

T.C.
VAN YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE YERELLİK KATILIMCI DEMOKRASİ VE İYİ
YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA YEREL YÖNETİMLER**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HAZIRLAYAN
SANİYE YILMAZ

DANIŞMAN
Prof. Dr. FERİT İZCİ

VAN - 2019

KABUL VE ONAY SAYFASI (EK-4)

.....Saniye.....YILMAZ..... tarafından hazırlanan "Türkiye'de Sosyal
Katılımcı Demokrasi ve İyi Niyetli Yönetim Bağlamında" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri
tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile Yüzüncü Yıl Üniversitesi
Kamü Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak
kabul edilmiştir.

Danışman: Unvanı Adı SOYADI
Anabilim Dalı, Üniversite Adı

Prof. Dr. Ferit İZCİ

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu
onaylıyorum/onaylamıyorum

Başkan : Unvanı Adı SOYADI
Anabilim Dalı, Üniversite Adı

Prof. Dr. Ferit İZCİ

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu
onaylıyorum/onaylamıyorum

Üye : Unvanı Adı SOYADI
Anabilim Dalı, Üniversite Adı

Dr. Öğr. Üyesi Yahya DEMİRCİBAĞCI

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu
onaylıyorum/onaylamıyorum

Üye : Unvanı Adı SOYADI
Anabilim Dalı, Üniversite Adı

Dr. Öğr. Üyesi YILMAZ AYDIN

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu
onaylıyorum/onaylamıyorum

Yedek Üye : Unvanı Adı SOYADI
Anabilim Dalı, Üniversite Adı

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu
onaylıyorum/onaylamıyorum

Yedek Üye : Unvanı Adı SOYADI
Anabilim Dalı, Üniversite Adı

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu
onaylıyorum/onaylamıyorum

Tez Savunma Tarihi:

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli
şartları yerine getirdiğini ve imzaların sahiplerine ait olduğunu onaylıyorum.

08.08/2019

Doç. Dr. Bekir KOÇLAR
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü **Tez Yazım**

Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarımı kabullendiğimi beyan ederim. (08/08/2019)

Saniye YILMAZ

Yüksek Lisans Tezi
Saniye YILMAZ
VAN YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Ağustos, 2019

TÜRKİYE’DE YERELLİK KATILIMCI DEMOKRASİ VE İYİ YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA YEREL YÖNETİMLER

ÖZET

Yerel yönetimler, kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez bir unsurunu meydana getirmektedir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, gerek söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkili olması, gerekse yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada vazgeçilmez kurumlar olması nedeniyle önemli bir husustur.

Günümüzde değişen dünya düzenine paralel olarak, kamu yönetimi ve kamu yönetiminin önemli bir bölümünü oluşturan yerel yönetimler alanında, yönetimden yönetişime doğru çok yönlü bir değişim yaşanmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de de yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş bağlamında gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetim reformları, özellikle son 20 yıllık süreçte ivme kazanmıştır. Merkeziyetçi ve ağır bürokratik bir yapıya sahip Türk Yerel Yönetim sisteminde dönüşüm zorlu bir süreçtir. Ancak, son dönemlerde başlatılan reform çalışmaları ve gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle söz konusu bu süreç hız kazanmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş süreci, Avrupa Birliği (AB) uyum çalışmaları ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) kapsamında özellikle 2000’li yılların başından itibaren önem kazanmaya başlamıştır. Bu bağlamda yerellik, katılımcı demokrasi ve iyi yönetişim kavramlarının etkisi Türk yerel yönetim sisteminde daha fazla hissedilmeye başlanmıştır. Buradan hareketle çalışmanın amacı, küreselleşme süreciyle birlikte yeni konseptler olarak karşımıza çıkan yerellik, katılımcı demokrasi ve iyi yönetişim kavram ve ilkelerinin Türk yerel yönetim sistemi üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesidir. Yönetişim kavramını merkeze alan bu çalışma ile Türkiye’de yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen reformlar; yerellik, katılımcı demokrasi ve iyi yönetişim perspektifinden ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler : *Yerel Yönetimler, Yerellik, Katılımcı Demokrasi, İyi Yönetişim, Türkiye, Reform.*
Sayfa Sayısı : 185
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Ferit İZCİ

Master's Thesis
Saniye YILMAZ
VAN YUZUNCU YIL UNIVERSITY
INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES
August 2019

**LOCALISM PARTICIPATORY DEMOCRACY AND LOCAL
GOVERNMENTS IN THE CONTEXTS OF GOOD GOVERNANCE IN
TURKEY**

ABSTRACT

Local governments, constitute an important and indispensable element of public administration. The strength and effectiveness of local governments in a country is an important issue, since it is closely related to the level of democracy in that country and is an indispensable institution in ensuring efficiency and effectiveness in local services.

In parallel with the changing world order, there is a multifaceted change in the field of public administration and local administrations which constitute an important part of public administration. In this context, Turkey also sought to be realized in the context of local government reform governance transformation of local government, especially gained momentum in the last 20 year period. Centralist and has a heavy bureaucratic structure is a challenging process transformation in the Turkish Local Government system. However, this process has gained momentum with the recent reform efforts and legal regulations.

Governance process of transformation of local governments in Turkey, particularly under the EU harmonization process and AYYÖŞ has gained importance since the early 2000s. In this context, the effects of the concepts of locality, participatory democracy and good governance have started to be felt more in the Turkish local government system. Essentially locality, participatory democracy and good governance concepts emerged as a new concept, together with the globalization process, much in the provision of local services subsidiarity, participation and good governance agenda has become.

Key Words : Local Governments, Locality, Participatory Democracy,
Good Governance, Turkey, Reforma.
Number of Pages : 185
Thesis Advisor : Ferit İZCİ Ph.D.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	III
ABSTRACT	IV
İÇİNDEKİLER	V
KISALTMALAR	VIII
ÖNSÖZ.....	IX
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GENEL YAPISI.....	7
1.1. YEREL YÖNETİMLER.....	7
1.1.1. Yerel Yönetimlerin Genel Yapısı	11
1.1.2. Yerel Yönetimlerin İşlevleri	15
1.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN KISA TARİHÇESİ	20
1.2.1. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler	21
1.2.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler	26
1.2.2.1. 1921 Anayasası Dönemi.....	29
1.2.2.2. 1924 Anayasası Dönemi.....	30
1.2.2.3. 1961 Anayasası Dönemi.....	31
1.2.2.4. 1982 Anayasası Dönemi.....	33
1.3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI.....	35
1.3.1. İl Özel İdareleri.....	36
1.3.2. Belediyeler.....	38
1.3.3. Büyükşehir Belediyeleri	42
1.3.4. Köyler	44
1.4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE REFORM.....	47
1.4.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Dış Dinamikleri	51
1.4.1.1. Küreselleşme	51
1.4.1.2. Ekonomik Koşullar	53
1.4.1.3. Neo-Liberalizm, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yönetişim....	53
1.4.1.4. Uluslararası Aktörler	54
1.4.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç Dinamikleri.....	56
1.4.2.1. Yapısal ve İşlevsel Sorunlar	57
1.4.2.2. Merkezi ile Yerel Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü	59
1.4.2.3. Performans Düşüklüğü	60

İKİNCİ BÖLÜM: YÖNETİŞİM, DEMOKRASİ, YERELLİK	62
2.1. YÖNETİŞİM KAVRAMI.....	62
2.1.1. Yönetişim Türleri.....	70
2.1.1.1. Küresel Yönetişim.....	70
2.1.1.2. Kamu Yönetişimi	72
2.1.1.3. İyi Yönetişim.....	73
2.1.1.3.1. İyi Yönetişimin İlkeleri	75
2.1.1.3.1.1. Şeffaflık	75
2.1.1.3.1.2. Hesap Verebilirlik	76
2.1.1.3.1.3. Katılımcılık.....	77
2.1.1.3.1.4. Cevap Verebilirlik	78
2.1.1.3.1.5. Hukukun Üstünlüğü	78
2.1.1.3.1.6. Etkinlik	79
2.1.1.3.1.7. Dürüstlük ve Eşitlik.....	80
2.1.1.3.1.8. Tutarlılık.....	80
2.2. DEMOKRASİ KAVRAMI.....	81
2.2.1. Demokrasi Kuramları	86
2.2.1.1. Klasik Demokrasi.....	87
2.2.1.2. Temsili Demokrasi	89
2.2.1.3. Katılımcı Demokrasi	91
2.2.1.3.1. Katılım Türleri	95
2.2.1.3.1.1. Klasik Yönetime Katılma Türleri.....	96
2.2.1.3.1.2. Yeni Yönetime Katılma Türleri	97
2.3. YERELLİK KAVRAMI	100
2.3.1. Yerellik İlkesinin İşlevleri	104
2.3.2. Yerel Hizmetlerde Yerellik.....	106
2.3.3. Avrupa Birliği ve Yerellik	109
2.3.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Yerellik	112

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ	114
3.1. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMDEN YEREL YÖNETİŞİME GEÇİŞ	114
3.1.1. Türkiye’de Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime Geçiş Bağlamında Yasal Düzenlemeler	119
3.1.1.1. 3071 Sayılı Dilekçe Hakkı Kanunu	120
3.1.1.2. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	122
3.1.1.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	123
3.1.1.4. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	124
3.1.1.5. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Kanunu	126
3.1.1.6. 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Yasası	128
3.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime Geçiş Bağlamında Uygulama Araçları	131
3.1.2.1. Kent Konseyleri	132
3.1.2.2. Yerel Gündem 21	135
3.1.2.3. Elektronik Demokrasi	137
3.1.2.4. Gönüllülük ve Sivil Toplum Kuruluşları	140
3.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN İYİ YÖNETİŞİM KATILIMCI DEMOKRASİ VE YERELLİK KAVRAMLARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	143
3.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İyi Yönetişim Kavram ve İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi	145
3.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Katılımcı Demokrasi Kavram ve İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi	149
3.2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yerellik Kavram ve İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi	155
SONUÇ	160
KAYNAKÇA	171
ÖZGEÇMİŞ	
ORJİNALLİK RAPORU	

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BM	Birleşmiş Milletler
CİMER	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GKY	Geleneksel Kamu Yönetimi
IMF	Uluslararası para fonu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KÖYDES	Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi
Md	Madde
MEHTAP	Merkezi Hükümet Taşra Teşkilatı Araştırma Projesi
MÖ	Milattan Önce
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TESEV	Türkiye Ekonomi ve Sosyal Etütler Vakfı
TODAİ	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSES	Türkiye Sosyal Ekonomik Araştırmalar Vakfı
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YY	Yüzyıl

ÖNSÖZ

Günümüzde değişen dünya düzenine paralel olarak, kamu yönetimi ve kamu yönetiminin önemli bir bölümünü oluşturan yerel yönetimler alanında, yönetimden yönetişime doğru çok yönlü bir değişim yaşanmaktadır. Bugün Türkiye’de, yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş sürecinde, dünya üzerindeki pek çok demokratik ülkede olduğu gibi, birlikte yönetmeyi ifade eden iyi yönetişim, yönetime toplumun tüm kesimlerinin dahil olmasını ifade eden katılımcı demokrasi ve hizmetlerin vatandaşa en yakın birimler tarafından sunulmasını ifade eden yerellik kavramları oldukça önemli unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bağlamda bu tez çalışmasında; yerel yönetimlerin genel yapısı ve işlevleri ile Türkiye’de yerel yönetimlerin genel yapısı, kısa tarihçesi ve yerel yönetim reformları konuları işlenecek, yerellik, katılımcı demokrasi ve iyi yönetişim kavramları ve ilkeleri açıklanacak, Türkiye’de yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş süreci ele alınarak, Türkiye’de yerel yönetimler; iyi yönetişim, katılımcı demokrasi, yerellik kavramları ve kriterleri açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Yapılan literatür taraması sonucunda, genel olarak yerel yönetimler alanında pek çok çalışmanın mevcut olduğu görülmektedir. Ancak, Türkiye’de yerel yönetimlerin katılımcı demokrasi, yerellik ve iyi yönetişim kavramları ve ilkeleri üzerinden ayrıntılı bir incelemesinin yapılmamış olması, bu çalışmanın özgünlüğünü ve önemini ortaya koymaktadır.

Tez çalışmam boyunca değerli önerileri ile ilgi ve desteğini eksik etmeyen tez danışmanım Prof. Dr. Ferit İZCİ’ye ve yüksek lisans eğitimim boyunca gösterdikleri özveri, emek ve sabır için sevgili eşim ve oğluma çok teşekkür ederim.

GİRİŞ

Yeni dünya düzeninde küreselleşmeyle birlikte, yaşamın her alanında çok yönlü bir değişim yaşanmaktadır. Teknolojik, sosyolojik, ekonomik, siyasal ve kültürel alanlarda meydana gelen bu hızlı değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetimi disiplininde de etkileşim ve değişimi zorunlu kılmıştır. Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin, kamu yönetim anlayışlarını, yeni dünya düzenine paralel biçimde değiştirme eğilimine girdikleri görülmektedir.

Genel olarak tüm dünyada 1980’li yıllara kadar egemen olan ve daha çok Weberian bürokrasi modeline dayanan; bürokratik, katı, merkeziyetçi ve hiyerarşik niteliklere sahip Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) anlayışı; yönetimde bir “paradigma değişikliği” sonrası yerini Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı olarak ifade edilen daha esnek, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir, piyasa tabanlı, ademi merkeziyetçi, devletin faaliyet alanını daraltan, daha minimal ancak, daha etkin devlet yapılanmasını öngören bir anlayışa bırakmıştır.

1990’lı yıllara gelindiğinde, YKY anlayışının bazı yetersizliklerini telafi etmek amacıyla yine YKY anlayışı içerisinde, bu anlayışın bir alt dalı olarak düşünebileceğimiz yönetim kavramı ortaya çıkmıştır. Birlikte yönetmek anlamına gelen yönetim (governance) kavramı, toplum-devlet ilişkilerinde karşılıklı etkileşim, ortaklık ve işbirliğine dayalı yeni bir yönetim tarzını ifade etmektedir. Kamu yönetimine toplumdaki bütün paydaşların katılımını öngören bu kavram; kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını (STK) ve söz konusu bu yapıların kendi aralarındaki ilişkiler ağını kapsayan, komplike bir sistemi belirtmek amacıyla kullanılmaktadır.

