar Arşiv Spor sahaları Kırsal gelişme alanları Park ve piknik alanları	Müzeler/sanat galerileri Oyun sahaları Açık alanlar Yüzme havuzları ve spor merkezleri Parklar
Planlama	Yapılaşma planları Ekonomik, turistik gelişme planları Çevre koruma planları Çöp imha denetimi	Yerel planlamalar İmar denetimi Çevre koruma Ekonomik gelişme
Toplum Sağlığı ve Zabıta	Ticaret alanına yönelik standartlar İtfaiye hizmetleri Doğum, ölüm ve evlilik kayıtları Çöp yönetimi, imhası ve geri kazanımı	Gıda hijyen ve denetimi Pazaryerleri Hava kirliliği denetimi Mezarlıklar
Sosyal Hizmetler	Tüm hizmetler	
Belediye Vergisi		Verginin toplanması

Kaynak: Karasu, 2004: 115.

Tabloda da görüldüğü üzere İngiltere’de il meclisleri, bölge meclisleri ile karşılaştırıldığında görev ve hizmetlerinin daha geniş olduğu göze çarpmaktadır. Ayrıca İngiliz yerel yönetim birimleri arasında görev ve hizmet açısından işbölümü olmakla birlikte, bazı görevlerin birden çok birime verildiği de görülmektedir. Bu durumdan dolayı zaman zaman yerel yönetim birimleri arasında yetki karmaşası olabilmekte, hizmetlerin sunulmasında da aksaklıklar yaşanabilmektedir.

3.2.5. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

İngiliz yerel yönetim sistemi içinde mali yapının önemli bir yeri bulunmaktadır. Nitekim yerel yönetim birimlerinin görev ve hizmetlerini yerine getirebilmek için önemli gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekmektedir. İngiltere’de yerel yönetim birimlerin dört farklı gelir kaynağı bulunmaktadır. Bunlar; vergi gelirleri

(council tax), tek tip iş vergisi (the uniform business rate), merkezi yönetimden alınan yardımlar ve diğer gelirler şeklinde sıralanmaktadır.

Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarının başında *vergi gelirleri* ve *tek tip iş vergileri* gelmektedir. Diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak İngiltere’de vergi gelirleri, mülkiyet esasına göre doğrudan yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır. Emlak vergisi sistemine benzer bir gelir yöntemi olan bu vergi sistemi, yerel yönetimlerin vatandaşlara sundukları hizmet karşılığında topladıkları bedel olarak değerlendirilmektedir. İl’ler tarafından toplanan gelirler, bağlı beldelerin nüfus sayısına göre dağıtılmaktadır. Tek tip iş vergileri ise ticari ve sanayi tipi gayrimenkuller üzerinden alınan ticari kazanç vergisidir. Tek tip iş vergileri, İngiltere’de en çok kazanç getiren vergi türü olduğundan oranlar parlamento tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin kendine bıraktığı yetki ve sorumluluk çerçevesinde bu gelir yöntemini kullanabilmektedir (Parlak ve Caner, 2009: 147).

Yerel yönetimlerin bir diğer en büyük gelir kalemini ise *merkezi yönetimden alınan yardımlar* oluşturmaktadır. Merkezi yönetimden alınan yardımların yerel yönetim birimlerine dağıtılmasında karışık bir sistem uygulanmaktadır. Bu yardımlar, her bir biriminin sunmakla olduğu hizmetler esas alınarak, merkezi yönetim tarafından belirlenen bir çerçeveye göre dağıtılmaktadır. Merkez yönetim tarafından alınan yardımlar genel ya da özel amaçlı olabilmektedir. Genel amaçlı yardımlar, yerel meclislerin takdir yetkisiyle kullanılmaktadır. Yerel yönetim birimlerin her yıl aldıkları gelir desteği yardımı, genel amaçlı yardım kapsamına girmektedir. Özel amaçlı yardımlar ise bir hizmet ya da projeye yönelik olarak verilmektedir (Karasu, 2004: 119). Merkezi yönetimden, yerel yönetimlere yapılan bu yardımların belli bir oranı olmamakla birlikte, her yıl yeniden belirlenmektedir.

İngiltere’de vergi gelirleri ve merkezi yönetimden alınan yardımlar dışında *diğer gelirleri* de bulunmaktadır. Bu gelirler ayrıntıya inilmeden şu şekilde özetlenebilir (Nadaroğlu, 1994: 149; Mutluer ve Öner, 2009: 66-67; Tortop, 1996: 98);

a) *Bağışlar*: Yerel yönetimlerin önemli bir gelir kaynağını oluşturan bağışlar, vergi gelirleri ve merkezi yönetimden alınan yardımlardan daha yakın bir geçmişe sahiptir. Yerel yönetimlerde bilinen ilk bağış, 1831 yılında Berwick Köprüsünün onarımı için Berwick Corporation’a verilmiştir. 1929 tarihli “Yerel Yönetim Kanunu”

ile de bağış yardımlarına ait esaslar düzenlenmiş ve dağınık yardımlar yerine blok bağışlar yöntemi getirilmiştir.

b) Borçlanmalar: Son yıllarda borçlanmalar, yerel yönetimler tarafından sık başvurulmuş yollardan birini meydana getirmektedir. Yerel yönetimlerde yapılan borçlanmalar esas olarak üç yoldan yapılmaktadır. Bunlar sırasıyla; özel bankalardan alınan borçlanmalar, tahvil çıkarmak suretiyle yapılan borçlanmalar ve merkezi yönetimin kontrolünde olan bazı kredi kurumlarından gerçekleştirilen borçlanmalardır.

c) Satış ve Ücret Gelirleri: Yerel yönetimlerin gelirlerinin %10'a yakın geliri, satış ve ücretlerden sağlanmaktadır. Yerel yönetimler, ellerinde bulunan sosyal konutlar ile diğer gayrimenkulleri elden çıkartarak önemli bir gelir elde etmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimler yerine getirmiş olduğu bazı hizmetler karşılığında o hizmetten yaralanan kişilerden belirli bir ücret alarak önemli bir gelir kaynağını da sağlamaktadırlar.

d) Ortak Girişimlerden Elde Edilen Gelirler: Yerel yönetimler özellikle son yıllarda özel sektör ile bazı hizmetleri gerçekleştirmek üzere ortak girişimlerde bulunmaktadır. Bu tür girişimler farklı şekillerde gerçekleştirilmektedir. Ortak girişimde bulunma, yap-işlet-devret modeli uygulayarak gelir elde etme gibi yollar bunlara örnek gösterilebilir.

İngiltere'de yerel yönetimlerin giderleri ise *cari giderleri* ve *yatırım giderleri* şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Cari giderleri olarak, eğitim giderleri, sağlık giderleri, ulaşım giderleri, personel giderleri ve yardımlar gibi giderler gösterilmektedir. Yatırım giderleri ise başta eğitim binaları olmak üzere, arsa alımı, yolların bakımı, işletmelerde harcanan yatırımlar ve diğer giderlerden oluşmaktadır.

3.2.6. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Denetimi

İngiltere'de yerel yönetim birimleri parlamentonun denetimi altındadır. Parlamento, yerel yönetim birimlerin karar organlarını dağıtabilmekte ve yetkilerini sınırlandırabilmektedir. Buna bağlı olarak parlamento, yerel yönetim birimlerin örgütlenmesini, işlevlerini, görev alanlarını ve hizmet standartlarını değiştirebilmekte, yetki ve sorumluluklarını da bir birimden diğer bir birime aktarabilmektedir. Merkezi

yönetimin sahip olduğu bu yetkiler, yerel yönetim birimlerin merkeze olan bağıllığını göstermektedir (Karasu, 2004: 110).

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenmesinin üç önemli gerekçesi bulunmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2002: 29); Birincisi, eğitim gibi bazı hizmetler ulusal düzeyde bir öneme sahiptirler ve bu tür hizmetlerde asgari bir düzeyin sağlanması ülkenin yararınadır. Dolayısıyla istenen eğitim düzeyine ulaşmak için merkezi yönetimin denetimi de kaçınılmazdır. İkincisi, yerel yönetimler önemli kamu kaynaklarını kullanmakta ve ülkenin genel ekonomisini etkilemektedirler. Genel ekonomiden merkezin sorumlu olması, yerel yönetimlerin denetiminin de gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Üçüncüsü ise bölgelerarası farklılığı azaltmak, sosyal adaleti ve eşitliği sağlamak için belli ölçüde merkezi yönetimin denetimine ihtiyaç duyulmaktadır.

İngiltere’de yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen denetim anlayışı, mevcut özerkliklerini ortadan kaldırmayacak şekilde etkin ve güçlü yürütülmektedir. Yerel yönetimler üzerinde, kamuoyu denetimi dâhil birçok denetim şekli bulunmakta, ancak temel olarak, yasama organın siyasi, merkezi yönetimin yönetsel ve mahkemelerin yargısal denetimi olmak üzere üç önemli şekilde denetim gerçekleştirilmektedir.

Yerel yönetimler üzerinde merkez tarafından kullanılan en etkin denetim yetkisi yasama yoluyla gerçekleştirilen denetim yetkisidir. Mali konularda da denetim yetkisine sahip olan merkez, yardımların harcanmasındaki yerindeliği denetlemektedir. Yerel yönetimler harcamalarını, merkezi yönetimin tam vesayet denetimi altında yapmaktadırlar. Yine gelir ve gider hesaplarının kontrolü merkezi yönetimin denetimine tabidir. Harcama yöntemleri, cari ve yatırım harcamaları olmak üzere önceden belirlenen kurallar çerçevesinde yürütülmektedir (Özer ve Akçakaya, 2014: 539). Yerel yönetimlerin harcama yöntemlerini denetleyen kurum ise Çevre Bakanlığı’dır.

Yerel yönetimler üzerinde yasama denetiminin yanı sıra, merkezi yönetimin yönetsel denetimi de etkili bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Merkezi bakanlıklar, yerel yönetimlere kanunlar ile verilen görev ve yetkilerin kullanılma ve uygulanma durumunu farklı yollarla denetleme imkânına sahiptirler. Bakanlıklar, bir yandan yerel yönetim hesaplarının denetlenmesi, diğer yandan hizmetlerin belli bir seviyeye yükselmesini amaçlayan inceleme ve soruşturma, tüzüklerin yayınlanması, yol gösterici genelgelerin çıkarılması, yerel yönetim yönetmeliklerine onay verilmesi, devlet yardımlarının

yönetimi ve borç alma kararlarına onay verilmesi, (Yamaç, 2014: 13) yollarıyla geniş bir yönetsel denetim gerçekleştirmektedir.

Yerel yönetimler üzerinde mahkemelerin yargısal denetimi de yapılmaktadır. Yargı denetimi, hukuk devletinin bir gereği olarak yönetimin her türlü eylem ve işlemlerine karşı uygulanan bir denetim şeklidir. Yargı denetimi, çoğu zaman yerel yönetimlere teminat teşkil etmekle birlikte, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar kazandırmaktadır. Yargı denetimi, hem yerel yönetimleri merkezi yönetimin yanlış ve keyfi davranış ve kararlarına karşı korumakta hem de yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine karşı yerel halkın güvencesi olma görevini görmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 21). Yerel yönetimler üzerindeki yargısal denetimin temel amacı, alınan karar ve yapılan işlemlerin hukuka uygunluğunu denetlemektir.