Günümüzde, kamu yönetimi disiplinin önemli bir bölümünü oluşturan yerel yönetimler alanında da değişen dünya düzenine paralel olarak, yönetimden yönetişime doğru çok yönlü bir değişim yaşandığı görülmektedir. Yöneten ve yönetilen ilişkilerinin yeniden tanımlandığı bu süreçte, bir yandan katılım, şeffaflık, sorumluluk, hesap verebilirlik, hukukilik gibi ilkeler daha fazla önem kazanırken, diğer yandan optimum hizmet sunma noktasında, daha demokratik bir yönetim birimi olabilmek amacıyla yerel yönetimlerin önemi hızla artmaktadır. Bugün yerel

yönetimler kapsamında, yerel hizmetlerin yalnızca sunulması değil, zamanında ve optimal yöntemle karşılanması büyük bir önem taşımaktadır.

Genel olarak dünya üzerindeki farklı yönetim sistemleri dikkate alındığında, aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip devletler de dâhil yerel yönetimlerin var olduğu görülmektedir. Geçmişten günümüze, tarihi süreçte bir değerlendirme yapılacak olursa, devlet yönetiminde kimi zaman merkeziyetçiliğe, kimi zaman adem-i merkeziyetçiliğe önem verilmiştir. Günümüzdeki eğilim ise, yerel yönetimlerin gün geçtikçe yetki alanlarının ve konularının genişlediği, geliştiği yönündedir.

Mahalli ve müşterek nitelikteki toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan yönetsel kurumlar olarak karşımıza çıkan yerel yönetimler, tüm ülkelerde kamu yönetiminin özel bir alanını oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yetkilerinin bir kısmının yerel birimlere aktarılmasını sağlayarak, hizmetlerin daha süratli, etkin ve verimli sunulmasına olanak tanımaktadır. Söz konusu bu kurumlar gerek yaptıkları hizmetler gerekse bir ülkenin demokratikliği bakımından büyük önem taşımaktadır. Günümüzde toplumların saygınlığı ve uygarlığı ile yerel yönetimlerin varlığı ve ülke yönetimlerindeki konumları arasında eşdeğer bir ilişkinin varlığından bahsedilmektedir. Bugün Batı ülkelerinin, Doğu ülkelerini demokratik gelişmişlik düzeyi açısından değerlendirirken, en fazla önem verdikleri kriterlerden biri yerel yönetim geleneğidir (Koçak, 2013:21).

Ülke sınırları içinde, belirli bir hukuk düzeninde anayasal kuruluşlar olarak ifade edilen yerel yönetimler, Türk yönetim sisteminde 1864'ten sonra yerini almıştır. Türk kamu yönetim sistemi içerisinde, farklı dönemlerde yapılan yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin hizmet sunum politikaları geliştirilmeye çalışılmıştır. Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişim ve değişim süreci açısından asıl dönem 1980 sonrası ve özellikle 1990 ve 2000'li yıllardır. 1970'lerde sol görüşlerce geliştirilen güçlü yerel yönetim anlayışı ve söylemi, 1980'li yıllarda hükümetlerin benimsemiş olduğu liberal politikalar, 1990'larda etkisi yoğun olarak hissedilmeye başlanan muhafazakar temelli yeni kent sınıfı ile 2000'li yılların hükümet politikaları yerel yönetimlerin öneminin artmasına neden olmuştur. Ayrıca, AYYÖŞ ile Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci müzakerelerinin etkisiyle, daha özerk ve daha güçlü

yerel yönetim politikası tartışmaları; toplumsal, yönetsel ve siyasal açıdan yoğunluk kazanmıştır.

Türkiye’de YKY anlayışı ve yönetişim düşüncesi ışığında, 1980’li yıllarda başlayan yerel yönetimlerde yeniden yapılandırma çalışmalarının temelinde; küreselleşme, neo-liberalizm akımı, demokrasinin artan önemi, teknolojik yenilikler, yerelleşme çabaları ve AB kriterleri bulunmaktadır. Bu bağlamda Türk yerel yönetim sisteminde, özellikle 2000’li yılların başından itibaren merkezi ağırlıklı yönetim sisteminden güçlü yerel yönetimlere, vatandaşın yönetime daha aktif bir şekilde katılması amacıyla temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye ve nihayet yerelleşme eğilimleri ile yerel yönetimden yerel yönetişim modeline doğru bir dönüşümün sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Esas itibarıyla yerel yönetim yapısı içerisinde bu paradigma değişiminin yönetişim kavramıyla sağlanabileceği öngörülmüştür. Bu anlamda yönetişim kavramı ve yönetişim prensipleri yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası arenada ön plana çıkmıştır. Yönetişim kavramının en belirgin özelliklerini ise; piyasa tabanlı, şeffaf, demokratik, değişim ve vatandaş odaklı olma gibi niteliklerinin yanı sıra, yerellik ilkesinin öne çıkarılması oluşturmaktadır. Yönetişimin, yönetime toplumdaki bütün paydaşların katılımını öngören, toplumun bütün kesimlerinin görüş ve isteklerine daha duyarlı, daha katılımcı ve daha demokratik bir yönetim anlayışı olduğu söylenebilir.

Diğer taraftan yerel yönetimden yerel yönetişime doğru geçiş sürecinde, günümüz şartlarında yetersiz kaldığı düşünülen ve eleştirilen temsili demokrasi yerine, vatandaşın yönetimde doğrudan söz sahibi olmasına imkan tanıyan katılımcı demokrasi modeli, bugünün yönetim yapısına uygun bir model olarak dikkat çekmektedir. Bu model, özellikle yerel düzeyde ve yerel politikalarda vatandaşın yönetime daha fazla katılımını hedeflemektedir. Esasen katılımcı demokrasinin gerçekleşmesinin yerel yönetimlerin güçlendirilmesine bağlı olduğu ifade edilmektedir.

Bütün ülkelerde demokratik yönetimin vazgeçilmez ve önemli bir unsurunu oluşturan yerel yönetimler, vatandaşın yönetime katılımına olanak sağlarken, aynı

zamanda yerelleşme çabalarına da hizmet etmektedir. Bireyi toplumun odak noktasına yerleştiren yerellik ilkesi, kamusal hizmetlerin vatandaşa en yakın birimlerce yürütülmesi anlayışına dayanmaktadır. Bu ilke, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkilerinin düzenlenmesi ve özerkliklerinin sağlanabilmesi bakımından önem arz etmektedir. Yerellik ilkesi ile katılımcılık, etkinlik ve verimlilik hedeflenmektedir. Söz konusu ilke aynı zamanda AB'nin önemli yerel yönetim politikaları arasında bulunmaktadır.

Günümüzde kamusal faaliyetlerin “vatandaş odaklı” bir yaklaşımla sürdürülmesi çabaları; gerek dünya genelinde, gerekse Türkiye’de güncelliğini daima koruyan bir husustur. Kamu yönetiminin önemli bir parçasını oluşturan yerel yönetimler alanında “vatandaş odaklı” bir eğilimin, YKY, yönetişim, iyi yönetişim, katılımcı demokrasi ve yerelleşme gibi temel olgular ışığında gerçekleştirilebileceği öngörülmüştür. Bu kapsamda söz konusu bu olgular, günümüz Türk yerel yönetim anlayışının değişim dinamiğinde önemli bir yere sahiptir.

Türkiye’de yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş süreci, AB uyum çalışmaları ve AYYÖŞ kapsamında özellikle 2000’li yılların başından itibaren önem kazanmaya başlamıştır. Bu bağlamda yerellik, katılımcı demokrasi ve iyi yönetişim kavramlarının etkisi Türk yerel yönetim sisteminde daha fazla hissedilmeye başlanmıştır. Esasen yerellik, katılımcı demokrasi ve iyi yönetişim kavramları küreselleşme süreciyle birlikte yeni konseptler olarak karşımıza çıkmış, yerel hizmetlerin sunumunda yerellik, katılım ve iyi yönetişim prensipleri daha fazla önem kazanmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yerellik, katılımcı demokrasi ve iyi yönetişim kavramları ve ilkeleri bağlamında incelenmesi ve değerlendirilmesi bu tezin ana konusunu oluşturmaktadır. Günümüze kadar Türkiye’de yapılan çalışmalar incelendiğinde genel olarak yerel yönetimler alanında pek çok çalışmanın mevcut olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Türkiye’de yerel yönetimlerin katılımcı demokrasi, yerellik ve iyi yönetişim kavramları ve ilkeleri perspektifinden ayrıntılı bir incelemesinin yapılmadığı da görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı; Türkiye’de yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş süreci ve katılımcı demokrasi, yerellik ve iyi yönetim kavram ve ilkelerinin Türkiye’deki yerel yönetim politikalarını ne derece etkilediği ile ilgili genel bir değerlendirmenin yapılmasıdır. Bu doğrultuda, çalışmanın tamamının kuramsal konulardan oluşmasından dolayı nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Verilerin toplanması sürecinde yerel ve yabancı dilde yazılmış pek çok kaynak taranmıştır. Çalışmanın özgün olması açısından alanda yazılan tezler de taranmıştır. Bununla birlikte Türkiye Cumhuriyeti (TC) yasal mevzuatı da çalışma konusu kapsamında incelenmiştir. Bu süreçte konuya ilişkin literatür taraması, teknik ortamın hazırlanması, elektronik ve basılı yayınlardan faydalanılarak, tez çalışması tamamlanmıştır.

Bu doğrultuda, “Türkiye’de Yerellik Katılımcı Demokrasi ve İyi Yönetişim Bağlamında Yerel Yönetimler” başlıklı tez çalışması üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yerel yönetimlerin genel yapısı ve işlevleri ile Türkiye’de yerel yönetimlerin genel yapısı, Osmanlı döneminden günümüze yerel yönetimlerin kısa tarihçesi, Türkiye’deki yerel yönetim kuruluşları genel olarak açıklanmıştır. Ayrıca, Türkiye’de yerel yönetimlerde reform ve Türk yerel yönetimler reformunun iç ve dış dinamiklerine de çalışmanın birinci bölümünde yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, genel olarak kavramsal çerçeve ve kuramsal temeller üzerinde durulmuş, yönetim, iyi yönetim, demokrasi, katılımcı demokrasi ve yerellik kavramları ve ilkeleri, genel nitelikleri itibarıyla açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ise, Türkiye’de yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş sürecinde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile uygulama araçları açıklanmaya çalışılmıştır. Çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerin; iyi yönetim, katılımcı demokrasi ve yerellik kavram ve ilkeleri açısından genel anlamda bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş sürecinde gerçekleştirilen, yerel yönetim reformları, yerellik, katılımcı demokrasi ve iyi yönetim kavram ve ilkeleri perspektifinden değerlendirilmektedir. Söz konusu bu

kavram ve ilkeler dışındaki hususlar çalışma kapsamı dışında tutulmuştur. Bu bağlamda, Türkiye’de yerel yönetimler alanında yerellik, katılımcı demokrasi ve iyi yönetişim olguları işığında, önemli reform çalışmalarının gerçekleştirildiği ve gerek siyasi gerekse idari açıdan yerel yönetişim perspektifinin benimsendiği anlaşılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GENEL YAPISI

1.1. YEREL YÖNETİMLER

“Sanatların en eskisi bilimlerin en yenisi” olarak nitelendirilen yönetim kavramı, günümüzde en küçüğünden en büyüğüne, özel sektörden kamu kurumlarına, yerel yapılanmalardan çok uluslu yapılanmalara kadar tüm sosyal ve ekonomik örgütlerde yaygın biçimde kullanılmakta ve büyük bir önem arz etmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 1).

Yönetim; kavramsal açıdan geniş bir içeriğe sahip olup, farklı anlamlarda kullanılabilmektedir. Yönetim; “teşkilat”, “yönetimsel faaliyet”, “yönetme”, “sevk” ve “idare” anlamında veya bu olguların birkaçını kapsayacak biçimde kullanılmaktadır (Koçak, 2013: 18). Siyaset biliminde ise yönetim, “devlet yönetimi veya iktidarın örgütlenmesi” biçiminde ifade edilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 1).

Sosyal, siyasal veya ekonomik olarak farklı sonuçları içerse de, yönetim kavramı temelde başkaları aracılığıyla iş görmeyi ve grup faaliyeti olma özelliklerini bünyesinde barındırmaktadır. Genel bir tanımlamayla yönetim; hedeflerin en optimum düzeyde gerçekleştirilmesi maksadıyla bir insan grubunda, eşgüdüm ve işbirliğini sağlamaya yönelik faaliyetlerin bütünüdür (Parlak ve Ökmen, 2016: 1). Esasen yönetim, kamu yönetimini ve özel yönetimi kapsayacak biçimde kullanılmaktadır (Koçak, 2013: 18).

Bu çerçevede yönetim; hem özel girişim hem de kamu kuruluşları için kullanılan bir kavramdır. Kamu kuruluşları kapsamında, merkezi yönetimi ve yerel yönetimleri ifade etmektedir. “Uluslararası Toplum Bilim Ansiklopedisi’ne göre yerel yönetim; “bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan ve göreceli olarak küçük bir alanda sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli kamu kuruluşu” biçiminde tanımlanmıştır (Keleş, 2016: 28).

Şehir, kasaba, köy veya bölge yönetimini ifade etmek amacıyla kullanılan bu kavram, aynı zamanda “devlet yönetiminden daha küçük yönetsel birimler” olarak

tanımlanmıştır. Diğer yandan yerel yönetimler, kamusal gücün daha alt düzeydeki yönetim birimlerine devredilmesini ifade eden bir olgu olarak da düşünülmektedir. Ünliversal bağlamda ise, belirli fiziki bir alanda yaşayan yerel halka, bir arada yaşamalarından kaynaklı, gereksinim duydukları hizmetleri sunmak üzere kurulan, karar organları seçimle iş başına gelen, kendilerine ait gelirleri, bütçeleri ve personeli bulunan, merkezle ilişkilerinde idari özerkliğe sahip, kamu tüzel kişileri biçiminde tanımlanmaktadır (Çukurçayır, 2015: 93-95).