3.2.7. İngiltere’de Yerel Yönetimlerdeki Dönüşümün Türkiye’de Yerel Yönetimlerdeki Dönüşüme Etkisi

Yerel yönetimlere tarihsel süreç içerisinde federal yapılanmaya sahip ülkelerde daha çok önem verildiği ve bu birimlerin daha iyi gelişme gösterdiği genellikle ifade edilse de, üniter bir yapıya sahip İngiltere’de yerel yönetimlere, birçok ülkeye kıyasla daha çok önem verildiği, yerel demokrasi ve idari yapı içerisinde yerel yönetimlerin önemli bir yere sahip olduğu bilinmektedir. Köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip olan İngiltere, güçlü bir merkezi yapıya sahip, parlamenter sisteme dayalı, geleneksel ve teamülü bir anayasa çerçevesinde geliştirdiği hukuk devleti anlayışını yerel yönetimlere de yansıtmış, karışık yapısına rağmen alt yapısı sağlam demokratik bir kurum olarak yerel yönetimleri güçlendirmiştir (Bulut ve Bimay, 2020: 2265).

İngiliz yerel yönetim sisteminin karışık bir düzene hâkim olması ve siyasi mücadelelerin yaşandığı bir arena olmasına rağmen, gerçekleştirdiği faaliyetler ve sahip oldukları özellikler bakımından Türkiye açısından örnek alınabilecek bir yapıya sahiptir. İngiltere’de yerel halkı ilgilendiren yerel düzeydeki kamusal ve yarı kamusal faaliyetlerin neredeyse tamamı yerel birimler tarafından gerçekleştirilmekte, yerel yönetimler, kararların alınması ve uygulanması, personelin istihdamı ve çalışma şartları açısından tek başlarına karar almada önemli yetkilere sahip bulunmakta ve yapmış oldukları faaliyetlerin sağladıkları faydaların tespiti için sürekli araştırma yaparak, aldıkları sonuçları birimlerine yansıtmaktadırlar (İnaç ve Ünal, 2006: 137).

İngiltere sıkı bir merkeziyetçi üniter devlet olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkiler bakımından Türkiye'ye benzerlik göstermektedir. Dolayısıyla İngiltere'de başarıyla uygulanan bir modelin Türkiye'de rahatlıkla uygulanabileceği söylenebilir. Nitekim İngiltere'de özellikle yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte bazı neo-liberal politikalar İngiltere'den Türkiye'ye transfer edilmiştir. Buna en iyi örnek olarak 1980'li yıllardaki özelleştirme uygulaması gösterilebilir. Özelleştirme uygulaması önce İngiltere'de uygulanmış ve ilerleyen süreçte kısmen başarılı olunmasıyla birlikte Türkiye'de de uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'de özellikle yerel yönetimler alanında yapılmış olan iyileştirmeler de, İngiltere'de yerel yönetimlerin modernleştirilmesi için kullanılan tekniklerle büyük benzerlik göstermektedir. Buna en iyi örnek olarak da “best value (en iyi değer)” programı gösterilebilir. Best value programına uygunluk bakımından Türkiye'de yapılan en önemli yenilik, belediyelere stratejik plan yapma zorunluluğunun getirilmesidir (Demirkaya, 2006: 333).

Demokrasinin ve yerelleşmenin beşiği olarak görülen İngiltere, halk katılımına büyük önem vermekte ve bu konuda da Türkiye'ye örnek teşkil etmektedir. İngiltere'de halk katılımının sağlandığı ve doğrudan demokrasinin en iyi uygulama alanı olarak görülen uygulamalardan biri köy toplantılarıdır. Daha önce de ifade edildiği üzere, İngiltere'de nüfusu 200'ü geçen köylerde meclis (parish council) bulunmakta, meclis bulunmayan köylerde ise köy toplantıları (parish meetings) yapılmaktadır. Türkiye'de köy yönetimlerinin organı olan köy dernekleri de bu yapıya benzer bir şekilde oluşturulmuştur.

İngiliz yerel yönetim sistemi, Türk yerel yönetim sistemine göre daha köklüdür. Ancak iki ülkenin yerel yönetim sisteminde önemli benzerlikler bulunmaktadır. İngiltere ve Türkiye'deki yerel yönetim sistemlerine yönelik genel karşılaştırma aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.6: İngiltere ve Türkiye'nin Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırılması

	İngiltere	Türkiye
Yerel Yönetimler ve Organları	Birinci Kademe İl (County): Başkan ve Meclis İkinci Kademe Bölge (District): Başkan ve Meclis Üçüncü Kademe Köy (Parish): Başkan ve Meclis Londra Büyükşehir Belediyesi: Londra'da üst kademe yönetiminde Büyük Londra Otoritesi, alt kademede ise Londra Şehir Meclisi ve ilçe meclisleri vardır.	İl Özel İdaresi: Vali, İl Genel Meclisi, İl Encümeni Belediye: Belediye Başkanı, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni Köy: Köy Muhtarı, Köy İhtiyar Heyeti, Köy Derneği
Yerel Yönetimlerin Dayanakları	Anayasal dayanağı yok, Görev ve yetkiler kanunlar ile düzenlenmiştir.	Anayasal dayanağı var, Görev ve yetkiler kanunlar ile düzenlenmiştir.
Yerel Yönetimlerin Görev ve Sorumlulukları	Sağlık Eğitim (Üniversite öncesi tüm eğitimler) Konut Sosyal hizmetler Ulaşım Kütüphaneler Kültürel hizmetler Şehir ve kırsal alan planlaması ve Tüketicinin korunması Polis, itfaiye hizmetleri Çevre gibi temel hizmetler vd.	Sağlık Eğitim Konut Altyapı hizmetleri Ekonomi ve ticaret Şehir içi ulaşım Kültür Sosyal hizmetler Çevre vd.
Yerel Yönetimlerin Yetki ve Görevleri	Yerel yönetimlerin yetki ve görevlerini belirleyen temel bir metin bulunmamaktadır. Ancak savunma, ticaret ve uluslararası ilişkiler dışında yereli ilgilendiren neredeyse her konuda yetki ve görevleri bulunmaktadır.	Genel yetki ilkesi bulunmaktadır. Yetki kanunda belirtilen yetki ve görevlerle sınırlıdır. Görevler liste usulü yöntemiyle kanunlarda düzenlenmiştir.
Yerel Yönetimlerin Gelirleri	Emlak vergileri Bağışlar Borçlanmalar Merkezi yönetimden alınan yardımlar İşletme kazançları Diğer gelirler	Vergi gelirleri Bağışlar Borçlanmalar Harcamalara katılma payları Harçlar Genel bütçe gelirlerinden ayrılan paylar
Yerel Yönetimlerin Giderleri	Cari harcamalar Yatırım harcamaları	Cari harcamalar Yatırım harcamaları Transfer harcamaları
Yerel Yönetimlerin Denetimi	Vesayet denetimi Yargısal denetim Parlamentonun denetimi Sunulan hizmetlerle ilgili bakanlığın denetimi Ombudsman denetimi	Vesayet denetimi Yargısal denetim Etik denetim Mali denetim (Sayıştay) Ombudsman denetimi
Merkez-Yerel Yönetimler İlişkisi	Merkezi yönetimin denetimi ve yaptırımı söz konusudur.	Merkezi yönetimin denetimi ve yaptırımı söz konusudur.
Yerel Yönetimlerin Özerkliği	Kısıtlı	Kısıtlı

Kaynak: Bulut ve Bimay, 2020: 2277; Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017: 77.

Tabloda da görüldüğü üzere her iki yerel yönetim sistemi arasında ortak noktalar bulunmakla birlikte, özellikle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi ve yaptırımı dikkat çekmektedir. Her iki ülkede de yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi bulunmakta ve bundan dolayı yerel yönetimler kısıtlı bir özerkliğe sahiptir. Dolayısıyla denetim ve özerklik yönüyle İngiliz yerel yönetim sistemi, Türk yerel yönetim sistemiyle önemli benzerlikler göstermektedir.

İngiltere ve Türkiye'deki yerel yönetim sistemleri arasında benzerlikler olmakla birlikte, önemli farklılıklarda bulunmaktadır. İngiliz ve Türk yerel yönetim sistemleri karşılaştırıldığında ortaya çıkan temel farklılıklar şu şekilde gösterilebilir;

a) İngiltere'de yazılı bir anayasa olmamasından dolayı, yerel yönetim birimlerinin anayasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Türkiye'de ise 1982 Anayasasının 123. maddesinde, yönetimin, “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına dayandığı belirtilmekte ve 127. maddesinde de yerel yönetim birimlerinin genel özelliklerine yer vermektedir.

b) İngiltere'de yerel yönetim birimleri olarak, il, bölge, köy ve ayrı bir düzenlemeye tabi tutulan Londra Büyükşehir Belediyesine yer verilmektedir. Türkiye'de ise yerel yönetim birimleri olarak, il özel idaresi, belediye ve köy yönetimleri yer almaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de hiçbir il, Londra Büyükşehir Belediyesi gibi ayrı bir düzenlemeye tabi tutulmamaktadır.

c) İngiltere'de Londra Büyükşehir Belediyesi hariç diğer yerel yönetim birimlerinin belediye başkanları, meclis tarafından seçilmektedir. Türkiye'de ise belediye başkanları ve köy muhtarları doğrudan yerel halk tarafından seçilmektedir.

d) İngiltere'de yerel yönetimlerde Türkiye'deki gibi “il encümeni” ya da “belediye encümeni” ne benzer bir yapılanma da bulunmamaktadır.

e) İngiltere'de eğitim, sağlık ve güvenlik hizmetleri yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Türkiye'de ise bu hizmetler merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir.

f) İngiltere'de yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevlerini liste halinde belirleyen temel bir hukuki metin bulunmamaktadır. Türkiye'de ise yerel yönetim birimlerinin görevleri, ilgili kanunlarda liste usulü ile belirlenmiştir.

g) İngiltere’de yerel yönetim birimlerinin hiçbirinde bütçelerin vesayet makamları tarafından onaylanmasına gerek duyulmamaktadır. Türkiye’de ise köy bütçesi, vali ya da kaymakam tarafından onaylanırken, diğer yerel yönetim birimlerinde bütçelerin vesayet makamları tarafından onaylanması yöntemi kaldırılmıştır.

İngiltere kamu yönetiminde ortaya koyduğu dinamizm ile birçok ülkeye öncülük etmektedir. Ancak 1980 sonrasında yerel yönetimlerin dönüşümü noktasında diğer ülkelere göre farklı bir yol izlemiştir. 1980’lerden günümüze birçok ülkede yerel yönetimler ön plana çıkartılmak istenirken, İngiltere’de ise 1979 Margaret Thatcher Dönemi ile başlayan süreçte yerel yönetimler, adeta geri plana atılmak üzere idari reformlar yapılmış ve bu reformlar ciddi eleştirilerle karşılaşmıştır. 1979-1997 dönemleri arasında merkezi yönetimin güçlendirilmesi adına yapılan idari reformlardan sonra, 1997 Tony Blair Hükümeti ile birlikte yerel yönetimler tekrar önem kazanmaya başlamıştır.

İngiltere’de 1997 yılından itibaren yerelleşme çalışmalarının hız kazanmasında ve yerel yönetimlerle ilgili idari reform çalışmalarının gerçekleştirilmesinde, ülkenin Avrupa Birliği ile uyum sürecinde olmasının önemli bir etkisi bulunmaktadır. Blair Hükümeti ile birlikte başlayan süreçte, yerel yönetim birimlerine yeni sorumluluklar verilmiş ve mevcut yetkileri de artırılmıştır.