Esasen, “yerel yönetimler; merkezi yönetimin dışında ve yerel bir topluluğun müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş, demokratik ve özerk kamu idareleridir”. Özerk olması, bu idarelerin, görevlerine yönelik olarak, hukuki yetkileri çerçevesinde merkezi idareden bağımsız kararlar alabilmesi ve uygulayabilmesini ifade etmektedir. Demokratik olması ise, yerel topluluğa dayanması, karar organlarının yerel toplulukça oluşturulması, karar ve uygulamalarının meşruiyetinin hukuk çerçevesinde, yerel topluluktan sağlanmasını ifade etmektedir. Yerel yönetimler, aynı zamanda, demokratik ülkelerde seçimle oluşan siyasal iktidarın yerel düzeydeki izdüşümü olarak da görölmektedir. Diğer bir ifadeyle bu yönetimler, organları seçimle oluşan siyasal nitelikli idareler olup, taleplerini karşıladıkları yerel halka hesap vermek durumundadır (Özel, 2015: 41). Dolayısıyla yerel yönetimler siyasal yapılanmalar olarak görölmektedir.

Tüzel kişilikleri bulunan ve parasal kaynaklarını karar organlarının görüşleri doğrultusunda kullanan bu kurumlar, 12. yy. Avrupası’nda doğan ve boyutları günümüze kadar devam eden tarihsel bir olgudur. Yerel yönetimlerin; toplumsal, yönetsel ve siyasal bir kurum ve olgu olarak geç ortaçağ Avrupa’sının bir ürünü olduğu bilinmektedir (Ortaylı, 1982: 137).

Ortaylı’ya (1982: 137) göre; modern anlamda yerel yönetimler, kurumsal olarak toplumun tamamı üzerinde hegemonik bir pozisyonda bulunan özek yönetimlere karşıt olarak doğmuştur. Bu kapsamda, tarihi süreçte bir yandan devlet denen kurumsal yapılanma güçlenirken, diğer yandan da bir bölge veya şehir, yönetsel bağlamda kendi otonomilerini kurup güçlenmek suretiyle, yerel yönetim biçiminde kavramlaştırılan hukuki yapı oluşmuştur (Koçak, 2013: 17). Esas itibarıyla yerel yönetimler olarak kavramlaştırılan söz konusu örgütlenmeler, toplumların

tarihsel gelişimlerine paralel olarak, yerel toplulukların belirli gereksinimlerini karşılamak amacıyla ortaya çıkmıştır (Keleş, 2016: 29).

Siyasi ve yönetsel birimler olarak ifade edilen yerel yönetimler, tarihi gelişim sürecinde farklı görünüm almış ve farklı işlevlere sahip olmuştur. Antik çağda, en küçük demokratik idari yapı olarak görülen “site”ler; Roma İmparatorluğu döneminde, bir kısım siyasi ve yerel nitelikli yetkileri olmasına rağmen, daha ziyade idari bir özerkliğe sahip olan “municipe”ler ve Antik Yunan’da, siyasi düşüncenin yapı taşlarından biri ve toplum hayatının en etkin teşkilatlanması olarak görülen “polis” denen kent devletleri, yerel yönetimlerin ilk örneklerini oluşturmaktadır. Söz konusu bu oluşumların yerel yönetimlerin günümüz uygulamalarına önemli katkısı olmuştur (Keleş, 2016: 37-38).

İlk yerel yönetim birimleri, günümüzde daha ziyade merkezi yönetimin, devletin yetki alanına giren görevleri yerine getiriyordu (Ökmen ve Parlak, 2012: 25-26). Kentlerin özgürleşmesine önemli katkılar sunan “komün”lerin ortaya çıkmasıyla yerel yönetimler önem kazanmıştır. Komün, birlik anlamına gelip, amacı; kentsel güvenlik, barış ve geleneklerin sürdürülmesinin sağlanmasıdır. Ortaçağ’da komün düşüncesi toplumsal kesimlerin; ortak bir bilinçle kardeşlik, eşitlik ve dayanışma içinde toplumsal adaleti aramalarının ve baskıya başkaldırımlarının sembolü olmuştur. Günümüzde “komün”ler; katılımın tam anlamıyla sağlandığı, sosyal, siyasal ve idari birimler olmasıyla birlikte, yerel yönetimlerin kurumsal bir kimliğe kavuştuğu ilk oluşumlar olarak görülmektedir (Çukurçayır, 2015: 103).

16. yy.’da ulus devletin gelişmesi akabinde, komünler etkinliğini kaybederek ara kurum olarak varlık göstermeye devam etmiştir. Bu dönemde, devlet denilen siyasi yapılanmanın, kent karşısında ideolojik üstünlüğü güç kazanmıştır. Öncesinde ara kurum olarak nitelenen yerel yönetimlerin bu dönemle birlikte, “Jeremy Bentham” ve “Turgot” gibi düşünürler tarafından önemine değinilmesi bugünkü anlamında yerel yönetimlerin gelişmesine katkı sağlamıştır. Ayrıca, Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) ortaya çıkan “Özerk Belediyecilik Akımı ve “Alexis de Tocqueville” gibi düşünürler de yerel yönetimlerin gelişmesine katkıda bulunmuştur. 18. yy. sonu ve 19. yy. başlarında gerçekleştirilen yeniden yapılandırma çalışmalarıyla yerel yönetimler, yerel hizmet birimleri biçiminde

düzenlenmiş ve merkezi yönetimin yerel şubeleri olarak hizmet vermeye başlamıştır (Ökmen ve Parlak, 2012: 25-26).

20. yy'a doğru yerel yönetimler idari bölünmede, temel yönetim birimleri olmuştur. Bu dönemde belediyeler, devletin değil; sivil toplumun bir parçası olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. Aslında belediye özerkliğinin çok geliştiği söz konusu dönemde belediyeler, bir yandan yerel halkın ihtiyaçlarını karşılarken, diğer yandan demokratik gelişmenin hızlanmasına yardımcı olan kuruluşlar olarak varlık göstermiştir. 20. yy.'ın başından itibaren yerel yönetimlerin yapısının, belediyeler merkezi yönetimin bir parçası olarak gereklidir, görüşü doğrultusunda değiştiği görülmektedir (Ökmen ve Parlak, 2012: 27-28).

Keleş'e (2016: 43) göre, 20. yy'ın başları yerel yönetimlerin "altın çağı" olarak kabul edilmektedir. Yerel birimler, bu dönemde, yerel hizmetleri üretebilmek amacıyla, gereksinim duydukları kaynağı bularak, yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan çok daha fazla hizmet sunabilmiştir. 21. yy.'ın başlarına gelindiğinde ise, yerel yönetimler; küreselleşme, yönetimde yeni yaklaşımlar ve uluslararası kuruluşların etkisiyle tüm dünyada güçlenmiş ve etkinliğini artırmıştır (Çiçek, 2014: 54).

Bulunduğumuz çağda yerel yönetimler, küresel düzeyde önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Yerel yönetimlerin önemli ölçüde güçlenmesi, siyasal-toplumsal düzlemde belirleyici konuma gelmesi, üç temel gelişmeye bağlanmaktadır. Birincisi; ekonomik, sosyal ve teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin görev alanı giderek genişlemiştir. Bunda Keynesci düşüncelerle, yerel yönetimlerin yatırımlarını teşvik etmek ve genel ekonomiye katkı sağlamak düşüncesi önemli bir rol oynamıştır. İkincisi; nüfus hareketlerinin kentli nüfusunu artırması ve yerel birimlerin hızla kentleşmesi, yerel yönetimler yönünden kentlerin ekonomik, siyasal ve sosyal rollerini güçlendirmiştir. Üçüncüsü ise; yerel yönetimlerde etkinliği artırmanın gereği olarak, sorunların çözümünde birtakım değer yargıları yerine, pragmatik çözümler önem kazanmıştır. Bu bağlamda yerel yönetimler, halkın sorunlarının pratik ve etkin bir biçimde çözümlenebildiği mekanizmalar olarak önem kazanmıştır (Keleş, 2016: 44). Bu hususlar, 20. yy.'da yerel yönetimleri niteleyen özellikler olarak dikkat

çekmektedir. Bugün yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere karşı eskiye oranla daha da güçlendiklerini belirtmek gerekir (Koçak, 2013: 17).

Tarihsel süreçte modern yerel yönetimler, merkezi idarelerle birlikte merkeze rağmen varlıklarını koruyan, içerisinde yer aldıkları devletlerin yönetim şekilleri değişse de kendi varlıklarından ödün vermeyen bir anlayışa sahip olmuştur. Hatta zamanla bu durumları daha da güçlenmiştir. Zira Avrupa demokrasisinin temeli de buradan kaynaklanmaktadır. Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, yerel yönetimler, Avrupa'nın her yerinde farklı zamanlarda ve birbirlerinden farklı yapılanmalar olarak ortaya çıkmıştır (Ortaylı, 1982: 139).

1.1.1. Yerel Yönetimlerin Genel Yapısı

Yerel yönetimler, neredeyse tüm demokratik ülkelerde anayasal kurumlar olarak hukuk mevzuatlarında yerini almıştır. Söz konusu bu yönetimlerin, gün geçtikçe ülke yönetimlerinde konumlarını ve etkinliklerini daha da artırdıkları görülmektedir.

Yerel yönetimlerin varoluş sürecini toplumsal bağlamda bir amaç olarak değil, bir araç olarak düşünmek gerekmektedir. Günümüzde önemli birer anayasal kurum olarak faaliyet gösteren yerel yönetimler, içerisinde yer aldıkları sosyal, siyasal, ekonomik ve hukuki sistemlerden doğrudan etkilenmekte ve bunlar tarafından şekillenmektedir. Bu kapsamda oldukça karmaşık bir yapı içerisinde yer alan söz konusu bu yönetimlerin çevresini oluşturan etmenlerden bağımsız değerlendirilmesi pek mümkün değildir (Güneş, 2013: 83).

Ulusal sınırlar içerisinde, farklı büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan ve hukuk düzeni içerisinde önemli birer anayasal kuruluş olarak yer alan yerel yönetimlerin özellikleri genel olarak şu şekilde ifade edilebilir. Birincisi; yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahiptir. İkincisi; yerel yönetimler mali özerkliğe sahip olup, gelir ve giderleri devletin malvarlığından ayrıdır. Üçüncüsü; yerel yönetimlerin karar organları seçimle göreve gelir ve personeli merkezi yönetimin hiyerarşisine dâhil olmaz. Dördüncüsü ise; yerel yönetimler birer tüzel kişidir. Bu kapsamda merkezi idarenin, yerel yönetimlere karşı bir üstünlüğü söz konusu olmayıp, yalnızca mevzuatta öngörülen istisnai durumlarda “idari vesayet” denetim yetkisi bulunmaktadır (Türkoğlu ve Bucaktepe,

2015: 322). Özetle yerel yönetimler; tüzel kişiliğe haiz, kendilerine özgü bütçeleri bulunan, karar organları seçimle iş başına gelen kuruluşlar olarak ifade edilebilir. Yerel yönetimler, genellikle “siyasal yerinden yönetim”, “yönetsel yerinden yönetim”, “hizmet yerinden yönetimi” ve “yer yönünden yerel yönetim” olmak üzere dört tür tanımlamaya konu edilmektedir.

Siyasal yerinden yönetim; siyasi gücün merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları arasında paylaşıldığı bir yönetim şeklidir. Federalizm olarak da bilinen bu yönetim şekli, her ülkede uygulanan bir sistem olmayıp, yönetim geleneği bu tarzda gelişen ülkelerde uygulanan bir sistemdir. Avrupa ülkelerinin çoğunda uygulaması mevcut olan bu sistem, özerk veya yarı özerk bir statüye sahip, ulusal kimliği bulunmayan federal devletlerde görülen bir yönetim şeklidir. Bu kapsamda federe yönetimlerin sistemleri, siyasal yerinden yönetim sistemi olarak ifade edilmektedir. Söz konusu bu yönetimlerin; yasama, yürütme ve yargı yetkileri söz konusu olup, geniş bir özerkliği sahiptir. Bu sistemlerde yerel yönetimler, birer alt birim olarak faaliyet göstermektedir. (Keleş, 2016: 115; Koçak, 2013: 25). Esasen siyasi yerinden yönetimin, federal devlet sistemini ortaya çıkardığı belirtilmektedir. Bu bağlamda federalizm, üniter devlet sisteminden farklı ve onun zıddı bir siyasi sistemi temsil etmektedir. Üniter devlet sisteminde, merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere ikili bir örgütlenme mevcuttur. Federal sistemde ise, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, eyalet yönetimi olarak ifade edilen başka bir idari kademe daha vardır. Dolayısıyla federal sistemde üçlü bir kademe mevcuttur. Bu bağlamda federalizmin örgütsel ifadesi çok merkezliktir (Eryılmaz, 2011: 95-96).

Yönetsel yerinden yönetim; klasik yerel yönetim kavramlaştırmasının dışında olup, merkezi yönetimin taşradaki örgütlerini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. “Merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşların, yerel alanda, merkezi yönetim adına kamu hizmetlerini yerine getirmesini ifade etmektedir”. Bu bağlamda, “yetki genişliği” ilkesine göre faaliyet gösteren bu kuruluşlar, merkezin taşrayla uyumunu sağlayan kuruluşlar olarak da değerlendirilebilir. Söz konusu bu kuruluşların yöneticileri merkezden atanır ve merkezin belirlediği görev ve yetkilerin dışına çıkamaz (Çukurçayır, 2015: 100). Yönetsel yerinden yönetim sisteminde, federal devlet sisteminin aksine yerel yönetimlerin yasama ve yargı yetkileri mevcut değildir

(Koçak, 2013: 26). Yönetim yerinden yönetim; “yerel nitelikli kamu hizmetleri ile iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir”. Bununla; aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını bertaraf etmek, yerel ihtiyaçlarla yerel hizmetler arasında uyumu sağlamak ve kamu hizmetlerinde verimi artırmak amaçlanmıştır (Eryılmaz, 2011: 97).