İngiltere’de yerel yönetimlerin dönüşümü çerçevesinde, 1997 yılında “Yerel Yönetim Birliği” kurulmuş ve bu birlik yerel yönetim birimleri arasında koordinasyon sağlamayı amaçlamıştır. 1986 yılında kaldırılan Londra Büyükşehir Belediyesi ’de 1999 tarihli “Londra Belediye Kanunu” ile tekrar kurulmuş ve yetkileri eskiye oranla artırılmıştır. 2000 yılında “Yerel Yönetim Kanunu” ile mahkemelerin yaptırımlarıyla karşılaşan yerel yönetim birimlerine bazı esneklikler tanınmış, 2010 yılında ise bu birimlere daha fazla yetki verileceği belirtilmiştir. 2011 “Yerel Yönetim Kanunu” ile de yerel yönetim birimlerine yeni özgürlüklerin ve yetkilerin verilmesi amaçlanmıştır.

İngiltere’de yerel yönetim birimlerinin sürekli gündemde olması ve bu konuda düzenli olarak yasal çalışmaların yapılması, ülkenin bu birimlere verdiği önemi de göstermektedir. İngiltere’de özellikle 1997 yılından sonra yerel yönetim birimlerinde yaşanan dönüşüm Türkiye dâhil birçok ülkeyi etkilemiştir. Türkiye’de 2000 yılından

sonra ve özellikle de 2003 tarihli “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” ile birlikte, İngiltere gibi yerelleşmeye doğru önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Türk kamu yönetiminin gelişim sürecini önemli derecede etkileyen ve yeni kamu yönetimi anlayışının da temel özelliklerini yansıtan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesine rağmen ilgili hükümet tarafından tasarıda yer alan birçok düzenleme ayrı ayrı TBMM’den geçirilmiştir. Söz konusu tasarıda en çok dikkat çeken düzenlemelerin başında ise yerel yönetim birimleri ile ilgi yapılan çalışmalar vardır.

Türkiye’de 2000 yılından sonra daha kaliteli, şeffaf, etkin, ekonomik ve verimli hizmet sunmak amacıyla, 2004 yılında “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”, 2005 yılında ise “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ve “5393 sayılı Belediye Kanunu” kabul edilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ekseninde şekillenen bu yasal düzenlemelerle birlikte, yerel yönetim birimleri üzerinde vesayet denetimi azaltılmış ve bu birimlerin yetki ve görevleri artırılmıştır. Ayrıca bu Kanunlar ile birlikte yerel yönetim birimlerin mali yapısı güçlendirilmiş ve hizmetlerin vatandaş odaklı sunulması istenilmiştir.

Türkiye’de 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetim birimleri ilgili yapılan yasal düzenlemelerle birlikte, köylerle ilgili de yeni bir düzenleme gerekliliği ortaya çıkmaya başlamıştır. 2000 yılından sonra köyler ile ilgili en dikkat çeken çalışmaların başında, 2008 yılında gerçekleştirilen “Köy Kanunu Çalıştayı” sonrasında hazırlanan 2009 tarihli “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı” gelmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının özellikleri ile şekillenen Köy Kanunu Tasarısı Taslağı, köy birimlerini eskiye kıyasla daha işlevsel bir birim haline getirmeye amaçlamaktadır. Söz konusu taslak, modern çağın şartlarına uygun olarak hazırlanmasına rağmen henüz yasallaşmamıştır.

Türkiye’de 2000 yılından sonra yerel yönetimler ile ilgili dikkat çeken bir diğer yenilik de 2005 yılında kabul edilen “5355 sayılı Mahallî İdari Birlikleri Kanunu” dur. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre hazırlanan bu Kanun, yönetimde etkinlik ve verimliliği esas alarak, birden fazla yerel yönetim biriminin yürütmekle görevli oldukları bazı hizmetlerin birlikte yapılmasını öngörmektedir. Bu Kanun ile birlikte, daha etkin çalışan birimlerin oluşturulması amaçlanmaktadır.

Türkiye’de 2000 yılından sonra yerel yönetim alanında yapılan birçok düzenlemenin İngiliz yerel yönetim modeline göre yapıldığı görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetim birimleri, İngiltere’de olduğu gibi idari ve mali açıdan güçlendirilmeye çalışılmış ve özellikle kent konseyleri ile doğrudan halk katılımına önem verilmiştir. İngiltere, tarihsel süreç içerisinde sosyo-kültürel olarak Türkiye’den farklı bir şekilde gelişim göstermesine rağmen, özellikle kamu yönetiminin birçok alanında Türk kamu yönetimine örnek teşkil etmektedir. Dolayısıyla Türkiye’nin kamu yönetim sistemini önemli derecede etkileyen İngiltere’nin, yerel yönetimler alanında da birçok etkisi görülmektedir.

Türkiye’de 2000 yılından sonra İngiliz yerel yönetimlerine hakim olan anlayışın, hem yasal hem de yapısal değişimler açısından Türk yerel yönetim sistemine örnek teşkil edebilecek bir durum sergilemekte olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği, stratejik yönetimleri, performans yönetimleri ve yeni denetim anlayışları gibi birçok konu ve düzenlemenin İngiliz yerel yönetimleri örnek alınarak geliştirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Ancak hala Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin ağırlıklı bir etkisinin olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile birlikte yerelleşme yerine, merkezileşmeye doğru önemli bir adım gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla Türkiye’deki yerel yönetim sisteminin, 2012 yılından sonra yerelleşmeye önem veren İngiliz modeli yerine, merkezileşmeyi esas alan Fransız yerel yönetim modeline doğru bir kayış sergilediği ve şekillendiği görülmektedir.

SONUÇ

Son yıllarda dünyada birçok alanda küreselleşme süreci hızla devam ederken, bu süreçte yerelleşme anlayışı, küreselleşmenin olumsuz etkilerine karşı direnç göstermede ayrı bir önem kazanmaktadır. Küreselleşme ve yerelleşme çerçevesinde şeffaflık, katılımcılık, esneklik ve hesap verebilirlik gibi temel ilke ve değerlerin ön plana çıktığı bu süreçte, yerel yönetim birimleri, yerel hizmetlerin sunumunda ve demokratik değerlerin hayata geçirilmesinde en önemli birimler olarak görülmektedir. Dolayısıyla demokrasi kültürüne sahip ülkelerde yerel yönetimlerin önemi her geçen gün daha da iyi anlaşılmakta ve artmaktadır.

Yerel yönetimlerin gün geçtikçe öneminin artması ve etki alanlarının genişlemesiyle birlikte, kamu yönetimi içerisinde yerel yönetimlere bakış açısını ve yerel yönetimlerden beklentilerin değişmesini de beraberinde getirmektedir. Özellikle küreselleşmenin ortaya çıkardığı değişimlerle birlikte, yerel yönetim birimlerinin geleneksel rolleri de değişmeye başlamış ve ülkelerin demokratikleşme düzeyleri neredeyse bu birimlere verilen önem ile özdeş hale gelmiştir. Son yıllarda birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de yerel yönetimlere verilen önemin artmış olması, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin sayısında ve kalitesinde beklentilerin de artmasına yol açmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimler, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde de belirtildiği üzere, yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmakta ve il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Yerel demokrasinin gelişimine ve vatandaşların yönetim süreçlerine katılmasına önemli derecede katkı sağlayan bu birimlerin ortaya çıkış süreci, genel olarak Tanzimat Dönemi’yle başlatılmaktadır. İlk ortaya çıkış süreçlerinden itibaren merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi altında tutulan yerel yönetimler, son yıllarda önemli bir dönüşüm yaşamaktadırlar. 1980 yılına kadar geleneksel kamu yönetimi anlayışının özelliklerini yansıtan yerel yönetimler, 1980 yılından sonra ise yeni kamu yönetimi anlayışıyla şekillenmeye başlamıştır. Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yerel yönetim birimlerinin üstlendiği görevler ve bu birimlerin kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki önemi gün geçtikçe daha da belirgin hale gelmiştir.

Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yerel yönetimler ile ilgili önemli girişimlerde bulunulmasına rağmen, 2000 yılına kadar istenilen düzeyde başarı sağlanamamıştır. Özellikle KAYA Projesi’nde, kalkınma planlarında ve 1998 Yerel Yönetim Reform Tasarısı’nda yerel yönetimlerin modern çağın gereklerine uygun hale getirilmesi yönünde önerilerde bulunulmasına rağmen, bu önerilerin yalnızca bir kısmı kanunlarda yansımaları bulabilmiştir. Ancak 2000 yılından sonra yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, yerel yönetimlere yönelik önemli idari reform çalışmaları gerçekleştirilmiş ve bu çalışmalarla birlikte yerel yönetimler üzerindeki ağır merkeziyetçi denetim anlayışı önemli oranda değişime uğramıştır.

Türkiye’de 2000 yılından sonra yerel yönetimlerde yaşanan dönüşümün genel çerçevesi, 2003 yılında hazırlanan “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” ile çizilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla hazırlanan bu Tasarı, yasallaşmamasına rağmen, başta yerel yönetimler olmak üzere birçok kamu alanı için çerçeve oluşturmuştur. Özellikle 2004 tarihli “5216 Büyükşehir Belediye Kanunu”, 2005 tarihli “5393 sayılı Belediye Kanunu”, 2005 tarihli “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ve 2005 tarihli “5355 sayılı Mahalli İdari Birlikleri Kanunu”, Kamu Yönetim Kanun Tasarısı çerçeve alınarak hazırlanan çalışmaların başında gelmektedir. Bu Kanunlarla birlikte yerel yönetimlerin hem rollerinde ve statülerinde hem de yetki ve sorumluluklarında önemli değişimler gerçekleştirilmiş ve yerel yönetimler daha güçlü ve daha özerk hale getirilmeye çalışılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte belediyelerin görev ve yetkileri, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmiş ve bu görev ve yetkiler eski kanunlara oranla artırılmıştır. Bu Kanunlar ile birlikte belediye encümen yapısı da yeniden düzenlenmiş ve belediye encümeni, hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden seçilerek katılım ilkesi güçlendirilmeye çalışılmıştır. Yeni düzenlemelerle birlikte, belediyelerde esnek bir teşkilat yapısı öngörülerek, yerel hizmetlerin daha etkin, verimli, şeffaf, hızlı ve vatandaş odaklı sunulması istenmiştir. Yeni sistemde belediyeler üzerindeki denetim anlayışı da yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak düzenlenmiş ve yeni denetim şekli iç denetim ve dış denetim olarak ayrılmıştır. İç denetimin, iç denetçiler tarafından, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılması yönünde düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Böylece belediyeler üzerindeki idari vesayet denetim anlayışı sınırlandırılmaya çalışılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte, belediye meclislerine de yerel özerklik açısından önemli görevler verilmiştir. Yeni düzenlemelerle birlikte, belediye meclisleri üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğuyla karar alınmaktadır. Ayrıca belediye meclis kararlarının kesinleşmesi için mülki idare amirinin onay sistemine son verilerek yeni bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Yapılan düzenlemelerle birlikte, belediyelerde özellikle bütçenin kesinleşmesi konusunda mülki idare amirinin onayının kaldırılması hem idari hem de mali özerklik açısından önemli bir adım olarak görülmektedir. Ayrıca yeni belediye kanunlarıyla birlikte, yerelde yönetim sürecinin sağlanabilmesi için önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve bu doğrultuda başta kent konseyi uygulamaları olmak üzere halkın yönetime katılması noktasında önemli adımlar atılmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte, il özel idarelerine de önemli yenilikler getirilmiştir. Yeni il özel idaresi kanunu'nda, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, etkin, verimli, şeffaf, vatandaş odaklı, hesap verebilir ve özerk bir yönetim anlayışı benimsenmiş ve bu doğrultuda önemli adımlar atılmıştır. Yeni Kanunla birlikte, il özel idarelerinin yetki ve görevleri artırılmış ve özellikle yerel özerlikle ilgili önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, valinin il genel meclis başkanı sıfatına son verilerek, meclis başkanının seçimle gelmesine karar verilmiş ve il özel idaresi bütçesinin İçişleri Bakanlığının onayıyla değil, il genel meclisinin kararıyla yürürlüğe girmesine onay verilerek seçilmişler lehine önemli bir adım atılmıştır. Yeni düzenlemelerle birlikte, belediyelerde olduğu gibi il özel idarelerinde de encümen yapısı yeniden düzenlenmiş ve il encümeninin atanmış ve seçilmişlerden oluşmasına karar verilmiştir. Yine belediyelerde olduğu gibi, il özel idarelerinde de daha etkin hizmet sunulabilmesi için esnek bir örgüt yapısı benimsenmiş ve genel sekreterlik ve norm kadro uygulaması getirilmiştir. Ayrıca yenin Kanun ile birlikte, yerelde yönetim sürecinin sağlanabilmesi için, il genel meclisinin kendi içinde seçtiği üyelerden oluşan “ihtisas komisyonları”na kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları başta olmak üzere birçok kesimden bu komisyonlara katılma ve görüş bildirme hakkı verilmiştir. Genel olarak yeni Kanun ile birlikte, il özel

idarelerinde yapılan düzenlemeler, küreselleşme süreci ile önem kazanan yeni eğilimlerle paralellik göstermektedir.

Türkiye’de ilk defa yerel yönetim birliklerini tek kanun altında birleştirmeye yönelik “5355 sayılı Mahalli İdari Birlikleri Kanunu” çıkarılmasıyla birlikte, merkezi yönetimden yerel yönetimlere önemli yetki ve kaynak aktarılmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla şekillenen bu Kanun’un gerekçesinde genel olarak, yönetimde etkinliğin ve verimliliğin esas alınması gerektiği ifade edilmekte ve son yıllarda kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunlara karşı hızlı çözümlerin bulunması gerektiği ifade edilmektedir.

Türkiye’de 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimler ile ilgili yapılan yasal düzenlemelerle birlikte, köyler ile ilgili de yeni bir düzenleme gerekliliği ortaya çıkmıştır. 2000 yılından sonra yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak köylere yönelik yapılan çalışmaların başında, 2008 yılında gerçekleştirilen “Köy Kanunu Çalıştayı” sonrasında hazırlanan 2009 tarihli “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı” gelmektedir. Köy Kanunu Tasarısı Taslağı, köy yönetimlerini hem mali hem de idari kapasitelerini eskiye kıyasla daha güçlü hale getirmeye amaçlamaktadır. Ancak 2010 yılında güncellenen ve son halini alan Köy Kanunu Tasarı Taslağı, modern çağın şartlarına uygun olarak hazırlanmasına rağmen henüz yasallaşmamıştır.

Türkiye’de 2004 ve 2005 yıllarında yerelleşmeye yönelik önemli adımlar atılmasına rağmen, 2010 yılından sonra ve özellikle 2012 tarihli “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile birlikte yerelleşme yerine, daha çok merkezileşmeye yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmış, bu illerde olağanüstü yetkilerle donatılan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. Bu Kanun ile birlikte ayrıca büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan birçok köy ve belde birimlerinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bu birimler mahalleye dönüştürülmüştür. Mahalleye dönüştürülen bu birimlerin, bütçeleri de kaldırılmış ve yerel varlıkları ile birlikte sınırları içerisinde kaldıkları ilçe belediyelerine bağlanmıştır. Yerel halkın görüşlerine yeterince başvurulmadan ve ağırlıklı olarak bürokratik tercihlerden kaynaklanan bu düzenleme, hizmette yerellik

(subsidiarite) noktasında birçok eleştiri almış ve yerel özerlik açısından da katı ve sert bir müdahale olarak nitelendirilmiştir.

Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimlerde yaşanan dönüşümün birçok sebebi olmakla birlikte, bu sebeplerin başında, “bazı yabancı ülkelerde uygulanan yerel yönetim sisteminin ve yerel yönetim reformlarının” Türk yerel yönetim sistemine uygulanması gösterilmekte ve bu ülkelerin başında Fransa ve İngiltere gelmektedir. Çalışmada da belirtildiği üzere, Türkiye’deki yerel yönetim yapısı, 2000’lere kadar Fransa’nın merkeziyetçi yerel yönetim yapısını örnek alırken; 2000’lerden sonra ve özellikle 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimler ile ilgili yapılan düzenlemelerde Türk yerel yönetim yapısının, İngiliz yerel yönetim yapısını esas aldığı görülmektedir. Ancak 2010 yılından sonra ise Türkiye’nin yerel yönetim yapısı, Fransız yerel yönetimlerinde olduğu gibi tekrar merkezileşmeye doğru eğilim göstermektedir.

Türkiye ve Fransa, tarihsel süreç içerisinde başta yerel yönetimler olmak üzere birçok alanda birbiriyle etkileşim içerisinde olmuştur. Türkiye’de başta belediyeler olmak üzere, yerel yönetimlerin birçok alanı, Fransız yerel yönetim sisteminden etkilenmiştir. Fransız yerel yönetim sisteminin, Türk yerel yönetim sistemine olan etkisi Tanzimat Dönemi’yle başladığı bilinmekle birlikte, bu etkinin Cumhuriyet Dönemi sonrasında da devam ettiği görülmektedir. Fransız yerel yönetim anlayışı, Türkiye’deki yerel yönetim sistemini günümüzde de belli ölçüde etkilemeye devam etmektedir.

Fransa’da 1982 Reformu ile başlayan ve 2003 Anayasa değişikliği ile hız kazanan yerelleşme hareketiyle birlikte, yerel yönetimlere yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak bu süreçte yapılan birçok düzenlemenin sembolik olarak yapıldığı ve bu düzenlemelerin yerel yönetimlere yönelik köklü bir değişiklik getirmediği de bilinmektedir. Fransa gibi güçlü merkeziyetçi yapısı olan bir ülkenin, yapılan yerel reform çalışmalarıyla temel duruşunun kökünden değiştirilmesinin kolay olmadığı, özellikle 2010 yılından sonra merkezileşmenin tekrar artmasıyla görülmektedir. Fransa’da 2010 yılından sonra özellikle yerel yönetimlerin vergi kaynaklarının kısıtlanması, valilerin yerel yönetimler üzerindeki rolünün artması, il ve bölge yönetimleri için “genel yetki” kuralının ortadan kaldırılması ve bölge sayısının 27’den 18’e indirilmesi, merkezileşmeye yönelik yapılan düzenlemelerin başında gelmektedir.

Yerel yönetimlerin “beşiği” olarak kabul edilen İngiltere ise yerel yönetimler alanında çoğu zaman öncü olmuş ve bu alanda birçok ülkeye örnek teşkil etmiştir. İngiltere’de 1979-1997 dönemleri arasında yerel yönetimlerin geri planda kalmasına yönelik idari reform çalışmaları yapılmasına rağmen, 1997 Tony Blair Hükümetiyle yerel yönetim birimleri tekrar güçlendirilmiş ve bu birimlere yeni özgürlükler ve yetkiler verilmesi amaçlanmıştır. İngiltere’de 1997 yılından sonra yerel yönetimlerde yaşanan dönüşüm sürecinin Türkiye’yi de etkilediği söylenebilir. Nitekim Türkiye’de özellikle 2000-2010 yılları arasında yerel yönetimler ile ilgili yapılan birçok düzenlemenin, İngiliz yerel yönetim sisteminde yapılan düzenlemelerle paralel olduğu görülmektedir

Sonuç olarak, Türkiye’de yerel yönetimler, dönemsel olarak farklı kamu yönetimi ve yerel yönetim anlayışlarına sahip Fransa ve İngiltere’nin yerel yönetim reformlarının etkisinden kalmasından dolayı, Türk yerel yönetimlerinin yasal ve yapısal sorunlarının istenen düzeyde çözülemediği görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetim sisteminde yapılacak yasal ve yapısal dönüşümlerde başarılı olunabilmesi için Fransız ve İngiliz yerel yönetim anlayışının iyi örneklerinin alınması ve uygulanması yanında, Türk idari ve toplum yapısına, kültürüne ve değerlerine uygun bir yerel yönetim modeli ve anlayışının kendi ihtiyaçlarımız doğrultusunda tespit edilerek benimsenmesi gerekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin mevcut sorunları içerisinde en fazla dile getirilen sorunlar arasında karar mekanizmalarına halkın katılmasında yaşanan eksiklikler gösterilmektedir. Son yapılan düzenlemeler ile kent konseyleri gibi bazı mekanizmalar oluşturulsa da bunların da ülke düzeyinde her belediyede etkin bir şekilde işletilemediği görülmektedir. Yönetişimde sorumlulukların paylaşılmasında yaşanan belirsizlikler ve belediyelerin mali imkânlarının yetersizliği gibi sorunlar kent konseylerinin etkinliğini azaltmaktadır. Yapılacak yeni yasal düzenlemelerle bu sorunların aşılmasında somut adımların atılması gerekmektedir.

Köy yönetimleri ile ilgili olarak hazırlanan son kanun tasarısında köy derneklerinin etkin işletilemediği gerekçesiyle kaldırıldığı görülmektedir. Oysa İngiltere’de doğrudan demokrasinin bir uygulaması olarak gösterilen ve İngilizler tarafından övülen parish meetingslerde halkın doğrudan karar mekanizmalarına

katıldığı ve yerel demokrasinin somut bir uygulamasının gerçekleştirildiği görülmektedir. Benzer şekilde Türkiye’de mevcut köy kanununda halkın yönetime ve karar mekanizmalarına doğrudan katılımına imkân veren, doğrudan demokrasinin bir uygulama mekanizması olarak köy derneklerinin, yapılacak yeni yasal düzenleme ile tamamen kaldırılmak yerine belli dönemlerde toplanması sağlanarak tekrar aktif hale getirilebilmelidir.

Türkiye’de “etkin ve adil hizmet dağılımını” en üst düzeyde sağlayacak güçlü yeni bir yerel yönetim sisteminin, ülkenin yönetim yapısına ve toplumsal ihtiyaçlara uygun olması ve toplumun her kesimi tarafından kabul görmesi gerekmektedir. Bu sebeple, yeni yerel yönetim sistemi çalışmaları için ağırlıklı olarak bürokratların katıldıkları bir komisyon yerine, toplumun her kesiminden katılımın sağlandığı bir komisyonun kurulması ve bu doğrultuda yapılacak çalışmaların başta bilimsel platformlarda olmak üzere iyice tartışılarak ortak bir karara varılması ve bu kararların da kamuoyu ile sağlıklı bir şekilde paylaşılması gerekmektedir. Dolayısıyla yeni yerel yönetim çalışmalarının, geçmiş dönemlerde yapılan MEHTAP ve KAYA Projeleri gibi tek taraflı kararlarla değil, ortak kararlarla yapılması ve bu kararların da ülkenin yönetim yapısına uygun olması ve her kesimin üzerinde birleştiği kararlar olması gerekmektedir.