Yer yönünden yerinden yönetim ise; belirli bir coğrafi alanda faaliyet gösteren idari birimler olarak ifade edilmektedir. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, belirli bir yörede yaşayan yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını, kendi organları vasıtasıyla karşılayabilmek ve gerçekleştirebilmek için yönetsel özerklikleri, ayrı tüzel kişilikleri ve merkezi yönetimin mal varlığından ayrı mal varlıkları ile bağımsız gelir kaynakları ve özel bütçeleri mevcuttur. Belediyeler ve köy yönetimleri örnek olarak gösterilebilir. Ancak, söz konusu kuruluşlara atfedilen bu özerklik siyasi bir özerklik olmayıp, yalnızca idari bir özerkliktir (Keleş, 2016: 29).

Mahiyeti gereği, merkezi yönetim içinde yerine getirilmesi uygun bulunmayan bir kısım hizmetlerin, merkezi yönetim haricinde oluşturulan ayrı kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesi ise, hizmet yönünden yerinden yönetim olarak adlandırılır. Ticaret ve sanayi odaları ile eğitim kurumlarının yaptıkları işler bir tür hizmet yerinden yönetimdir (Keleş, 2016: 29). Söz konusu bu yönetim kuruluşlarının, daha çok belirli bir hizmetin ülke geneline yönelik sunulması amacıyla kurulduğu belirtilmektedir (Eryılmaz, 2011: 98).

Bu çerçevede, bir ülkede bütün kamu hizmetlerinin tek bir merkezden sunulması imkânsız bir durumdur. Bu nedenle her devlet, çeşitli türde ve derecelerde yerinden yönetime başvurmak zorundadır. Bir devlet, uyguladığı yerinden yönetimin türüne ve derecesine bağlı olarak daha merkeziyetçi veya daha adem-i merkeziyetçi bir niteliğe bürünür. Zira yerinden yönetim uygulamalarının oldukça çeşitli olduğu görülmektedir (Arıkboğa, 2018: 9). Bu doğrultuda yerel yönetimlerde asıl olan, bölgelerin sosyal, kültürel, ekonomik ve hukuki özelliklerine uygun; aşırı merkeziyetçiliğin dezavantajlarını en aza indirecek, yerel düzeyde kargaşaya ve çatışmaya sebep olmadan dengeli bir idari yapı oluşturmaktır denilebilir.

Yerinden yönetimin; siyasal, yönetsel, hizmet ve yer yönünden yerel yönetim şeklindeki tasnifine alternatif olarak dekonsantrasyon (yetki genişliği), delegasyon (yetki aktarımı) ve devolüsyon (yetki paylaşımı) şeklinde üçlü bir tasnif geliştirildiği görülmektedir. Buna göre özellikle az gelişmiş ülkelerdeki idari yapılanmalar dikkate alınarak, merkezi yönetimin yetki genişliğine dayalı alt örgütlenmelerinin de bir yerinden yönetim türü olduğu belirtilmiştir. Yapılan bu üçlü tasnif, yönetsel ve siyasal nitelikli yerinden yönetimin üç ana türü olarak genel kabul görmektedir.

Söz konusu bu üç kavramı kısaca ifade etmek gerekirse; dekonsantrasyon (yetki genişliği), merkezi idarenin kendi tüzel kişiliği içindeki bir yetki dağıtımı olup, merkezi yönetime ait yetkilerden bir kısmının, merkezin hiyerarşik yapısı içinde bulunan yerel düzeydeki birimlere ve taşra teşkilatlarına devredilmesini ifade etmektedir. Bu şekilde merkezde oluşan yoğunluk azaltılmaya çalışılır. Yerinden yönetimin bu türünde, idari birimlerin özerkliği söz konusu değildir. Bu birimler merkezi yönetimin bir parçası ve onun hiyerarşik astı konumunda olup, yerinden yönetimin en zayıf türüdür. Yerinden yönetimin ikinci türü olan delegasyon (yetki aktarımı), kelime anlamı itibarıyla “başka bir kişiye yetki vermek veya başka birisi için eylemde bulunabilme yetkisine sahip olmak” demektir. Delegasyon, belirli konularda karar alma ve hizmetleri yürütme sorumluluğunun, merkezi yönetimden başka bir tüzel kişiye devredilmesidir. Yerinden yönetimin bu türünde belirli bir özerklik söz konusudur ancak buradaki yetki aktarımı sorumluluğun tümünden devri anlamına gelmemektedir. Bu kuruluşların en yaygın türleri arasında kamu şirketleri, çeşitli iktisadi teşebbüsler, kamu bankaları, ulaştırmayla ilgili idari birimler, toplu konut idareleri vb. bulunur. Ayrıca, yetki aktarımı bu kuruluşlar haricinde merkezi yönetim tarafından hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla yerel yönetimlere de yapılabilir. Yetki aktarımı yoluyla görevlendirmelerin yapıldığı hizmetlerde, yerel yönetimlerin yetkisi ve özerkliği sınırlıdır. Çünkü burada sorumluluk bütünüyle yerel yönetime verilmemekte, asıl sorumlu merkezi yönetimdir. Yerinden yönetimin üçüncü türü ise devolüsyondur. Bu kavramın karşılığı, “yetki paylaşımı”dır. Yetki paylaşımı, yerinden yönetimin en ileri düzeyidir. Devolüsyon, merkezi yönetim ile coğrafi sınırlara sahip yerel yönetimler arasında, anayasal kurallara dayalı olarak parlamento tarafından yapılan yetki paylaşımıdır. Burada yasalar, bir taraftan yerel yönetimler için yasama güvencesi

oluştururken, diğer taraftan hem yerel yönetimlerin yasal sınırlarını hem de merkezi yönetimin olası müdahalelerinin yasal sınırlarını belirlemektedir (Arıkboğa, 2018: 9-13).

Yerel yönetimler kendi kararlarını alabilen, kendi bütçelerini yapabilen, harcama önceliklerine ve yatırımlarına kendileri karar verebilen yönetim birimleridir. Aynı zamanda yerel yönetimler, seçimle gelen organları nedeniyle, siyasal yerinden yönetimi ortaya çıkaran en önemli yönetim birimidir. Devolüsyonu diğer yerinden yönetim türlerinden ayıran en önemli nitelik, yerel yönetimlerin yerel iradeye dayalı olarak oluşturulması, işlemesi ve bunların yasalarla düzenlenmesidir. Bu yönüyle yerel yönetimler, demokratik meşruiyete sahip ve kendi kendini yönetebilme (self-government) prensibine dayalı yönetim birimleridir (Arıkboğa, 2018: 13).

Bu bağlamda yerel yönetimlerin uygulandıkları ülkelere, bu ülkelerin siyasal sistemleri ve toplumsal yapılarına bağlı olarak farklılık gösterdiği, federal sisteme sahip ülkelerde daha özerk olduğu, merkezin sıkı denetimi altında olmadığı; üniter sisteme sahip ülkelerde ise, merkezin daha sıkı denetimi altında olduğu görülmektedir.

1.1.2. Yerel Yönetimlerin İşlevleri

Yerel yönetimlerin, tüm ülkelerde kamu yönetiminin önemli bir unsurunu meydana getirdiği genel olarak kabul görmektedir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, gerek söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkili olması, gerekse yerel hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamada vazgeçilmez kurumlar olması nedeniyle önemli bir husustur.

Yerel yönetimler genel olarak üç temel amaca hizmet etmektedir. Bunlar; bireylerin temel haklarını kullanmasına olanak sağlamak, etkinliğin sağlanması ve demokrasinin gerçekleştirilmesidir (Yıldırım, 2015: 117). Demokrasi tartışmalarında önemli bir yeri olan yerel yönetimler; demokratik bir toplumsal yapının oluşması açısından merkezi idarenin gücünü sınırlayan bir mekanizma, katılım ve temsilin en iyi gerçekleştiği kurumlar ve bir demokrasi okulu olarak görülmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 22). Yerel yönetimlerin bir demokrasi okulu olarak kabul edilmesinin

altındaki temel neden, söz konusu bu yönetim birimlerinin halka yakınlığıdır. Yerel yönetimler; bireylerin kendisini en iyi ifade ettiği, yönetim süreçlerine en etkin katıldığı, en uygun yönetim birimleri olarak görülmektedir (Keleş, 2016: 30; Koçak, 2013: 20). Esasen, yerel yönetim yapılanmasının temelinde, yerel demokrasi değerleri bulunmaktadır. Bu değerler, yerel halkın kendisini, demokratik yol ve yöntemlerle, hiçbir kısıtlama olmaksızın özgürce yönetmesini öngörmektedir (Çukurçayır, 2015: 94). Demokrasi kültürünün geliştiği gelişmiş ülkelere bakıldığında, yerleşik sağlam bir yerel yönetim geleneğinin olduğu görülmektedir. Buna karşın, gelişmekte olan ülkelerde ise, yerel yönetim yapılanmasının daha zayıf olduğu, aksine merkezi yönetimin güçlendirilmeye çalışıldığı söylenebilir (Tortop, 2002: 10).

Yerel yönetimlerin, öncelikli faaliyeti yerel hizmetlerin sunulmasıdır. Gelişmiş ülkelerde yerel hizmetlerin tamamı, yerel yönetimlere bırakılmıştır. Söz konusu bu ülkelerde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki “vesayet denetimi” yalnızca “yargı denetimi” biçiminde olup, yerel yönetimler mevzuat dâhilinde yerel nitelikli hizmetlerin gerçekleştirilmesi kapsamında, pek çok alanda merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmektedir. Dolayısıyla, söz konusu ülkelerde yerel yönetimlerin özerklikleri mevcut olabilmektedir. Zira merkezden alınan kararlarda, toplumsal ihtiyaçların belirlenmesinde isabet daha az olacağından, toplumsal ihtiyaçların tamamını tek bir merkezden yürütmek akılcı bir yol olarak görülmemektedir. Ayrıca yerel hizmetlerde, hizmet alanı küçüldükçe, yerel halkın tercihlerini daha iyi belirtmelerine ve yönetimdeki etkinliklerini artırmalarına da olanak sağlanmış olur (Koçak, 2013: 20). Bu bağlamda yerel yönetimler, yerel nitelikli hizmetleri, merkezi yönetime göre daha verimli ve daha etkin sunabilen kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimlerde etkinliğin artırılabilmesi için üç farklı açıdan değerlendirme yapılmaktadır. Birincisi; yerel hizmetlerde etkinliğin sağlanabilmesi bakımından, hizmet alanının büyüklüğünün belirlenmesi gerekir. İkincisi; yerel yönetimlerin sayısının, hizmetlerin etkin biçimde yürütülebilecek şekilde belirlenmesi gerekir. Üçüncüsü; hizmetin etkinlik ve verimliliği bakımından, hangi hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılmasının daha faydalı olacağının çok iyi tespit

edilmesi gerekir (Keleş, 2016: 30). Ancak, söz konusu bu durumların tamamını, tüm yerel hizmetler için aynı anda ortak bir paydada buluşturma olanağı bulunmamaktadır. Bu sebeple, öncelikle yerel yönetimlerin büyüklüğünün ve sayısının belirlenmesi, daha sonra hangi hizmetlerin yerel yönetimlere hangilerinin merkezi yönetime bırakılacağına farklı açılardan en iyi şekilde analiz edilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda söz konusu bu değerlendirmenin yapılmasında hizmetin içeriğine ve toplumsal ihtiyaçlara bakmak doğru bir değerlendirme yöntemi olacaktır. Eğer hizmet adalet, güvenlik, uluslararası ilişkiler gibi ulusun tamamını ilgilendiren bir hizmetse mutlak surette merkezi yönetim tarafından sürdürülmelidir. Ancak, eğer hizmet çöplerin toplatılması, şehir içi yolların yapılması gibi ulusun tamamına yönelik değil de yalnızca yöre halkının ihtiyaçlarına yönelikse bu türden hizmetlerin de yerel yönetimlerce yürütülmesi daha uygundur (Koçak, 2013: 23). Diğer taraftan merkezi yönetimde, kamu hizmetlerini planlama, düzenleme ve yürütme, yetki ve sorumluluğunun merkezde bulunan sınırlı sayıda makama ait olması, taşradaki görevlilerin her konuyu merkezi idareye iletmesi sonucunu doğurmakta, bu durum da uzun yazışmalara sebebiyet vermektedir. Bu durumun kaçınılmaz bir sonucu olarak işlemler uzamakta, kamu hizmetlerinin sunumunda aksaklıklar yaşanabilmektedir. Dolayısıyla merkezden yönetimde görülen ve bürokrasi ve kırtasiyecilik olarak adlandırılan bu durum, yerel yönetimlerde daha az görülür. Yerel yönetimlerin görevlerini yapabilmeleri için, merkezden herhangi bir talimat almalarına ihtiyaç olmadığından, uzun bürokratik işlemler söz konusu olmamakta ve işlemler daha hızlı yapılabilmektedir (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 323). Bu bağlamda yerel yönetimlerin optimum çalışması, merkezi yönetimin yükünü de hafifletmiş olacaktır denilebilir.

Diğer taraftan ekonomik açıdan bir değerlendirme yapılacak olursa; yerel yönetimler, sahip oldukları kaynakları, yerel hizmetlerin sunumu noktasında en etkin ve verimli bir şekilde kullanmak durumundadır. Bu kapsamda, herhangi bir hizmet, yöre halkının ihtiyaç duyduğu türden bir hizmetse, bu tür hizmetlerin yerel birimlere devredilmesi kaynakların etkin kullanılması açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır. Ayrıca, yerel yönetimler; mevcut imkanları dâhilinde sahip oldukları teşebbüs

olanakları vasıtasıyla, yerel kalkınmaya katkıda bulunabilir, gerçekleştirecekleri yatırımlarla yerel halka istihdam olanağı sağlayabilir, yörenin kalkınmasına hizmet edebilirler. Ayrıca, yerel kaynakları ve yerel yatırımcıları teşvik noktasında da öncülük edebilirler (Koçak, 2013: 23-24). Tüm bu gelişmeler gerçekleştiğinde ise, ilgili yöre halkının yaşam kalitesi de bu gelişmelere paralel bir şekilde artacaktır denilebilir.