Türkiye’nin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal, kültürel ve idari şartlar dikkate alındığında, oluşturulacak yeni bir yerel yönetim sistemi ile birlikte, yerel yönetimlerde yaşanan bütün sorunların tümüyle ortadan kaldırılması beklenilmemelidir. Ancak modern çağın şartlarına göre hazırlanan ve yerel ihtiyaçları karşılayan yeni bir yerel yönetim sisteminin, hem yöneten hem de yönetilenler tarafından benimsenmesi ve desteklenmesiyle birlikte, beklentileri eskiye göre daha iyi karşılaması mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Acar, E. (2017). Neoliberalizm ve Sosyal Refah Devleti Ekseninde Üçüncü Yol Yaklaşımı. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1): 248-263.
- Acar, E. (2018). *Küreselleşme Neoliberalizm ve Su Yönetimi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Acar, İ. ve Sevinç, İ. (2005). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (13): 19-37.
- Ağaçlı, Ö. ve Tezsezen, C. (1995). *Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi İçinde Belediyeler*. Ankara: Mali ve Hukuk Yayınları.
- Akçakaya, M. (2016). Weber’in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Özel Sayı: 275-295.
- Akçakaya, M. (2017). Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(34): 1-31.
- Akın, C. (2000). Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz. *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 72, (427): 77-108.
- Aksoy, A. Ş. (1998). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7(1): 3-13.
- Aksoy, Ş. (1994). Türkiye’de Özelleştirme. A. Polatoğlu (Yayına Hazırlayan), *Özelleştirme Tartışmaları*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 107-129.
- Aksoy, Ş. (2003). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Editörler), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi, 545-559.
- Aktan, C. C. (2003). *Değişim Çağında Devlet*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Aktel, M. (2003). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Aktel, M. ve Memişoğlu, D. (2005). Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri. H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 21-38.

- Al, H. (1998). Kadı'dan Şehremini'ne Belediyelerin Kuruluşu: Altıncı Daire-i Belediye. D. Dursun ve H. Al (Editörler), *Türkiye'de Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İstanbul: İlke Yayınları, 105-114.
- Al, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Al, H. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. *Liberal Düşünce Dergisi*, 9(33): 183-195.
- Altan, Y., Kerman, U. ve Aktel, M. (2010). Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(26): 56-65.
- Arslan, E. (2019). Fransa'da ve Türkiye'de Yerelleşme Politikaları: İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(3): 43-71.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik- Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2): 21-38.
- Atasoy, V. (1992). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.
- Ateş, H. (2003). Postbürokratik Kamu Yönetimi. A. Balcı vd. (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 57-82.
- Aydın, A. H. (2004). *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aydın, A. H. (2009). *Türk Kamu Yönetimi: Sistemi, Niteliği, Örgütü, Sorunları* (3.bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, A. H. (2010). *Yönetim Bilimi* (3.bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, N. (2012). Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: Siyasetin Bürokrasi İronisi. *Sayıştay Dergisi*, (85): 51-67.
- Aykaç, B. (2002). 21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler. *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4 (2): 15-23.

- Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2: 153-179.
- Aytaç, F. (1998). *Açıklamalı Belediye Kanunu* (6.bs.). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Aytaç, Ö. (2004). Örgütler: Sosyolojik Bir Perspektif. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(1): 189-217.
- Aytaç, Ö. (2005). Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(1): 249-278.
- Balcı, A. (2003). E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar. A. Balcı vd. (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 265-280.
- Balcı, A. (2014). Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi. M. Acar ve H. Özgür (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (2.bs.), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 325-341.
- Baransel, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi* (3.bs.). İstanbul: AVCIOL Basım-Yayın.
- Barker Misyonu (1951). Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor. *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949 - 1959 Yılları Arasında)*, Ankara-1963, Yayın No: 7, 38-60.
- Barnett, N. & Sweeting, D. (2013). Is UK Local Government Really so Big?. *Policy & Politics conference*, Bristol: ‘Transforming Policy & Politics: The Future of the State in the 21st Century’, 1-21.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government*. Berkeley: University of California Press.
- Bayri, O. (2003). Kamu Yönetimi ve Örgütlenmesine Sistemsel Bir Yaklaşım. M. Acar ve H. Özgür(Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 151-181.

- Berkman, A. Ü. ve Heper, M. (2002), “Political Dynamics and Administrative Reform in Turkey”, Ali Farazmand (Editor), *Administrative Reform in Developing Nations*, London: Praeger Publishers, 151-162.
- Bilgiç, A. (2013). Stratejik Yönetim Düşüncesinin Evrimi. *Denetişim*, (11): 69-75.
- Bilgiç, V. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. A. Balcı vd. (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 25-38.
- Bilgiç, V. K. (2011). Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm. B. Parlak (Editör), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 93-118.
- Bingöl, N., vd. (2008). *Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008)*. Ankara: Matus Yayıncılık.
- Box, R. C. (2005). Dialogue and Administrative Theory & Praxis: Twenty-Five Years of Public Administration Theory. *Administrative Theory and Praxis*, 27(3): 438-466.
- Boyne, G. A. (1998). Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence. *Public Administration*, 76: 695-712.
- Boyne, G.A. (1999). Introduction: Processes, Performance and Best Value in Local Government. *Local Government Studies*, 25(2): 1-15.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bozlağan, R. (2008). Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Editörler), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1-28.
- Bozlağan, R. (2014). Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı. M. Acar ve H. Özgür(Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi I(2.bs.)*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 275-301.

- Boztepe, M. (2018). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Personel Rejimi Üzerine Etkileri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(3): 191-210.
- Bulut, Y. ve Bimay, M. (2020). Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler Analizi: İngiltere ve Türkiye Örnekleri. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 16(29): 2263-2298.
- Bülbül, D. (2006). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Canatan, B. (2001). *Yerellik İlkesi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Canatan, B. (2006). Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması. H. Özgür ve B. Parlak (Editörler), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Bursa: Alfa Akademi Yayınları, 295-315.
- Canman, D. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Canpolat, H. (1999). *Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Chen, Y. C. & Gant, J. (2001). Transforming Local E-government Services: The Use of Application Service Providers. *Government Information Quarterly*, 18(4): 343-355.
- Chowdhury, A. & Shil, N. C. (2017). Public Sector Reforms And New Public Management: Exploratory Evidence From Australian Public Sector. *Asian Development Policy Review*, 5(1): 1-16.
- Cochran, C. L. & Malone, E. F. (2018). *Public Policy: Perspectives and Choices* (Fifth Edition). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cole, A. & Jones, G. (2005). Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(4): 567–588.
- Communities and Local Government, (2011). *A Plain English Guide to the Localism Act*. London: Eland House Bressenden Place, pp.1-19.
- Coşkun, B. ve Nohutçu, A. (2005). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar. A. Nohutçu

- ve A. Balcı (Editörler), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, İstanbul: Beta Yayınları, 1-36.
- Coşkun, S. (2003). Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı. A. Balcı vd. (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 39-55.
- Çadircı, M. (1993). Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(3)-3-11.
- Çevik, H. H. (2010). *Kamu Yönetimi-Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevikbaş, R. (2012). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(2):9-32.
- Çiftçi, S. ve Çürük, L. (2011). Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi Çerçevesinde Reformlar: İngiltere Örneği. 25-47 <http://iibfdergi.bartın.edu.tr/wp-content/uploads/2016/07/Salih-%C3%87ift%C3%A7i-Leyla-%C3%87%C3%BCr%C3%BCk-Kamu-Y%C3%B6netiminde-Paradigma-De%C4%9Fi%C5%9Fimi-%C3%87er%C3%A7evesinde-Reformlar-%C4%B0ngiltere-%C3%96rne%C4%9Fi-25-47.pdf> (02.02.2020).
- Çitci, O. (1989). *Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği-*. Ankara: Üçbilek Matbaası.
- Çolak, N. İ. (2005). *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çukurçayır, M. A. (2003). *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M. A. (2014). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim, M. Acar ve H. Özgür (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (2.bs.), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 257-273.
- Çukurçayır, M. A. ve Eşki, H. (2001). Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1(1-2): 89-109.
- Demirhan, M. (1997). *Toplam Kalite Yönetimi ve Türk Endüstri İlişkileri Sistemine Etkileri*. Sakarya: Değişim Yayınları.

- Demirkaya, Y. (2006). İngiliz Yerel Yönetim Politikasında Köklü Değişim: Yeni İşçi Partisinin Yerel Yönetim Reformu. H. Özgür ve B. Parlak (Editörler), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Bursa: Alfa Akademi Yayınları, 317-336.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.
- Dereli, T. (1981). *Organizasyonlarda Davranış*. İstanbul: Ar Yayın Dağıtım.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: I Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Dinçer, Ö., vd. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: II Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Douence, J. C. (1995). The Evolution of the 1982 Regional Reforms: An Overview. J. Loughlin and S. Mazey (Editors), *The End of The French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, London: Frank Cass, 10-24.
- Dönmez, M. (1996). *Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri*. Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları.
- Drucker, P. F. (2014). *21.Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları* (4.bs., İ. Bahçivangil ve G. Gorbon, Çev.). İstanbul: Epsilon Yayıncılık.
- Duggett, M. (2002). Kamu Yönetimlerinde Değişim: “Sonraki Adımlar”, (A. A. Akdoğan ve O. E. Aslan, Çev.), *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2): 1-9.
- Duncan, G. & Chapman, J. (2010). New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model. *The Australian Journal of Public Administration*, 69(3): 301-313.
- Dursun, D. (1992), Bürokrasi Teorisi ve Yönetim. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 0(37-38): 133-149.
- Dursun, D. (1998). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme. D. Dursun ve H. Al (Editörler), *Türkiye’de Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İstanbul: İlke Yayınları, 93-104.
- Efil, İ. (2010). *Toplam Kalite Yönetimi*. Bursa: Dora Yayınları.

- Eke, A.E. (1982). *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Ekici, B. ve Toker, M. C. (2005). Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14(1): 5-28.
- Eldem, H. (2015). Yerel Yönetimler Reformunun Bir Parçası Olarak Köy Kanunu Tasarı Taslağı. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2(1): 39-61.
- Eliçin Arıkan, Y. (2006). Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye’ye Yansımaları. H. Özgür ve B. Parlak (Editörler), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Bursa: Alfa Akademi Yayınları, 267-294.
- Eliçin, Y. (2017). Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13): 37-54.
- Elkatawneh, H. (2013). Classical Theories of Public Administration. *Electronic Journal*, 1-8. <https://www.researchgate.net/publication/257934834> (05.01.2020).
- Emini, F.T. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2): 31-48.
- Emre, C. (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eren, E. (2001). *Yönetim ve Organizasyon-Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar* (5.bs.). İstanbul: Beta Yayınları.
- Eren, V. (2001). *Yeni kamu yönetimi anlayışı (Büyükşehir ve il belediyeleri üzerinde bir araştırma)* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Eren, V. (2011). Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16): 89-111.
- Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4): 11-23.

- Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4): 3-15.
- Ergun, T. (2015). *Kamu Yönetimi-Kuram Siyasa Uygulama* (2.bs.). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ergun, T. ve Polat, A. (1978). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eroğul, C. (2001). *Çağdaş Devlet Düzenleri*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ertekin, Y. (1985). Yönetim Kuramında Düşünce Akımları. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4): 83-92.
- Ertuğrul, İ. (2006). *Toplam Kalite Kontrol-Kalite Güvenliği ve ISO 9000 Standartları Toplam Kalite Yönetimine İlişkin Bir İşletme Uygulaması* (2.bs.). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Eryılmaz, B. (1994). *Kamu Yönetimi*. İzmir: Üniversite Kitabevi.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (1999). Geleneksel Yönetimden Yeni Yönetim Anlayışına. *Liberal Düşünce Dergisi*, 4(15): 84-88.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi- Düşünceler -Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar* (9.bs.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B., Çevik, H.H. ve Sözen, S. (2013). *Kamu Yönetimi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Eser, H.B., Memişoğlu, D. ve Özdamar, G. (2011). Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 16 (2): 201-217.
- Falconer, P. K. (2010). Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK Experience. 1-17. <https://sihombing17.files.wordpress.com/2010/01/6-public-administration-and-new-public-management.pdf> (11.02.2020).

- Farnham, D. & Horton, S. (1993). *Managing the New Public Services*. Basingstoke: Macmillan.
- Ferdous, J. (2016). Organization Theories: From Classical Perspective. *International Journal of Business, Economics and Law*, 9(2): 1-6.
- Fişek, K. (2015). *Yönetim* (5.bs.). Ankara: Kilit Yayınları.
- Frederickson, H. G. (1989). Minnowbrook II. Changing Epochs of Public Administration. *Public Administration Review*, 49 (2): 95-100.
- Frederickson, H. G. (2016). Yeni Bir Kamu Yönetimine Doğru. J. M. Shafritz & Hyde, A. C. (Eds.), *Kamu Yönetimi Klasikleri*, (H. Akdoğan ve S. Altuntop, Çev.). Ankara: Global Politika ve Strateji Yayınları, 447-470.
- Frederickson, H.G. & Smith, K.B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. USA: West-view.
- Genç, T. (1998). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Geray, C. (1993). KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(1): 9-17.
- Giddens, A. (1996). *Max Weber Düşüncesinde Siyaset ve Sosyoloji* (2.bs.). (A. Çiğdem, Çev.), Ankara: Vadi Yayınları.
- Giritli, İ., Bilgen, P. ve Akgüner, T. (2001). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınevi.
- Goldfinch, S. (1998). Evaluating Public Sector Reform in New Zealand: Have The Benefits Been Oversold?. *Asian Journal of Public Administration*, 20(2): 203-232.
- Goldsmith, M. & Klausen, K.K. (1997). European Integration and Local Government: Some Initial Thoughts. M. Goldsmith and K. K. Klausen (Edits), *European Integration and Local Government*, UK: Edward Elgar, 1-15.
- Goldsmith, M. & Sperling, E. (1997). Local Government and the EU: The British Experience. M. Goldsmith and K. K. Klausen (Editors), *European Integration and Local Government*, UK: Edward Elgar, 95-120.

- Gökçe, G. (2003). Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma. M. A. Çukurçayır ve A. Tekel (Editörler), *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Konya: Çizgi Kitabevi, 205-224.
- Gökçe, O. ve Turan, E. (2008). Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(15): 175-200.
- Göksu, T., Aydın, M. ve Güney, M. S. (2009). Osmanlıdan Günümüze Yerel Yönetimlerin Gelişimi. V. K. Bilgiç (Editör), *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Gözler, K. (2019). Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(1-2):1-24.
- Gözübüyük, A. Ş. (2004). Türkiye'nin Yönetim Yapısı (8.bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A.Ş. (1994). Yönetim Hukuku (7.bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Grönlund, A. & Horan, T. A. (2004). Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues. *Communications of the Association for Information Systems*, 15: 713-729.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, (4): 1-25.
- Gunnigle, P. & McDonnell, A. (2008). Performance Management. 1-32, <https://www.researchgate.net/publication/31591116> (18.02.2020).
- Güler, B. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4): 2-19.
- Güler, B. A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Güler, B. A. (1998). 1998 Reform Tasarısı Üzerine Bir İnceleme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(4): 3-25.
- Güler, F. D. (2003). Türk Kamu Yönetiminin Evrimi(I). *Amme İdaresi Dergisi*, 36(1): 1-30.

- Gülmez, M. (1975). Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(1): 47-73.
- Günday, M. (1997). *İdare Hukuku* (2.bs.). Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Gündüzöz, İ. (2012). Bir Senaryo Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı ve Fayda/Maliyet Analizi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 21(1): 43-70.
- Halis, M. (2000). *Paradigmadan Uygulamaya Toplam Kalite Yönetimi ve ISO-9000 Kalite Güvence Sistemleri- ISO-9002 Kalite Belgesi Çalışmaları*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Halis, M. ve Tekinkuş, M. (2003). Kamuda Performans Yönetimi. A. Balcı vd. (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 169-201.
- Hambleton, R. & Sweeting, D. (2004). U.S.-Style Leadership for English Local Government?. *Public Administration Review*, 64(4): 474-488.
- Henry, N. (1975). Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*, 35(4): 378-386.
- Heper, M. (1983). *Türkiye’de Kent-Göçmeni ve Bürokratik Örgütler*. İstanbul: Üç Dal Neşriyat Yayınları,
- Hodgetts, R. M. (1999). *Yönetim Teori, Süreç ve Uygulama* (2.bs.) (C. Çetin ve E.C. Mutlu, Çev.). İstanbul: Beta Yayınları
- Hodgkinson, C. (2008). *Yönetim Felsefesi Örgütsel Yaşamda Değerler ve Motivasyon*, (İ. Anıl ve B. Doğan, Çev.). İstanbul: Beta Yayınları.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi* (B. Kalkan, B. Akın ve Ş. Akın, Çev.). Ankara: Bigbang Yayınları
- Hunt, M.C. & Chandler, J.A. (1993). France. J. A. Chandler (Editor), *Local Government in Liberal Democracies : An Introductory Survey*, Londra: Routledge, 53-72.

- Işıklı, A. (1994). Özelleştirme ve Sendikalar. A. Polatoğlu (Yayına Hazırlayan), *Özelleştirme Tartışmaları*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 89-105.
- İnaç, H. ve Ünal, F. (2006). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (16): 125-140.
- Jain, S. & Gautam, A. (2014). Performance Management System: A Strategic Tool for Human Resource Management. 1-11. <https://www.researchgate.net/publication/305720304> (18.02.2020).
- Jones, P. V. (2002). Values and Purpose in Government: Central-Local Relations in Regulatory Perspective. *Journal of Law and Society*, 29(1): 27-55.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetimsel Reform Çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1): 65-84.
- Kapucu, N. (2003). Yeni Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler. M.A. Çukurçayır, ve A. Tekel (Editörler), *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Konya: Çizgi Kitabevi, 279-310.
- Kara, B. (2006). Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2): 149-162
- Karabıyık, İ. ve Uçar, M. (2010). Türkiye’de 1980 Sonrası Uygulanan IMF Destekli İstikrar Programlarının Ekonomik Açıdan Değerlendirilmesi. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 5(2): 37-58.
- Karaer, T. (1990). Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine. *Amme İdare Dergisi*, 23(3): 47-67.
- Karaer, T. (1991). Kalkınma Planları ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2): 43-65.

- Karahanogullari, O. (2004). Fransa. B. A. Güler vd. (Editörler). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara: Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 21-84.
- Karasu, K. (2004), Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not, *II.Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri* (Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayını), 225-242.
- Karasu, K. (2004). İngiltere. B.A. Güler vd. (Editörler), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara: Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, 87-181.
- Katsamunski, P. (2012). Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*, 1: 75-81.
- Kavruk, H. (2002). *Anakent'e Bakış Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.
- Keleş, R. (1994a). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (2.bs.). Ankara: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (1994b). *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü* (2.bs.), Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1989) *Yerel Yönetimler* (2.bs.). Ankara: Turhan Kitabevi Yayınlar.
- Kettl, D. F. (2000). Public Administration At the Millennium: The State of the Field. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(1): 7-34.
- Kızılkaya, E. O. T. (2004). Fransa'da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme. *Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Bildiriler Kitabı, Çanakkale: Pozitif Matbaacılık, 91-99.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public Governance In The Netherlands: An Alternative To Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration*, 75: 731-752.
- Klijn, E. H. (2012), Public Management and Governance: a comparison of two paradigms to deal with modern complex problems in. D. Levi-Faur (Editor), *The Handbook Of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 201-214.
- Koçak, Y. (2008). *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*. Ankara: Orion Kitabevi.

- Koçdemir, K. (1999). Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye). *Türk İdare Dergisi*, (424): 97-122.
- Koçel, T. (2010). *İşletme Yöneticiliği* (12.bs.). İstanbul: Beta Yayınları.
- Koyuncu, B. ve Coşkun, B. (2003). Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar. A. Balcı vd. (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 281-302.
- Kösecik, M. (2000). 4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(3): 69-81.
- Kösecik, M. ve Özgür, H. (2005). Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci. H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1-20.
- Kösecik, M. ve Sağbaş, İ. (2005). Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. N.T. Arslan (Editör), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, Ankara: Seçkin Yayınları, 111-152.
- Kutlu, Ö. (2003). İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri. A. Balcı vd. (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 83-114.
- Kutlu, Ö. (2006). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi-Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Laçiner, S. (2011). Turgut Özal Dönemi Türk Dış Politikası (1983-1993). A. Çaylak vd. (Editörler), *Osmanlı'dan İkininli Yıllara Türkiye'nin Politik Tarihi: İç ve Dış Politika*. Ankara: Savaş Yayınevi, 603-630.
- Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3): 135-152.
- Lan, Z. & Rosenbloom, D. H. (1992). Editorial: Public Administration in Transition?. *Public Administration Review*, 52 (6): 535-537.

- Leimgruber, (1952). Leimgruber'in 25/11/1952 Tarihli Raporunun Devlet Personeli İle İlgili Kısımları. *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949 - 1959 Yılları Arasında)*, Ankara-1963, Yayın No: 7, 138-168.
- Lynn, L. E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for. *Public Administration Review*, 61(2): 144-160.
- Mackay, M. & Shaxton, L. (2015). Understanding and Applying Basic Public Policy Concepts. ss.1-5. <http://www.Politicipubli ce.ro/uploads/understand ingpublicpoli cy.pdf> (21.12.2019).
- Martin, J.W. ve Cush, F.C.E. (1951). Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor. *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949 - 1959 Yılları Arasında)*, Ankara-1963, Yayın No: 7, 69-109.
- Martin, S. (2011). Local Government Improvement in England: Policies, Progress and Prospects. *Common wealth Journal of Local Governance*, 8(9): 69-83.
- Marume, S. B. M. (2016). Meaning of Public Administration. *Journal of Research in Humanities and Social Science*, 4(6): 15-20.
- Misra, D. C. (2007). Select Aspects of Conceptual Foundations of EGovernment: Clearing the Fog for a Better Vision. *5th International Conference on E-Governance: Foundations of E-Government*, Hyderabad: ICEG, pp. 21-33.
- Mucuk, İ. (2005). *Modern İşletmecilik*(15.bs.). İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Mutluer, M. K. ve Öner, E. (2009). *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler-Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması*(5.bs.). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık ve Ticaret A.Ş.
- Nalcı Arıbaş, N. (2015). İngiltere ve Fransa'da Merkez – Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 6(1): 1-17.

- Neumark, F. (1949). Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor. *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949 - 1959 Yılları Arasında)*, Ankara-1963, Yayın No: 7, 2-37.
- Nhema, A. G. (2015). Relevance of Classical Management Theories to Modern Public Administration: A Review. *Journal of Public Administration and Governance*, 5(3): 165-179.
- Nohutçu, A. (2003). Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması. A. Balcı vd. (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 231-264.
- O'Leary, R., vd. (2010). The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Olgun, H. (2013). "Yeni Sağ" ve Sosyal Devlet: Thatcher Dönemi Britanyası'nda Konut Politikası. *Amme İdaresi Dergisi*, 46 (3): 89-111.
- Olsen, J. P. (2003). Citizens Public Administration and the Search for Theoretical Foundations The American Political Science Association, Philadelphia, 69-79.
- Ortaylı, İ. (1976). Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(1): 95-107.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1995). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. *The Academy of Management Review*, 20(1): 229-235.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3): 377-387.
- Oyedele, L. K. (2015). Theories Of Public Administration: An Anthology Of Essays. *International Journal of Politics and Good Governance*, VI (6.3): 1-35.
- Ökmen, M. (1999). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Razi Düşünceler. *Türk İdare Dergisi*, 71(422): 133-151.