Keleş'e (2016: 32) göre, "yerel yönetimlerin varlık nedenleri ve gelişme düzeyleri ile toplumların gelişimi temelde iç içedir". Bir ülkenin gelişmişlik ve kentlilik düzeyi aynı zamanda yerel yönetimlerin gelişimine de katkıda bulunacaktır. Zira toplumsal gelişimi yalnızca tek bir nedene bağlamak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Toplumdaki okur-yazar oranı, nüfus yoğunluğu, ekonomik gelişmişlik, demokratik değerlerin halk tarafından benimsenmesi gibi hususlar toplumların gelişimi açısından önem arz etmektedir. Aslında tüm bunlar, yerel yönetimlere olan ihtiyacı ve yerel yönetimlerin gelişim sürecini yakından etkilemektedir. Bu bağlamda, toplumların gelişmişlik düzeyi ve süreci ile yerel yönetimlerin gelişim süreci arasında yakın bir ilişki olduğu görülmektedir.

Yerel yönetimlerin işlevleri konusunda belirtilen tüm bu hususlar, diğer bir bakış açısıyla özgürlük, katılım ve etkinlik olarak üçlü bir gruplandırmayla ifade edilmiştir. Bu bağlamda özgürlük; yerel halkın özgürlüğüdür ve yerel yönetimler iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımını sağlayarak özgürlüğü beslemektedir. Bu şekilde egemen olanın iktidarı sınırlanmaktadır. Yerel yönetimler eşitliği ise, katılım yolu ile sağlamaktadır. Ayrıca söz konusu yönetimler, hizmet sunumunda yerel halkın ihtiyaç ve beklentilerine duyarlı, verimli, etkin davranarak toplumun refahını da artırmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2016: 23).

Yerel yönetimlerin önemi ve işlevleri şu şekilde özetlenebilir: Birincisi; yerel yönetimler, organlarının üye ve yöneticilerinin, yöre halkından seçilmesi ve yörenin sorunlarını çok daha iyi değerlendirme olanağına sahip olmaları nedeniyle yerel hizmet sunumunda verimli bir yöntemdir. İkincisi; yerel yönetimler aynı zamanda bir kısım görevleri merkezi yönetimden devralarak, merkezi yönetimin yükünü hafifletmektedir. Üçüncüsü; söz konusu bu yönetimler, hemşerilik duygularının ve demokratik değerlerin gelişiminde etkin kuruluşlardır. Dördüncüsü; siyasetçilerin

önemli bir kısmının, öncelikle yerel yönetimlerde göreve başlaması ve kendilerini siyasete hazırlamaları nedeniyle, yerel yönetimler siyasetin okulu olarak görülmektedir. Son olarak; yerel yönetimler, güçlü merkezi hükümete karşı bir “fren ve denge” unsuru olarak, aşırı derecede merkezileşmiş bir devletin tehlikesini azaltmada, önemli bir rol üstlenmektedir (Eryılmaz, 2011: 150-151). Bu bağlamda yerel yönetimler korunması ve geliştirilmesi gereken kurumlar olarak önem arz etmektedir.

Günümüzde konuttan çevreye, alt yapıdan sosyo-kültürel alana kadar pek çok sorunun çözümünde yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Yerel yönetimlerin işlevleri ve varlık nedenleri; siyasi, ekonomik, idari, tarihi ve sosyolojik pek çok açıdan önem arz etmektedir. Ancak, buna rağmen yerel yönetimlerin var olmasının; ülkenin bütünlüğü ve milli birliği bozulabileceği, bölgesel eşitsizlikleri artırabileceği, partizanca uygulamaların yoğunlaşmasına neden olabileceği ve söz konusu bu kuruluşların mali denetiminde güçlükler yaşanabileceği gibi birtakım sakıncalarından bahsedilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 15). Yerel yönetimlerin her ne kadar sakıncalı yönlerinden bahsedilmiş olsa da, söz konusu yönetimlerin demokratik esaslara daha uygun olmaları, bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmaları, hizmetlerin yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda daha verimli yürütülebilmesi, toplumsal faydayı artırması vs. gibi pek çok toplumsal ve siyasal işlevinin olduğu görülmektedir.

Genel olarak dünya üzerindeki farklı yönetim sistemleri dikkate alındığında, aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip devletler de dahil yerel yönetimlerin var olduğu görülmektedir. Geçmişten günümüze, tarihi süreçte bir değerlendirme yapılacak olursa, devlet yönetiminde kimi zaman merkeziyetçiliğe, kimi zaman adem-i merkeziyetçiliğe önem verilmiştir. Günümüzdeki eğilim ise, yerel yönetimlerin gün geçtikçe yetki alanlarının ve konularının genişlediği, geliştiği yönündedir.

1.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN KISA TARİHÇESİ

Türk yerel yönetim sisteminin, uzun ve zengin bir tarihi geçmişe sahip olduğu söylenemez. Türk tarihinde, modern anlamda bir yerel yönetim yapılanmasının Tanzimat dönemine kadar mevcut olmadığı görülmektedir (Göymen, 2000: 3).

Belirli bir hukuki çerçevede, devlet sınırları içinde, anayasal kuruluşlar olarak faaliyet gösteren yerel yönetimler, Türk yerel yönetim sistemine 1864'den sonra dâhil olmaya başlamıştır (Çiçek, 2014: 54). Bu bağlamda değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin Türk tarihinde Batı toplumlarında olduğu biçimiyle derin ve zengin bir mazisinin olduğunu ifade etmek güçtür. Batı'da yerel yönetimler merkezi yönetime karşıt olarak ortaya çıkmış ve tarihsel süreçte 12. yy.'dan başlayarak günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir. Türk tarihinde ise, modern yerel yönetimler 19. yy.'da oluşmaya başlamıştır. Tanzimat dönemiyle birlikte, ülkenin ve yönetim sisteminin modernleştirilmesine yönelik pek çok yeni yasal ve yönetsel düzenlemeler yapılmıştır (Koçak ve Ekşi, 2010: 295; Çiçek, 2014: 56).

Osmanlı'da Batı tipi yerel yönetim yapılarının ortaya çıkmasından bu yana yaklaşık bir buçuk asır geçmiştir. Buna göre, Batı'dan esinlenen bu tür yerel yönetim kurumlarının ortaya çıkmasından önce de Osmanlı Türkiye'sinde yerel hizmetleri sunan kadılık, vakıf, lonca sistemi gibi yerel unsurlar mevcuttur. Fakat söz konusu bu yerel oluşumlar Batı tarzı bir yerel hükümet geleneğini oluşturamamıştır. Dolayısıyla Osmanlı dönemindeki yerel kurumlar etkinlik açısından sınırlı kalmıştır. Bu durumun asıl nedenleri ise; Osmanlı'da, çevrenin merkeze olan muğlak bağımlılığı, yerel erklerin Avrupa'daki benzerlerinin aksine toprak üzerindeki haklarının çok güçlü olmayışı, Batı tarzı serbest kentlerin bulunmayışı biçiminde açıklanabilir. 19. yy.'da Osmanlı'da başlatılan savunmaya dönük modernleşme, merkezin güçlendirilmesini amaçlamış ve bu çerçevede yeni kurulmaya başlanan belediyeler, merkezin yetkilerinin paylaştırılacağı yeni bağımsız birimler olarak görülmek yerine, merkezin taşradaki uzantıları olarak görülmüştür. Bu kapsamda mevcut koşulların güçlü ve etkin bir yerel hükümet modelinin oluşturulmasına elverişli olmadığı görülmektedir. Esasen bu durum TC'nin kurulmasından sonra da devam etmiştir (Göymen, 2000: 3).

TC'nin kurulduğu yıllarda, yaşanan sosyal ve ekonomik problemler, savaşın tahribatının onarılması ve etkilerinin ivedilikle hafifletilmesi zorunluluğu, mali kaynak sıkıntısı, yatırımcı azlığı, rejime yönelik muhalefet gibi hususlar yönetimde merkeziyetçi geleneği devam ettirmenin temel gerekçeleri olmuştur (Göymen, 2000: 3). Yaklaşık 150 yıllık tarihi geçmişi olan Türk yerel yönetim sisteminin temel niteliği, zaman içerisinde ağırlığı ve biçimleri değişse de “merkeziyetçi”, “otoriter”, ve “paternalist” özelliğini koruduğu yönündedir. Ne yazık ki Türkiye’de yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel veya kişisel nedenlere bağlı olarak “patronaj” ilişkileri zincirinden kurtulamadığı ifade edilmektedir (Güneş, 2013: 90).

1.2.1.Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler

Türk yerel yönetim tarihinde, Batı tarzı yerel yönetimlerin derin bir mazisi bulunmamaktadır. Batı’da yerel yönetimler tarafından sunulan bir kısım kentsel hizmetlerin, Osmanlı’da, vakıf ve esnaf örgütü gibi bazı yerel unsurlar tarafından yerine getirildiği görülmektedir.

Tarihçilere göre, Osmanlı’da kurumsallaşmış bir yerel yönetim geleneği; merkeziyetçi yapının güçlendirilmesinin bir gereği olarak, özellikle Osmanlı topraklarında yaşayan azınlıkların etnik ve siyasal haklarını elde etme çabaları neticesinde, dış devletlerin yaptığı baskılarla ortaya çıkmıştır. Esasen, Osmanlı’da kurumsal ölçekte Batı tarzı belediyeler kurulmadan önce, bugünkü belediyeler tarafından yerine getirilen kentsel hizmetlerin “vakıflar” tarafından yerine getirildiği; hatta belediyelerin kurulmasından sonra da ikinci bir belediye anlamı taşıyan “Evkaf Nezareti”nin, II. Meşrutiyet’e kadar varlığını sürdürmesine müsaade edildiği görülmektedir (Keleş, 2016: 155; Kentleşme Şurası, 2009: 24). Aslında, Osmanlı yönetsel-siyasal sisteminde kentsel sorunların çözümü, tabanı halk olan demokratik bir yapılanma süreci yaşamamış olup, Tanzimat’a kadar olan dönemde, yerel hizmetler vakıflar eliyle yürütülmüştür (Çukurçayır, 2012: 175). Bu bağlamda Osmanlı’da yerel hizmetlerin seçilmiş yöneticiler tarafından değil, merkezi yönetimin temsilcileri veya merkezin himayesinde gönüllü unsurlar ve mesleki oluşumlar tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Bu anlamda vakıflar, kadılar, loncalar bu geleneksel kurumlar arasında sayılmaktadır. Söz konusu bu kurumlar merkez karşısında herhangi bir özerkliğe sahip değildir (Koçak, 2013: 107).

Osmanlı'da “Tanzimat dönemi”, devletin yapısının, yeni bir anlayışla dönüştüğü bir dönem olmuştur. Esasen Tanzimat, Osmanlı yönetim sisteminin, Batı kurumları örnek alınarak yeniden yapılandırılmasının miladıdır. Bu yeniden yapılandırma sürecinde, yerel hizmet sunum anlayışı da temelden etkilenmiştir. Bazı araştırmacılara göre, Tanzimat döneminde kadar özünde “ferdiyet ve cemaat usulüne dayalı Türk şehirciliği”, Tanzimat dönemiyle birlikte yerini “cemiyet sistemine” bırakmıştır. Osmanlı'da yöneticilerin ve yönetilenlerin yaşam tarzları ve anlayışları demokrasiye ve siyasal katılmaya uygun değildir (Koçak, 2013: 106; Koçak ve Ekşi, 2010: 297).

Osmanlı'da Tanzimat'tan önce hükümet, belediye ve yargı işleriyle görevli kadılar bulunmaktaydı. Osmanlı'nın yönetim sisteminde kadılık müessesesi çok özel bir pozisyona sahiptir (Keleş, 2016: 155). Kadılar, kentin imar işleri dışında, bütün sorunlarla ilgilenirdi. Esasen toplu yaşamının gerektirdiği ortak sorunların tamamıyla kadılar ilgilenirdi (Çukurçayır, 2012: 175). Kadılar dışında, Osmanlı'da kentsel hizmetlerinin sunumunda, vakıflar da önemli bir yerel oluşumdur. Vakıf geleneği hem Selçuklu hem de Osmanlı döneminde devam ettirilen bir gelenektir. Bu gelenekten dolayı bireyler, sahip oldukları malların bir kısmını halka hizmet amacıyla vakfetmekteydi. Bu dönemde; kütüphane, okul ve sağlık hizmetleri, sosyal yardım, içme suyu ihtiyacı, yol, çeşme, hamam, köprü yapım ve bakımı gibi hizmetler devletten ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan vakıflar aracılığıyla yürütülmüştür (Eryılmaz, 2011: 203). Diğer yandan Osmanlı ekonomisinin ve meslek mensuplarının gelişiminde çok önemli bir yere sahip olan loncalar, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi konumuyla, kadıların yerel hizmetlere ilişkin taleplerini karşılardı (Koçak, 2013: 109). Esasen loncaların, şehir yönetimi ve yerel hizmetlere yönelik önemli görevlerinin olduğu görülür. Ayrıca bir çeşit esnaf loncası olan ahilik kurumunun da Osmanlı'da sosyal düzenin korunmasına yardımcı olduğu görülmektedir.

Tüm bunlar birlikte değerlendirildiğinde, Osmanlı'nın idari yapılanmasında, yerel hizmetleri sunan kendine özgü kurumlarının olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, Osmanlı'da kurumsallaşmış yerel yönetim birimlerinin olmayışı, söz konusu bu kurumların yerel hizmetlerin yerine getirilmesi hususunda aktif olmaları

sonucunu doğurmuştur denilebilir. Osmanlı'nın bu döneminde günümüz anlamında bir yerel yönetim kavramından ve geleneğinden söz etmek olanaksız görünmektedir.