- Ökmen, M. (2002). Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye, B. Parlak ve H. Özgür (Editörler), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, İstanbul: Alfa Yayınevi, 99-120.
- Ökmen, M. (2008). Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Editörler), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 45-83.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ömürgönülşen, U. (1997). The Emergence Of A New Approach To The Public Sector: The New Public Management. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 52(1): 517-565.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım. M. Acar ve H. Özgür (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ankara: Nobel Yayınları, 3-44.
- Önen, M. ve Kanayran, H.G. (2014). Kad-Med. M. A. Özer (Editör), *Kamu ve Özek Sektör Yönetimi İçin Yönetim Sözlüğü*, Ankara: Adalet Yayınevi, 265-306.
- Öner, Ş. ve Yıldırım, U. (2002). 1963’den 2002’ye: Kalkınma Planlarında Türk Yerel Yönetimlerinin Dönüşümü. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(2): 239-278.
- Öniş, Z. (2009). Beyond the 2001 Financial Crisis: The Political Economy of the New Phase of Neo-Liberal Restructuring In Turkey. *Review of International Political Economy*, 16(3): 409-432
- Örnek, A. (1998). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.
- Özalp, İ. (1985). *İşletmelerde Yönetim Fonksiyonlar ve Organizasyon*. Eskişehir: Bayteş A.Ş. Yayınları.
- Özalp, İ., vd. (2007). *Yönetim Organizasyon (5.bs.)*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1457.
- Özel, M. (2008). Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma. M. Özel ve V. Eren (Editörler), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*. Konya: Çizgi Kitabevi, 231-275.

- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*. Ankara: Platin Yayınları.
- Özer, M. A. (2014). Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(4): 1-30.
- Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2014). *Yerel Yönetimler-Teorik Boyut*. Ankara: Gazi Kitabevi Yayınları
- Özer, M.A. ve Önen, S.M. (2017). *200 Soruda Kamu Yönetimi (2.bs.)*. Ankara: Gazi Kitapevi.
- Özgür, H. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Hareketi. M. Acar ve H. Özgür (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi I (2.bs.)*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 181-222.
- Özgür, H. ve Cigeroğlu Öztepe, M. (2015). Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH): Sosyal Adalet ve Hakkaniyet Odaklı Bir Kamu Yönetimi Arayışı. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Editörler), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları-Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, Bursa: Dora Yayınları, 97-127.
- Özlü, R. M. (2020). Fransa’da Yerel Yönetimlerce Kullanılan Anayasal Bir Araç: Deney. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 8(1): 194-217.
- Öztürk, A. (1997). *21. Yüzyıl Türkiye’si için Yerel Yönetim Modeli*. İstanbul: Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları.
- Öztürk, N. K. (1999). Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar. *Amme İdaresi Dergisi*, 32(2): 15-26.
- Öztürk, N. K. (2003). Etik ve Kamu Yönetimi. A. Balcı vd. (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar-Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 203-230.
- Painter, H. (1991). Compulsory Competitive Tendering in Local Government: The First Round. *Public Administration*, 69(2): 191-210.
- Palmer, M. J. (1993). *Performans Değerlendirmeleri*. İstanbul: Rota Yayıncılık.
- Pariente, A. (2012). *L’État, la décentralisation et la crise économique: concilier l’inconciliable? pp:1-4*, <https://metropolitiques.eu/IMG/pdf/MET-Pariente.pdf> (20.12.2020).

- Parlak, B. (2005a). Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri. H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 175-200.
- Parlak, B. (2005b). Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerelleşme. N.T. Arslan (Editör), *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi: Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*, İstanbul: Aktüel Yayınları, 1-18.
- Parlak, B. ve Caner, C. (2009). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetmel Yapılar (3.bs.)*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler-Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar(4.bs.)*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2005). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Pfiffner, J. P. (2004). Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. Published in *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann (eds.)* (Berlin,Germany: Duncker & Humbolt, 2), 443-454.
- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: Metu Press.
- Polatoğlu, A. (2009). *Türk Kamu Yönetimi-Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım*. Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Raadschelders, J. C. N. (2011). *Public Administration The interdisciplinary Study of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Rahman, H. (2012). Henry Fayol and Frederick Winslow Taylor's Contribution to Management Thought: An Overview. *ABC Journal of Advanced Research*, 1(2): 32-41.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, XLIV: 652—667.

- Ritzer, G. (1998). *Toplumun McDonaldlaştırılması Çağdaş Toplum Yaşamının Değişen Karakteri Üzerine Bir İnceleme* (Ş. S. Kaya, Çev.). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Rosenbloom, D. H. (1983). Public Administrative Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*, 43(3): 219-227.
- Rosenbloom, D. H. (1993). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill.
- Rutgers, M. R. (2010). Theory and Scope of Public Administration: An Introduction to the Studys Epistemology. *Foundations of Public Administration Series*, 1-45.
- Saklı, A. R. (2011). Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2): 97-120.
- Sanderson, I. (2001). Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government", *Public Administration*, 79(2): 297-313.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. İstanbul: Atlas Yayıncılık.
- Saran, U. (2005). Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler. A. Nohutçu ve A. Balcı (Editörler), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, İstanbul: Beta Yayınları, 37-55.
- Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayını.
- Schoderbek, P. P., Kefalas, A.G. & Schoderbek, C. G. (1975). *Management Systems: Conceptual Considerations*. Texas: Business Publications.
- Serpa, S. & Ferreira, C. M. (2019). The Concept of Bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies*, 7(2): 12-18.
- Sezer, Ö. (2008). *Küreselleşme sürecinde Türkiye'de yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel dönüşümü* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Shafritz, J. M. & Hyde, A.C. (Editörler) (2015). *Classics of Public Administration*. Boston: Cengage Learning.

- Shafritz, J. M., Russel, E.W. & Borick, C.P. (2017). *Kamu Yönetimini Tanımak* (N. Öztaş, Çev.). Ankara: Nobel Akademi Yayıncılık.
- Shaw, R. (2012). New Public Management in Australia: Past, Present And Future. *Pouvoirs*, 2(141): 117-132.
- Simon, H. A., Smithburg, D.W & Thompson, V. A. (1975). *Kamu Yönetimi* (C.Mihçioğlu, Çev.). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Snellen, Th. M. (2014). *Foundations of Public Administration: An Essay in Its Paradigms*. Eleven International Publishing.
- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi- Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı* (2.bs.). Bursa: Dora Yayınları.
- Sözen, S. (2005). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Stanyer, J. (1980). *Understanding Local Government*, Oxford: Billing and Sans Limited.
- Stewart, J. & Walsh, K. (1992). Change in the Management of Public Services, *Public Administration*, 70: 499-518.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50: 17–28.
- Sullivan, H. (2003). Local Government Reform in Great Britain. N. Kersting and A.Vette (Editors), *Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Publisher: Leske and Budrich, 1-36.
- Sürgit, K. (1981). Çağdaş Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Amaç ve Politika Belirleme İşlevleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 14(1): 3-27.
- Şahin, A. (2008). *Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Şahin, Y. (2014a). *Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Şahin, Y. (2014b). *Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

- Şat, N. (2009). Yeni kamu Yönetimi Anlayışı: Weber Bürokrasisinin Sonu Mu?. *Hitit Üniversitesi SBE Dergisi*, 2(1): 93-108.
- Şataf, C., Çiçek, H.G. ve Cıllı, E. (2014). Fransa’da Yerel Yönetimlerin Mali Yapılanması. R. Gökbunar vd. (Editörler), *Prof. Dr. Naci Birol Muter’e Armağan*, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Rektörlük Basımevi, 529-544.
- Şaylan, G. (1996). Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları. *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3): 3-16.
- Şaylan, G. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2): 1-22.
- Şener, H. E. (2007). Kamu Yönetiminde Postmodernizm. Ş. Aksoy ve Y. Üstüner (Editörler), *Kamu Yönetimi- Yöntem ve Sorunlar*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 31-47.
- Şengül, R. (2005). Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri. *Türk İdare Dergisi*, Yıl77(448): 61-68.
- Şengül, R. (2010). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Şengül, R., vd. (2018). Kamu Yönetiminde Reform: Nedenleri ve Değişen Boyutları. H. Ateş (Editör), *Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Denetimi: Sorunlar, Çözüm Önerileri ve Yeni Yönelimler*, Ankara: Başak Matbaacılık, 13-27.
- Şenol, P. (2011). Örgüt Kuramına Sosyolojik Yaklaşım. 1-16, https://www.academia.edu/2197642/%C3%96rg%C3%BCt_Kuram%C4%B1na_Sosyolojik_Yakla%C5%9F%C4%B1m (16.12.2019).
- Talaver, F. D. (2014). Paradigms of Public Administration. https://www.Academia.Edu/7304353/ParadigmsOfPublicAdministration-Nicolas_Henry (30.12.2019).
- Taylor, F.W. (1997). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Taylor, F.W. (2015). Scientific Management. J. M. Shafritz & A.C, Hyde (Editors), *Classics of Public Administration*. Boston: Cengage Learning, 56-58.
- Temizel, M. (2009). Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2000’li Yıllardaki Gelişmeler. *1.Uluslararası 5.Ulusal Meslek Yüksekokulları Sempozyumu*, Selçuk Üniversitesi Kadınhanı Faik İçil Meslek Yüksekokulu, Konya, 3298-3312.

- Terry, L. D. (1999). From Greek Mythology to the Real World of the New Public Management and Democratic Governance (Terry Responds). *Public Administration Review*, 59(3): 272-277.
- Thoenig, J. C. (2005). Territorial Administration and Political Control. Decentralization in France, *Public Administration*, 83(3):685-708.
- Thomas, O. (2015). *Peut-on justifier la suppression des Départements français ? Une revue de la littérature*, pp: 1-40, https://core.ac.uk/download/pdf/30_0457603.pdf (21.12.2020).
- Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Toprak, E. (2005). *Etkin ve Demokratik Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: Şubat Yayınları.
- Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler* (6.bs.). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Torlak, S. E. ve Sezer, Y. (2005). Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme. H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 89-108.
- Tortop, N. (1993). Londra Büyükşehir Yönetimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(1): 3-8.
- Tortop, N. (1996). *Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)*. Ankara:TODAİE Yayınları.
- Tortop, N., İsbir, E.G. ve Aykaç, B. (2005). *Yönetim Bilimi* (4.bs.). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Tortop, N., vd. (2006). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Trotha, T.V. (2005). Der Aufstieg des Lokalen. *Aus Politik Und Zeitgeschichte* (Apuz 28-29/2005), 1-6. <https://www.bpb.de/apuz/28956/der-aufstieg-des-lokalen> (30.08.2020).
- Turan, E. (2015). *Kamu Yönetiminde Reform*. Konya: Palet Yayınları.
- Tutum, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Editörler), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi, 441-457.

- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2010). *Mahalli İdareler: Teori -Uygulama –Maliye* (6.bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulusoy, A. ve Vural, T. (2002). Birleşik Krallık 'ta (İngiltere ve Galler) Yerel Yönetimlerin Görevleri ve Mali Yapıları. *İller ve Belediyeler Dergisi*, 677: 26-30.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, (70): 85-102.
- Usta, S., Akman, E. ve Kocaoğlu, M. (2017). Yerelleşme-Merkezileşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform: İngiltere ve Türkiye Üzerine Mukayeseli Bir Analiz. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 20(1): 68-78.
- Uyanık, S. (1993). Londra’nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu andaki Durum). *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(5): 23-26.
- Uyargil, C. (1994). *İşletmelerde Performans Yönetimi Sistemi- Performansın Planlanması, Değerlendirilmesi ve Geliştirilmesi*. İstanbul: Şahinkaya Matbaacılık.
- Uzuegbu, C.P. & Nnadozie, C. O. (2015). Henry Fayol’s 14 Principles of Management: Implications for Libraries and Information Centres. *Journal of Information Science Theory and Practice*, 3(2): 58-72.
- Ülker, Halil. (2002). Bilgi Toplumu ve Devlet. I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi, İ.İ.B.F. Yayını.
- Ünal, F. (2020). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Eskişehir: Boyut Kitabevi.
- Ünal, F. (2011).Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (30): 241-248.
- Ünal, F. ve Erol, V. (2019). 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Köy ve Mahalle Yönetimlerinin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. E. Oktay, Ş. Pekküçükşen ve A. Yıldırım (Editörler), *Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu(Kayfor)17 Bildiriler Kitabı, Karaman*, 86-99.

- Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3): 16-31.
- Wart, M. V. (1996). Reinventing in The Public Sector: The Critical Role Of Value Restructuring. *Public Administration Quarterly*, 19(4): 456-478.
- Weber, M. (1993). *Sosyoloji Yazıları* (3.bs., T. Parla, Çev.), İstanbul: Hürriyet Yayınları.
- Wilson, D. (2005). The United Kingdom an Increasingly Differentated Polity. B. Deters and L. E. Rose (Editors), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Palgrave Macmillan: Red Globe Press, 155-173.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.
- Wollman, H. (2004). Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, 30(4): 639 – 665
- Yalçındağ, S. (1991). Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(3): 123-152.
- Yamaç, M. (2014). Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği. *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinler Dergisi*, (2): 1-21.
- Yamak, O. (2015). *Kalite Odaklı Mükemmellik- Değere Yaratan Kurumların Sıçrama Stratejisi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Yamamoto, H. (2003). *New Public Management- Japan's Practice*. Tokyo: Institute for International Policy Studies.
- Yayla, A. (2015). Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler (3.bs.). Ankara: Liberte Yayınları.
- Yıldırım, M. A. (1990). Tarihi Gelişim İçinde İngiliz Mahalli İdareleri. *Türk İdare Dergisi*, (389): 167-196.
- Yılmaz, A. ve Bozkurt, Y. (2014). Türkiye’de E-Devlet Pratiğinin Atipik Bir Örneği: Tek Adımda Hizmet Birimleri. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 15(1): 293-311.

- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. Ankara: DPT Yayınları.
- Yüksel, F. (2004). Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı. A. Yılmaz ve M. Ökmen (Editörler), *Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi kitabevi, 1-22.
- Yüksel, M. (2000). Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, 3: 145-160.
- Yüksel, Ö. ve Aykaç, B. (1994). Frederick Taylor'ın Görüşlerinin Değerlendirilmesin Yeni Bir Yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(4): 83-96.
- Zia, Y. A. & Khan, M. Z. (2015). A Comparative Review of Traditional and New Public Administration and Critique of New Public Management. *The Dialogue*, 9(4): 428-442.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

- Assembly of European Regions, (2010). *The State of Regionalism in Europe (An AER Report)*. pp:1-67, <https://aer.eu/wp-content/uploads/2010/06/2010-06-state-of-regionalism-1.pdf> (23.12.2020).
- Belediye Kanunu Tasarısı, (2005). *Belediye Kanunu Tasarısı; ...Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm> (08.08.2020).
- Britannica, (2020). *Regional and Local Government*. <https://www.britannica.com/place/France/Health-and-welfare> (25.12.2020)
- Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı, (2004). *Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları*, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm> (15.08.2020).
- Citymayors Government, (2020). *Local Government in France*. http://www.citymayors.com/france/france_gov.html#:~:text=In%20France%20the re%20are%20three,with%20powers%20of%20their%20own (25.12.2020).

- France, (2006). *Republic Of France Public Administration Country Profile*. pp: 1-23.
http://era.gov.kh/eraasset/uploads/2020/02/France-Public-Administration_2004_unpan023308.pdf (25.12.2020).
- French Constitution, (1958). *Constitution*, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bankmm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf (10.12.2020).
- Historique de la Décentralisation*. (2020). <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation> (20.12.2020).
- Illumination Ias, (2010). *Approaches in Public Administration*. <https://blessan.wordpress.Com/> (28.12.2019).
- Köy Kanunu Tasarısı Taslağı, (2009). *Köy Kanunu Tasarısı Taslağı / Kanun ve Taslak Mukayesesi*. https://yenisehir.fandom.com/tr/wiki/K%C3%B6y_Kanunu_Tasar%C4%B1s%C4%B1_Tasla%C4%9F%C4%B1/_Kanun_ve_Taslak_mukayesesi (25.08.2020).
- Management Study Guide. (2015). *Institutional Approach to Public Administration*. <https://www.managementstudyguide.com/public-administration-historical-legal-approach.htm> (27.12.2019).
- Public & Private Administration*, (2019). https://www.ifioque.com/careerworkshop/management/public&private_administration (22.12.2019).
- Sambit. (2019). *Difference Between Public Administration and Private Administration*. <http://www.yourarticlelibrary.com/public-administration/difference-public-administration/difference-between-public-administration-and-private-administration/63418>. (22.12.2019).
- Sunay, H. (2019). *Yönetim Bilimlerinin Diğer Bilimlerle İlişkisi*. https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/11008/mod_resource/content/1/%2829Y%C3%96NET%C4%B0M%C20B%C4%B0L%C4%B0MLER%C4%B0N%C4%B0N%C20D%C4%B0%C4%9EER%C20B%C4%B0L%C4%B0MLERLE%C20%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0S%C4%B0.pdf (16.12.2019).

- Surphi, S. (2017). *Difference Between Public and Private Administration*.
<https://keydifferences.com/difference-between-public-and-private-administration.html> (22.12.2019).
- tr.wikipedia.org, (2020a). *Fransa'nın Bölgeleri*, https://tr.wikipedia.org/wiki/Fransa%27n%C4%B1n_b%C3%B6lgeleri (21.12.2020).
- tr.wikipedia.org, (2020b). *Fransa'nın Belediyeleri*, https://tr.wikipedia.org/wiki/Fransa%27n%C4%B1n_belediyeleri (21.12.2020).
- tr.wikipedia.org, (2020c). *Fransa'nın İlleri*, https://tr.wikipedia.org/wiki/Fransa%27n%C4%B1n_illeri (21.12.2020).

DİĞER KAYNAKLAR

- Belediye Kanunu, *T. C. Resmi Gazete*, 1471, 14 Nisan 1930.
- Belediye Kanunu, *T. C. Resmi Gazete*, 25874, 13 Temmuz 2005.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, *T. C. Resmi Gazete*, 25269, 24 Ekim 2003.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu, *T. C. Resmi Gazete*, 25531, 23 Temmuz 2004.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1979), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara: DPT Yayın No: 1664.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1985), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara: DPT Yayın No: 1974.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1994), *Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yayın No: 2364.
- İl Özel İdaresi Kanunu, *T. C. Resmi Gazete*, 25745, 4 Mart 2005.
- Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, *T. C. Resmi Gazete*, 26074, 8 Şubat 2006.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *T. C. Resmi Gazete*, 25486, 8 Haziran 2004.
- Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *T. C. Resmi Gazete*, 25326, 24 Aralık 2003.
- Kanun-i Esasi, *Resmi Gazete*, 23 Aralık 1876.

Mahallî İdare Birlikleri Kanunu, *T. C. Resmi Gazete*, 25842, 11 Haziran 2005.

Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun,
T. C. Resmi Gazete, 18285, 18 Ocak 1984.

Teşkilât-ı Esasîye Kanunu, *Resmi Gazete*, 85,20 Ocak 1921.

Teşkilât-ı Esasîye Kanunu *T.C. Resmi Gazete*, 83, 20 Nisan 1924.

Türk Cumhuriyeti Anayasası, *T. C. Resmi Gazete*, 10859, 9 Temmuz 1961.

Türk Cumhuriyeti Anayasası, *T. C. Resmi Gazete*, 17863, 9 Kasım 1982.



DİZİN

B

Belediye, 124
 Belediyeler, ix, 120, 122, 123, 140, 144,
 146, 149, 174, 183, 185, 186, 188,
 189, 191, 205, 224, 247, 271
 Büyükşehir, 124
 Büyükşehir Belediyeleri, ix, 124, 140,
 141, 149, 150, 151, 152, 248, 273

E

E-Devlet, viii, 17, 69, 70, 249, 268, 272

G

Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı, v,
 vii, xi, 32, 33, 44, 47, 55, 82, 83

İ

İdari Reform, viii, ix, 89, 90, 92, 95, 96,
 97, 98, 99, 101, 102, 104, 135, 137,
 249, 252, 259, 261, 268
 İl Özel İdareleri, ix, 121, 124, 132, 140,
 141, 248, 266

K

Kamu Yönetimi, 2, 3, 5, v, vii, viii, xi,
 xii, 2, 3, 11, 13, 14, 17, 21, 23, 27, 51,
 62, 74, 82, 83, 86, 101, 103, 104, 105,
 106, 107, 112, 115, 116, 117, 136,
 138, 207, 238, 241, 247, 248, 249,
 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256,
 257, 258, 259, 260, 261, 263, 264,
 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271,
 272, 273
 Köy, 122, 125
 Köy Kanunu, 125
 Köyler, ix, 122, 125, 153, 156, 205,
 224, 225
 Küreselleşme, 3, 157, 213, 240, 247,
 250, 257, 264, 267

Ö

Özelleştirme, viii, 17, 60, 62, 63, 115,
 234, 247, 250, 259

P

Performans Yönetimi, viii, 17, 67, 258,
 263, 271

T

Toplam Kalite Yönetimi, viii, 17, 66,
 249, 252, 253, 255, 258, 263

Y

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, 4, v, vii,
 viii, ix, xi, 6, 50, 51, 54, 58, 60, 62,
 71, 80, 82, 83, 86, 89, 90, 99, 114,
 115, 116, 140, 158, 159, 250, 251,
 252
 Yerel Özerklik, viii, 64, 261
 Yerel Yönetimler, 4, v, ix, x, xi, 6, 95,
 106, 118, 125, 126, 127, 128, 129,
 135, 136, 137, 138, 139, 140, 144,
 157, 158, 159, 160, 167, 169, 170,
 172, 181, 184, 191, 194, 195, 196,
 198, 200, 205, 209, 210, 211, 212,
 213, 214, 215, 218, 219, 221, 222,
 227, 228, 229, 231, 233, 235, 247,
 248, 250, 251, 252, 253, 254, 255,
 256, 257, 258, 259, 260, 261, 263,
 264, 265, 266, 268, 269, 270, 271,
 272
 Yerel Yönetimlerin Dönüşümü, 4, v, ix,
 x, 6, 140, 169, 172, 212, 214, 215,
 218
 Yerelleşme, 115, 173, 178, 221, 248,
 254, 257, 266, 271
 Yönetim, vii, viii, xi, 8, 9, 10, 11, 14,
 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 26, 30,
 31, 32, 33, 34, 35, 38, 40, 41, 45, 60,
 62, 66, 70, 75, 79, 83, 86, 97, 103,
 137, 138, 159, 167, 169, 181, 183,

185, 205, 210, 211, 212, 217, 218,
220, 221, 230, 235, 237, 241,
247,248, 249, 250, 252, 253, 254,

255, 256, 257, 258, 259, 260, 261,
264, 265, 268, 270, 271, 272, 274
Yönetişim, viii, 17, 65, 70, 83, 116,
252, 270, 273