1839'da Tanzimat'ın ilanıyla birlikte, Osmanlı'da yönetim genel manada yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimler alanında da yenileşme hareketleri başlamış ve birçok yönetsel ve yasal düzenlemeler yapılarak, modern belediyeçiliğin temelleri atılmıştır. Söz konusu bu dönemde başta İstanbul olmak üzere Osmanlı'nın tüm kentlerinde belediyelerin kurulmasının düşünüldüğü ve mevzuatsal altyapının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir (Koçak, 2013: 112).

1854-1856 “Kırım Savaşı” yıllarında Osmanlı'da bir yerel yönetim birimi olan ilk belediyelerin oluşmasında ve gelişmesinde, Avrupa ile yaşanan ticari ilişkiler belirleyici olmuştur. Esasen Osmanlı'da belediye kurma çalışmalarının “Kırım Savaşı”nda müttefik etkisiyle olduğu belirtilmektedir (Çiçek, 2014: 57; Kentleşme Şurası, 2009: 24). Tanzimat'ı izleyen yıllarda Avrupa ülkeleriyle artan ilişkiler neticesinde, Fransız komün idarelerinden esinlenilerek, 1854'te İstanbul'da “İstanbul Şehremaneti” adıyla ilk belediye kurulmuştur. Başında, hükümet tarafından atanan bir Şehremini bulunan bu örgütün, on iki kişilik bir şehir meclisi bulunup, meclise Şehremini başkanlık ediyordu. Şehremini merkezi hükümet tarafından atanırdı. Söz konusu bu örgüt kurulmadan önce İstanbul'da, üyelerinin çoğu yabancılardan oluşan, görevi kurulması düşünülen belediye örgütüne ilişkin önerilerde bulunmak olan bir “İntizam-ı Şehir Komisyonu” oluşturulmuştu. Söz konusu bu komisyonun önerileri dikkate alınarak, 1858'de İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan “Altıncı Daire-i Belediye” kurulmuştur (Keleş, 2016: 156). Ancak bu girişimler bazı tarihçiler tarafından dönemin şartları göz önüne alınarak, Batı'ya özentisi sonucu belediye kurma ve yerel yönetim birimleri oluşturma düşüncesinin yansımalarından biri olarak görülmektedir. Nitekim dairenin yazışmaları Fransızca yapılmakla birlikte, ilk meclis üyelerinin çoğunluğu yabancı uyruklulardan oluşmaktaydı (Çukurçayır, 2012: 176).

Esasen “Altıncı Daire”, büyükşehir belediyesinin bir alt unsuru biçiminde oluşturulmasına rağmen, doğrudan “Bab-ı Ali”ye bağlanmıştır. Belediyeden beklenenin gerçekleşmemesi ve bu yapılanmadan da geri dönülememesi üzerine

(Koçak, 2013: 114), 1869'da "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" düzenlenerek, belediye sisteminin, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'u kapsamı düşünölmüş ve "İstanbul Şehreminliği Örgütü" oluşturulmuştur. 1877'de "Dersaadet Belediye Yasası" çıkarılarak, bu yasayla, eski belediye sistemi korunmuş, farklı olarak, İstanbul'daki 14 belediye dairesinin sayısı 20'ye çıkarılmıştır (Keleş, 2016: 157). "Dersaadet Belediye Yasası" belediyenin eski yapısını korumakla birlikte belediyeye; "imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, nüfus sayımı, sağlık önlemleri, okul açma, itfaiye görevi, belediye gelirlerini tahsil etme" gibi pek çok görevi vermiştir. Ancak, belediyelerin söz konusu bu görevlerin tamamını verimli ve etkin bir şekilde yerine getirememesi nedeniyle, bir kısım görevler merkezi yönetim tarafından yerine getirilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde, yerel hizmetlerin sunumunda geleneksel usullerin devam ettiğı görölmektedir (Eryılmaz, 2011: 206).

Bu dönemde kurulan belediyelerin; akçal güçlerinin sınırlı olması, karar organlarının halktan olan temsilcilerden değil, kentin seçkinlerinden oluşması, daha önce kent hizmetlerini yürüten vakıfların yeni kurulan belediyelerle birlikte hizmetleri yürütmesinden dolayı hizmetlerde çakışmaların yaşanması gibi hususlar zayıf noktaları olarak ifade edilmektedir (Çukurçayır, 2012: 176).

1912'de II. Meşrutiyet Döneminde "Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Yasa" düzenlenerek, tarihten gelen merkeziyetçilik geleneğı sürdürölmüştür. Bu yasa kapsamında İstanbul'daki "Belediye Daireleri" kaldırılmış, yerine "Belediye Şubeleri" kurulmuştur. Bu yapılanma, Cumhuriyet döneminde 1930'da "1580 sayılı Belediye Yasası" yürürlüğe girinceye kadar değışmeden varlığını devam ettirmiştir. Ayrıca, 1868'den itibaren, İstanbul dışında da belediye örgütü kurma girişimlerine rastlanır. "1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi", vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye örgütü kurulmasını zorunlu kılmıştır. 1876'da hazırlanan "Vilayet Belediye Yasası", her kent ve kasabada birer belediye örgütü kurulmasını öngörmüştür (Keleş, 2016: 157-158). Osmanlı yönetim sistemine hâkim olan merkeziyetçi devlet felsefesinin, söz konusu bu kurumların kentsel hizmetlerin sunulmasından öte, "yerel komöunal" nitelikleri kazanmasını engellediğı görölmektedir (Çiçek, 2014: 58).

20. yy.'ın ikinci yarısından sonra diğerk bir yerel yönetim birimi olan “İl Özel Yönetimleri” geliştirilmeye başlanmıştır. 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ile “İl Özel Yönetimleri” kurulmuştur. 1870’de düzenlenen “Genel İdare Vilayet Nizamnamesi” aynı sistemi koruyarak, “İl Özel Yönetimleri”, 1912 yılına kadar, merkezi idarenin ve merkezin idari temsilcilerinin vesayetinde kalmıştır. 1913 yılında yürürlüğe giren “İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu” ile “İl Özel Yönetimi” yeniden düzenlenmiştir (Keleş, 2016: 158).

Türk yerel yönetim sisteminin ilk yerel yönetim birimi özelliğine sahip köyler ise, Osmanlı’nın kuruluşundan itibaren geleneksel biçimde topluca yaşama bilincinin neticesi olarak ortaya çıkmış ve bugüne kadar varlığını devam ettirmiştir. Esasen köylere yönelik mevzatsal düzenlemenin temel gerekçesi, merkezi yönetim adına kırsal yerleşimlerde vergilerin düzenli toplanması ve güvenliği sağlamaktır (Çiçek, 2014: 58). Bu bağlamda bir toplum bilimsel birim olarak köy, derin bir tarihi geçmiş olsa da, bir yerel yönetim birimi olarak kurumsallaşmasına ilişkin yasal düzenleme, “1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi” ile gerçekleştirilmiştir. “1870 tarihli Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” köylere ilişkin önemli düzenlemeler getirmiş ancak, tüzel kişilik tanımamıştır. Buna göre, ülke illere, iller livalara, livalar kazalara, kazalar da köylere ayrılıyor, fakat köy yönetimlerine ayrı tüzel kişilik tanınmıyordu (Keleş, 2016: 159).

Batılı anlamda yerel yönetim geleneği Osmanlı’da mevcut değildir. Tarihsel kökenleri bağlamında, yerel ölçekte komünlerin kendi kendini yönetmesi biçiminde gelişen yerel yönetim sisteminin, Osmanlı siyasal sistemine, gecikmiş ve taklitçi bir gelişmenin sonucu olarak girdiği ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerde gerçekleştirilen düzenlemeler, Osmanlı siyasal sisteminin modernleşme çabalarının bir sonucudur. Modernleşme çabalarının kaynağında ise, sistemin iç ve dış tehditlere karşı korunmak istemesi vardır. Çağdaşlaşma düşünceleri ve uygulamaları Batı’dakinin tersine, yenilgilerin ve sorunların kuşattığı bir siyasal sistemin çıkış arayışlarından doğmuştur. Oysaki Batıdaki çağdaşlaşma, sanayi devrimiyle sıkı bir ilişki içerisinde ortaya çıkmıştır (Çukurçayır, 2012: 175-179).

1.2.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler

Cumhuriyet döneminin başlamasıyla birlikte, yönetsel alanda gerçekleştirilen düzenlemelerin yanı sıra yerel yönetimler alanında da yasal düzenlemelere gidilmiştir. Bu dönemde meşrutiyet yönetimleri sırasında gerçekleştirilen düzenlemelerin ötesine geçilerek, yerel yönetimlerle ilgili pek çok kavramın tanımlandığı ve söz konusu bu yönetimlerin görev tanımlarının ayrıntılı bir şekilde yapıldığı yasal düzenlemelerin gerçekleştirildiği görülmektedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı'dan Türkiye Devleti'ne 300'ün üzerinde belediye örgütü devretmiştir. Ayrıca TC'de, Osmanlı'dan kalma yerel yönetim mevzuatının da uzun bir süre uygulandığı görülmektedir. Bu dönemde yeni kurulan Türkiye devletinin, yerel yönetimler kapsamında iki önemli sorunsalı mevcuttur. Birincisi; savaştan yeni çıkmış ve harap durumdaki yerleşim yerlerinin imar edilmesi ve yaşanabilir hale getirilmesi, ikincisi; Ankara'nın Başkent ilan edilmesiyle bu kentin yeni rejimin ideolojisiyle tutarlı, çağdaş bir kent olarak yapılandırılmasıdır. Fakat söz konusu bu problemlerin çözümü; Osmanlı'dan devralınan belediyeçilik deneyim ve düzenlemelerinin azlığı, savaşlarda nüfusun önemli bir oranının azalmış olması ve ekonomik sorunlar nedeniyle kolay olmamıştır (Koçak, 2013: 123).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlere ilişkin ilk düzenleme köylerle ilgilidir. 1924'te, halen yürürlükte olan "442 sayılı Köy Kanunu" kabul edilmiştir. Esasen köyler, Osmanlı Devleti'nden günümüze kadar uzanan süreçte, Türk toplum yapısında bağımsız birimler biçiminde özgünlüğünü korumuştur. TC'de "il özel idaresi" ve "belediye" sistemi, Fransa idari sistemi örnek alınarak oluşturulduğu halde, köylerin Avrupa'daki "komün idarelerine benzer şekilde sosyal, siyasal ve yönetsel ihtiyaçların doğal bir sonucu olarak ortaya çıktığı görülmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 208).

Esas itibarıyla yerel yönetimler anayasal bir kavramdır ve "1876 anayasası" dâhil bütün anayasalar, yerel yönetimlere ilişkin ilkelere ve hükümlere yer vermiştir. Merkezden yönetimi sınırlandırarak, illerin ve bucakların geniş bir özerklikten yararlanmasını benimseyen "1921 Anayasası" bir tarafa bırakılacak olursa, Türk Anayasa tarihi içinde, "1876 tarihli Kanun-u Esasi"de yer alan hükümlerin ufak

değişiklerle daima yürürlükte kaldığı görülür. Buna göre; “belediye işleri, İstanbul’da ve taşrada, seçimle oluşturulacak belediye meclisleri eliyle yönetilecek ve bu meclislerin oluşum biçimleri ve üyelerinin nasıl seçileceği özel yasalarla belirlenecektir”. 1876 tarihli Anayasanın 108. maddesi ise, illerin “yetki genişliği” ve “görev ayrımı” esaslarına göre yönetilmesini öngörüyordu. Söz konusu bu kuralla birlikte, belediye hizmetlerinin seçilmiş meclisler eliyle yürütülmesine ilişkin kural, 1924 tarihli Anayasanın da öngördüğü ilkelerdendir (Keleş, 2016: 161).

Ancak arada, “1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” vardır. Bu anayasanın 1876 Anayasasından ayrılan tarafı, illere ve bucaklara, özerk bir statü ve tüzel kişilik tanımış olmasıdır (Keleş, 2016: 161). “1924 Anayasası”; illere, kent, kasaba ve köylere tüzel kişilik vermiş; illerin idaresinin “yetki genişliği” ve” görev ayrımı” esaslarına göre düzenlenmesini benimsemiştir. “1924 Anayasası”, 1921 Anayasasıyla illere tanınan geniş özerkliğin Türkiye için bir zayıflık veya güçsüzlük olacağını varsaymış ve illerin “yetki genişliği” ilkesine göre yönetileceğini, diğer idari birimlerin ise tüzel kişiliği olduğunu temel ilke olarak kabul etmiştir (Çukurçayır, 2015: 141).

“1924 Anayasası”, “1876 Anayasası”nın “görev ayrımı” ve “yetki genişliği” esaslarını olduğu gibi kabul etmiştir. Bu kapsamda “görev ayrımı” ilkesi; devlet veya merkezi idare ile yerel birimler arasında farklı görev alanlarının olduğunu belirtmektedir. Diğer bir ifadeyle devletin siyasi ve idari görevlerinin birbirinden ayrılması gerektiği, siyasette özekçiliğin şart olduğu, yönetimde ise görev ayrımının gerekli olduğu belirtilerek; dışişleri, milli savunma, adalet, maliye ve güvenlik işlerinin siyasi nitelikli görevler olduğu buna karşın, bayındırlık, tarım, ticaret, eğitim gibi işlerin yerel nitelikli işler olduğu ve bunların yönetsel özekçilikten zarar görebileceği ifade edilmiştir (Keleş, 2016: 162-163).

1924’te yapılan diğer bir düzenleme, “417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu” çıkarılarak, Ankara’ya özel bir yönetim biçiminin getirilmesidir. 1930’da ise, “1580 sayılı Belediye Yasası” ile nüfusu 2000’i geçen yerlerde belediye kurulabilmesi öngörülmüştür (Çiçek, 2014: 59). TC’nin uzunca bir dönem geçerliliğini koruyan yasalarından biri olan “1580 sayılı Belediye Kanunu”, Türk Yerel Yönetim Sisteminin ağırlıklı kısmını oluşturan belediyeler kapsamında,

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde oldukça teferruatlı hazırlanan bir yasadır. 2004’te yürürlükten kaldırılan “1580 sayılı Belediye Kanunu” ile ülkede planlı kentlerin oluşması ve çağdaş kentleşmenin gereklerine uygun düzenlemelere gidilmesi amaçlanmıştır (Çukurçayır, 2015: 141). Esasen “1580 sayılı Belediye Kanunu” yürürlüğe girmeden önce de belediyelere ilişkin, hazırlık çalışması niteliğinde birtakım çalışmalar olduğu görülmektedir. 1923-1930 yılları arasında belediyelerin problemlerinin tespitine yönelik çalışmalar yapıldığı, 1930 yılı itibariyle de tespit edilen bu problemlerin çözümüne ilişkin yasal düzenlemenin gerçekleştirildiği söylenebilir (Koçak, 2013: 123).

1984’te “3030 sayılı kanun” ile Büyükşehir Belediyelerinin kurulması, 1987’de “3360 sayılı kanun” ile İl Özel İdaresinin düzenlenmesi, sonrasında ise söz konusu bu kanunlara ilişkin olarak 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleştirilen düzenlemeler, yerel yönetimler kapsamında yapılan ciddi atılımlar arasında gösterilebilir. Günümüzde belediyeler, 2005 yılında kabul edilen “5393 sayılı Belediye Yasası”na tabidir. İl özel idarelerinin tabi olduğu yasa yine 2005’te kabul edilen “5302 sayılı Yasası”dır. Büyükşehir belediyeleri ise 2012’de kabul edilen “6360 sayılı yeni Büyükşehir Yasası”na tabidir (Çiçek, 2014: 60).

Türkiye’de çok partili siyasal hayatla birlikte, belediyeçiliği demokratikleştirme yönünde önemli sayılabilecek adımlar atılmıştır. Ancak, belediye başkanlarının atananlardan olması kuralı uzun bir süre değişmeden devam etmiştir. 1961 Anayasası yerel yönetimleri, anayasal güvenceye ve daha demokratik bir temele göre yeniden tanımlanmıştır (Çukurçayır, 2015: 142). 1982 Anayasası ise, yerel yönetimlerin diğer anayasalara göre daha geniş kapsamlı düzenlendiği bir anayasa olmuştur. 1982 Anayasasında merkezi yönetimle ilgili düzenlemeler kısa tutulmuş, buna karşın yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler oldukça uzun tutulmuştur (Eryılmaz, 2011: 154).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler alanında önemli değişimler gerçekleştirilmiştir. 1963 yılında planlı kalkınma dönemine giren Türkiye’nin bu planlar çerçevesinde zaman zaman başarılı örnekler verdiği söylenebilir. Birinci beş yıllık kalkınma planından başlayarak, günümüze kadar mevcut olan bütün planlarda yerel yönetimlere yer verildiği görülmektedir (Koçak, 2013: 122). Planlarda söz

konusu olan katılıma dayalı bir yerel yönetim anlayışı, dolayısıyla daha demokratik bir yerel yönetim arzusu, sonraki yıllarda tam manasıyla uygulanamayarak, yerini kaynak sorunlarının çözümü ve yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkilerine bırakmıştır. Kalkınma planlarında yerel yönetimlerle ilgili demokratik ve özerk bir yerel yönetim anlayışı benimsendiği halde bu anlayış uygulamaya yansıtılamamıştır (Çukurçayır, 2015: 142).

Genel olarak Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler; demokrasi kültürünün ülkede yerleşmesi ve benimsenmesine yardımcı olacak, halka en yakın idari birimler biçiminde görülmek yerine, merkezi yönetime yardımcı ve merkezi yönetimin büroları şeklinde görülmüştür. Ülkenin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girer düşüncesiyle söz konusu bu yönetimlere idari ve mali özerklik tanınmasında ihtiyatlı hareket edilmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010: 299).

1.2.2.1. 1921 Anayasası Dönemi

“1921 Anayasası” Kurtuluş Savaşı koşulları içinde hazırlanmıştır. 23 maddeden oluşan bu Anayasa metninin çok kısa tutulduğu, buna rağmen yerel yönetimlere geniş yer verildiği görülmektedir. “1921 Anayasası”nda yerel yönetimlere ilişkin yer alan hükümler, içinde bulunulan dönem ve koşullar itibarıyla oldukça önemli olarak değerlendirilebilir.

1921 Anayasası’nın yerel yönetimlere ilişkin hükümleri şu şekildedir:

“İller, yerel yönetim görevlerinde özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptir. İç ve dış siyaset, şeri, adli ve askeri işler, yararı birden fazla ili kapsayan işler dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından çıkarılacak yasa doğrultusunda, vakıflar, medreseler, milli eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi il meclislerine verilmiştir” (Md. 11).

“İl meclisleri il halkının seçtiği üyelerden oluşur. Seçim devresi iki yıldır. Yılda iki ay toplanır” (Md. 12).

“İl meclisleri il yerel yönetimini yönetmek üzere bir başkan ile farklı hizmet birimlerini yönetmek üzere bir yönetim kurulu seçer” (Md. 13).

“İlde, Büyük Millet Meclisi’nin vekili ve temsilcisi olmak üzere vali bulunur. Vali Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından atanıp görevi, devletin genel ve müşterek görevini yerine getirmektir. Genel yönetim ile yerel yönetim arasında bir çelişki olduğunda olaya el koyar” (Md. 14).

“İlçenin tüzel kişiliği yoktur. Kaymakam tarafından yönetilir” (Md. 15).

“Bucaklar özel yaşamlarında tüzel kişiliğe sahip özerk yönetimlerdir. Her bucağın seçilmiş bir meclisi, yönetim kurulu ve bucak müdürü vardır. Meclisin yargısal, ekonomik ve mali yetkileri özel kanunu ile belirlenir” (Md. 16-21).

Bu bağlamda “1921 Anayasası” ile illere ve bucaklara geniş haklar ve yetkiler tanındığı görülmektedir. “1921 Anayasası”, Türk anayasa tarihinin yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık veren anayasasıdır. Bu anayasanın benimsediği seviyede bir yerinden yönetim, daha sonraki anayasaların hiçbirinin döneminde gerçekleşmiş değildir şeklinde genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

Esasen “1921 Anayasası”nda yerinden yönetime özel bir değer verilmiş olması, I. TBMM’ye hâkim olan “halkçılık ilkesi” ile açıklanmaktadır. 1921 Anayasasıyla yerel demokrasi ve yerel idarelerin geliştirilmesine yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, söz konusu düzenlemelerin savaş koşulları içerisinde bulunulması nedeniyle yerine getirilmesi mümkün olamamıştır. 1921 Anayasası’nın ömrü kısa sürmüş üç yıl sonra kabul edilen 1924 Anayasasıyla yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde önemli değişiklikler yapılmıştır (Parlak ve Ökmen, 2016: 215-216).

1.2.2.2. 1924 Anayasası Dönemi

TC’nin ilk anayasası “1924 Anayasası”dır. Bu anayasada yerel yönetimlere ilişkin hükümlerin geniş kapsamlı tutulduğu söylenemez. 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası’nın 89, 90 ve 91. maddelerinde illere ve yerel yönetimlere değinildiği görülmektedir. Buna göre;

“Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir” (Md. 89).

“İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidir” (Md. 90).

“İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur” (Md. 91).

Genel bir değerlendirme yapıldığında; “1921 Anayasası”ndan farklı olarak “1924 Anayasası” ile şehir, kasaba ve köylere tüzel kişilik tanınmıştır. Fakat “1924 Anayasası” ile “1921 Anayasası”nın benimsediği adem-i merkeziyetçi felsefeden uzaklaşmıştır. Bu bağlamda “1924 Anayasası” önceki döneme göre yerel yönetimler kapsamında bir zenginleşme sağlayamamıştır denilebilir. Anayasa’nın 85. maddesinde belediye kavramına yer verilmiş ancak, açıklayıcı bir düzenleme yapılmamıştır. Bununla birlikte Anayasa’nın uygulandığı dönemde, 1924’te belediyelerin kurumsal işleyişlerine yönelik çeşitli düzenlemeler yapılmıştır (Koçak, 2013: 138; Parlak ve Ökmen, 2016: 216).

1.2.2.3. 1961 Anayasası Dönemi

Dönemine göre önemli bilim adamları ve uzmanlardan oluşan komisyonlarda, uzun çalışmalar ve tartışmalar neticesinde hazırlanan “1961 Anayasası”nın özgürlükçü bir yaklaşım öngördüğü ve pek çok yeni kurumu devlet yapılanmasına dâhil ettiği belirtilmektedir. Söz konusu bu özgürlükçü yaklaşımın Anayasa’nın yerel yönetimlere ilişkin esaslarına da yansıdığı görülmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 216).

“1961 Anayasası’nın, idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlıklı 112. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanır dendiikten sonra, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve bu hususun kanunla düzenleneceğine yer verilmiştir”. 1961 Anayasası’nda yerel yönetimlere ilişkin düzenleme, “Mahalli İdareler” başlığını taşıyan maddesinde yer almıştır. Buna göre;

“Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzeli kişileridir”.

“Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55. maddede yazılı esaslara göre yapılır”.

“Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur”.

“Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” (Md. 116).

1963 yılında kabul edilen bir kanunla, o döneme kadar uygulanan, belediye başkanlarının, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği kişilerden oluşması ve başkanların, vali ile Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması uygulamasına son verilmiş, belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulamasına geçilmiştir (Koçak, 2013: 138). “1961 Anayasası” döneminde yerel yönetimlerle ilgili önemli bir diğer gelişme ise, 1973 yılından itibaren etkin olmaya başlayan, “demokratik yerel yönetim hareketidir” (Parlak ve Ökmen, 2016: 217).

Darbe sonrası bir ortamda hazırlanması başta olmak üzere birtakım eleştirilere maruz kalan 1961 Anayasası’nın yerel yönetimlere ilişkin olarak iki önemli yenilik getirdiği görülmektedir. Birincisi, yerel yönetimlerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanması veya kaybetmesine ilişkin denetimin yargıya verilmesi, ikincisi ise, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı mali kaynak sağlanacağıının öngörülmesidir. Ancak, ileriki dönemlerde yerel yönetimlerin görevlerine yönelik kendilerine yeterince kaynak sağlandığını söylemek pek mümkün değildir (Parlak ve Ökmen, 2016: 217).

1.2.2.4. 1982 Anayasası Dönemi

Önceki dönemlerde hazırlanan Anayasalarda olduğu gibi, bugün yürürlükte olan “1982 Anayasası”nda da, kamu yönetimi örgütlenmesinin bir tarafı olarak yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

1980 askeri darbesi sonrasında hazırlanan ve önceki dönemde yürürlükte olan, 1961 Anayasasının uygulamada ortaya çıkardığı sorunlara bir tepki niteliğinde düzenlemeler getiren, 1982 Anayasası’nın en önemli özelliklerinden birisi yürütmenin güçlendirilmesidir. Sorumlu ve sorumsuz kanadıyla yürütmeyi güçlendirmeyi amaçlayan bu yaklaşımın merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine yansımaları, merkeziyetçiliğin artırılması şeklinde olmuştur. 1982 Anayasası’nın 127. maddesiyle yerel yönetimlere ilişkin olarak, önceki anayasal metinlere göre daha geniş kapsamlı bir düzenleme yapılmıştır. Ancak bu durumun, yerel yönetimlere inisiyatif tanımak ve yerel yönetimlerin gelişimine destek olmaktan ziyade “nasıl denetim altına alabiliriz?” sorusuna yanıt aranacak bir düzenlemeyi ortaya çıkardığı ifade edilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 218).

“1982 Anayasası’nın idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlıklı 123. maddesinde idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceğine yer verildikten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir” (Koçak, 2013: 139). Bu bağlamda, “1982 Anayasası”nın 123. maddesinin, “1961 Anayasası”nın 112. maddesi ile paralellik gösterdiği görülmektedir. 1982 Anayasası’nın “Mahalli İdareler” başlıklı 127. maddesinde doğrudan yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere yer verilmiş ve söz konusu bu madde oldukça uzun tutulmuştur. “1982 Anayasası”nın 127. maddesine göre yerel yönetimlerin nitelikleri şu şekilde ifade edilebilir (<https://www.mevzuat.gov.tr>):

- “Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir”.
- “Yerel yönetimlerin karar organları seçimle belirlenir”.
- “Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir”.

- “Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur”.
- “Görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir”.
- “Yerel yönetimlerin seçimleri beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idare organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel ve ara seçimler, milletvekili genel ve ara seçimleriyle birlikte gerçekleştirilir”.
- “Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet, mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla yapılır. İdari vesayet yetkisi kanunla düzenlenir”.
- “Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik kurmaya ilişkin izni Bakanlar Kurulu verir”.
- “Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir”.
- “Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır”.
- “Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir”.
- “Yerel yönetimlerin mali işlemleri, Sayıştay tarafından denetlenir”.

Bu bağlamda yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerin, Anayasada yer alan söz konusu bu ilkelere ve hükümlere uygun olması gerekmektedir. 1982 Anayasası “il özel idaresi, belediye ve köy” olmak üzere üç tür yerel yönetim biriminden bahsetmiştir.

1.3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

Türkiye’de yerel yönetimler, toplumsal koşulların oluşturduğu bir yapılanma değildir. Ancak, buna rağmen Türkiye’nin yaklaşık yüz yıldır yerel yönetim geleneğine sahip olduğu görülmektedir.

Yerel hizmetlerin sunumunda, diğer yerel yönetim birimlerine göre daha geniş kapsamlı görevlerle donatılmış olan belediyelerin temeli, Osmanlı döneminde 19. yy.’da “İstanbul’un Beyoğlu ve Galata yöresinde”, deneme niteliğinde bir belediye şubesi olarak atılmıştır. Osmanlı’dan Cumhuriyet Türkiye’sine 389 belediye devretmiştir. Bugünkü belediyelerin temel yasası 1930 yılında kabul edilmiştir. 1924 tarihli 442 sayılı yasayla, geleneksel bir kurum olan köye, temel niteliği kazandırılmıştır. İl özel idarelerine ise, 1913 yılında yasal bir nitelik verilmiştir (Koçak, 2013: 143; Kentleşme Şurası, 2009: 28).

Türkiye’de “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç yerel yönetim türü vardır. Söz konusu bu birimlerin dışında, yeni bir yerel yönetim türünün oluşturulabilmesi için Anayasa değişikliğine ihtiyaç vardır. Zira Türkiye’de yerel yönetim, Anayasal bir kurumdur ve Anayasa, yerel yönetimlerin kuruluşunu düzenlediği maddede, yerel yönetim türlerini sayarak, sınırlandırmıştır (Güler, 2011: 283). “Anayasaya göre, idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” (Md. 123). “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” (Md. 127).

Anayasa’da üç farklı türde belirtilen yerel yönetim kuruluşları; “kentsel yörelere hizmet eden belediyeler”, “kırsal topluluklar yerel yönetim kuruluşu olan köyler”, “il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet eden il özel yönetimleridir”. 1984 yılında büyükşehir statüsüne sahip kentsel yerleşim alanları için ise, “büyükşehir belediyesi” olarak ifade edilen yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur (Koçak, 2013: 143).

1.3.1. İl Özel İdareleri

İl özel idaresi, “1982 Anayasası”nın 127. maddesinde belirtilen yerel yönetim kuruluşlarından biridir. Bu kuruluş, ortaya çıkışı bakımından Osmanlı’ya dayanmaktadır. Kökeni, 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi”ne dayanan il özel idaresi, belirli bir deneyimden sonra, birçok bakımdan en köklü değişikliği, “1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat-ı” ile geçirmiştir. 1987 yılında gerçekleştirilen bir düzenleme ile bu kanun, “İl Özel İdaresi Kanunu” şeklinde değiştirilerek, il özel idareleri daha etkin bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir (Eryılmaz, 2011: 155-156). İl özel idarelerine ilişkin temel değişim 2005 yılında “5302 sayılı kanun” ile gerçekleştirilmiştir (Koçak, 2013: 145).

5302 sayılı kanunda il özel idaresi; ‘il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi’ olarak tanımlanmaktadır. 2003 yılında başlayan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında kabul edilen bu kanun, il özel idarelerinin görev-yetki, organları, teşkilatı, insan kaynakları, mali yapısı ve borçlanması, çalışma yöntemleri ve süreçleri, diğer kurumlarla ilişkisi, denetimi ve yönetime katılma konularını yeniden düzenlemiş ve önemli sayılabilecek yenilikler getirmiştir. Bu düzenlemenin temel amacı, yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, yerel sorunların mahallinde çözülmesi, proaktif, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması ve kaynakların etkin kullanımının sağlanması olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2011: 156).

2012 yılında çıkarılan ve 2014 yerel seçimlerinin hemen ardından yürürlüğe konan “6360 sayılı yasa” ile il özel idarelerinin yapısında da, önemli değişiklikler olmuştur. Bu yasayla, o tarihe kadar 16 olan büyükşehir belediye sayısı 29’a yükseltilmiştir. 2013 yılında ise, “6447 sayılı yasa” ile Ordu ilinin de eklenmesiyle bu sayı 30’a yükselmiştir. Yeni oluşturulan büyükşehir belediyelerinde dikkat çeken en önemli değişiklik, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırına kadar genişletilerek, bu yerlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiş olmasıdır. Bu düzenlemenin bir sonucu olarak, ülkedeki 81 il özel idare sayısı 51’e düşürülmüştür. Bu yasayla daha önce il özel idarelerince yerine getirilen tarıma ve kırsal yörelere yönelik hizmetlerin büyükşehir belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür (Keleş, 2016: 171).

“İl özel idaresi”, “il” olarak ifade edilen yönetsel alanda faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir. Diğer yerel yönetim birimlerinden, belediye ve köyün faaliyetleri, belirli bir yerleşim alanı ile sınırlı olduğu halde, il özel idarelerinin sunduğu hizmetler, tüm il sınırlarını kapsamaktadır (Çukurçayır, 2015: 254). Bir yerleşim biriminin yasayla il statüsüne kavuşturulmasıyla, söz konusu yerleşim biriminde başka işleme gerek kalmaksızın, il özel idaresi kurulmuş olmaktadır. Bu kapsamda, merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin hizmet sunduğu alan aynıdır (Eryılmaz, 2011: 155).

5302 sayılı kanunda, “il özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak belirtildikten sonra, il özel idarelerinin, ilin kurulmasına dair kanunla kurulacağına, ilin kaldırılmasıyla birlikte tüzel kişiliğinin sona ereceğine, il özel idaresinin görev alanının il sınırlarını kapsayacağına yer verilmiştir” (Koçak, 2013: 145). İl özel idaresinin katılımcı yollardan veya seçimle belirlenen karar organı il genel meclisidir. Tek dereceli ve nispi temsil sistemiyle genel meclis üyeleri halk tarafından seçilir. İl genel meclisi başkanı bu kanun öncesinde atanmış bir görevli olan vali iken, artık meclisin kendi içinden seçeceği bir üye olacaktır (Çukurçayır, 2015: 254). Esasen il genel meclisinin 5302 sayılı yeni yasayla daha demokratik bir yapıya kavuşturulduğu görülmektedir.

İl özel idarelerinin görevleri 5302 sayılı yasanın 6. maddesinde sıralanmıştır. Bu görevlerin genel özelliği, “yerel ve ortak” diğer bir ifadeyle “mahalli ve müşterek” bir özelliğe sahip olmasıdır (Keleş 2016: 172). 5302 Sayılı Kanun’da, bu hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak sunulacağı belirtilmiştir. Hizmet sunumunda yerellik ilkesine uygun biçimde; il özel idaresinin yetki ve görevi dâhilindeki hizmetlerin, vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağına yer verilmiştir (Koçak, 2013: 148).

İl özel idarelerinin mevcudiyeti zaman zaman sorgulanmıştır. Bu durumun nedeni, katılım bağlamında özellikle, toplum kalkınması anlayışına uygun birimler olmadığı, toplum kalkınmasının en optimal şekilde ilçelerde ve belediyelerle gerçekleştirilebileceği yönündeki inançtır. Ancak, il özel idarelerinin toplum kalkınması anlayışına uygun kuruluşlar olduğu, 1970’te İçişleri Bakanlığı tarafından

hazırlanan bir tasarının gerekçesinde açık bir şekilde ifade edilmiştir (Çukurçayır, 2015: 255).

1.3.2. Belediyeler

Türkiye’de belediye tarihini, Osmanlı’dan bağımsız olarak değerlendirmek çok doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Zira merkezi ve yerel yönetimler kapsamında pek çok kurumun Osmanlı yönetsel yapısı içindeki haliyle aynı biçimde veya küçük değişikliklerle alınarak, uzun yıllar değiştirilmeden uygulandığı görülmektedir.

Osmanlı’da modern belediyeciliğin temelleri, Tanzimat dönemine dayanmakta olup, belediyelerin Türk yönetim sistemi içinde yaklaşık 150 yıllık bir tarihi bulunmaktadır. İlk olarak İstanbul’da kurulmuş ve yaygınlaşmıştır. Belediye de diğer yerel yönetim birimleri gibi, Osmanlı’dan Cumhuriyet Türkiye’sine devreden yerel yönetim birimlerindendir. Belediyeler Cumhuriyet dönemiyle birlikte ayrıntılı bir biçimde yasal düzenlemelere konu olmuştur. Cumhuriyet döneminin ilk yasal düzenlemesi olan, “1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu”, Türkiye’deki belediyecilik deneyimine, 75 yıllık uygulamasıyla çok önemli katkılar sunmuştur. Söz konusu bu belediye kanunu, sonraki dönemlerde yerini, 2005 yılında kabul edilen “5393 sayılı Belediye Kanunu”na bırakmıştır (Eryılmaz, 2011: 166; Çukurçayır, 2015: 170). Ancak, bütün bu değişim ve düzenlemelere rağmen, bu dönemde devletin kentsel politikasını belirleyen temel dinamiklerin, Avrupa’da olduğu gibi burjuvanın kent yönetimine yönelik talepleri doğrultusunda değil, devletin toplumsal yaşamı denetleme anlayışıyla oluştuğu belirtilmektedir. Esasen Türkiye’de belediyelerin birer STK olarak kurulmadığı, devlet tarafından “tepeden inme” kurumlar olarak oluşturulduğu ifade edilmektedir (Koçak ve Ekşi, 2010: 297).

1961 Anayasası 112. maddesiyle ve 1982 Anayasası 123. maddesiyle yerinden yönetim ilkesini öngörmüştür. Merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimin de mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamakla görevli olduğu söz konusu anayasalarda açıkça belirtilmiştir. “1982 Anayasa”nın 123. maddesinde; “1961 Anayasası”nda olduğu gibi yönetimin kuruluş ve görevlerinin, “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına dayandığı belirtildikten sonra, yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesinde şu hüküm yer almıştır: “Mahalli idareler; il belediye ve köy halkının

mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” (Keleş, 2016: 249).

“1982 Anayasası”nda olduğu gibi, “5393 sayılı Belediye Kanunu”nun 3. maddesinde de, belediye şöyle tanımlanmaktadır: “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi.” Bu bağlamda, yerel halkın müşterek ve kentsel ihtiyaçlarını düzenlemek ve karşılamak, belediye tüzel kişiliklerinin gerektiği biçimde örgütlenmesine bağlıdır (Keleş, 2016: 250). Türkiye nüfusunun büyük bir oranının belediye sınırları içerisinde yaşadığı düşünülürse, yerel yönetim kuruluşları içinde belediyeler en önemlisidir denilebilir.

Belediye örgütlerinin özelliği, kentsel yerleşmeleri yönetme modeli olmasıdır. Kentsel yerleşme, kısaca “tarımsal üretim yapılmayan, iktisadi etkinlikleri sanayi, ticaret, hizmet sektörlerinde yoğunlaşmış mekânlardır” (Güler, 2011: 289). Şunu da belirtmek gerekir ki; Arapçada “kent” anlamına gelen “belde” veya “belediye” Türkçede toplum bilimsel bir birim olarak kenti değil, fakat bir yerel yönetim birimini ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bu bağlamda, yasal koşullar çerçevesinde belediye statüsü kazanmış her yerleşme birimini, toplum bilimsel anlamda kent kabul edebilme olanağı bulunmamaktadır (Keleş, 2016: 250). Cumhuriyet döneminde Türkiye’de belediye sayısında hızlı bir artış olmuştur. Ancak bu artış, o yerlerin bütünüyle kent niteliği kazanmasından dolayı olmamıştır. Belediye sayısının artmasının; merkezi bütçeden belediyelere yapılan doğrudan yardımların özendirici olması ve toplumsal düzeyde demokrasi bilinci ve kültürünün giderek gelişmesinden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Oysaki kent, yalnızca idari bir birim değil, aynı zamanda toplumsal ve iktisadi bir birimdir. Dolayısıyla kenti kırsal yaşamdan ayıran sosyal, iktisadi ve idari özellikler oldukça farklıdır. “1580 sayılı Belediye Kanunu” ile sürekli artış gösteren belediye kurulması taleplerinin önüne geçebilmek amacıyla, “il ve ilçe merkezleri dışında belediye kurulması şartı zorlaştırılmış ve nüfus kriteri 2000’den 5000’e çıkarılmıştır” (Koçak, 2013: 181; Çukurçayır, 2015: 171).

Türkiye’de belediyelerin önemli bir oranı küçük belediyelerdir. Nüfusu 10.000’in altında kalan, yani başka ölçütlere göre kent kabul edilemeyecek belediyelerin, toplam içindeki payı % 80 civarındadır. Nüfusu 5.000’den az olanlar, toplam içinde % 61,5 kadardır. Bugün yürürlükte olan “5393 sayılı Belediye Kanunu”nun 4. maddesine göre, “nüfusu 5.000’in üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir ayrıca, il ve ilçe merkezi olan yerleşim yerlerindeyse belediye kurulması zorunludur”. Türkiye’de bugün var olan 2.950 belediyeden 81’i il merkezinde, 849’u ilçe merkezinde, geriye kalanları ise kasabalarda bulunmaktadır (Keleş, 2016: 250-252).

“5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre; içme ve kullanma suyu havzalarıyla sit ve diğer koruma alanlarında ve yerleşik alanı bir belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın olan yerlerde belediye kurulamaz”. Köylerin veya çeşitli köylerin birleşerek belediye kurabilmesi için, yerleşik alanlarının, merkez kabul edilecek yerin yerleşik alanına en çok 5.000 metre uzaklıkta olması ve toplam nüfusunun 5.000’in üzerinde olması gerekir (Çukurçayır, 2015: 172). Ayrıca aynı kanunda il ve ilçe merkezlerinin dışında ortak kararnameyle belediye kurulabilmesinin hususları da düzenlenmiştir.

Yeni Belediye Kanunu; Kamu yönetiminde reform kapsamında, belediye yönetimine ilişkin önemli yenilikler öngörmüştür. Bu kanunun, büyük ölçüde, AYYÖŞ, YKY anlayışı ve yönetişim düşüncesi, gelişmiş ülke deneyimleri, yaşanan problemler, Türkiye’nin reel gerçekleri ve 150 yıllık belediyeçilik tecrübesinin tesiriyle hazırlandığı görülmektedir. Söz konusu kanun kapsamında; bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için nüfus kriterinin 5.000’e yükseltilmesi, idari ve mali özerklik ilkesinin getirilmesi, yetki ve görevlerin belirlenmesinde yetki ve genel yetki ilkesine geçilmesi, hemşeri hukukunun yeniden tanımlanması, belediye yönetiminde demokrasi ve yönetime katılma ilkelerinin geliştirilmesi, belediyelerde esnek bir örgütlenmeye gidilmesinin yolunun açılması, gönüllü katılıma imkan tanınması gibi pek çok hususta yeni düzenlemeler öngörülmüştür (Eryılmaz, 2011: 167-169).

21. yy.’ın kentleşme yüzyılı olması yerel yönetimlerin giderek daha fazla önem kazanmasına ve genel yönetim sistemi içerisinde ağırlıklı bir yere sahip

olmasına neden olmuştur. Birçok ülkede yerel yönetimler özellikle de belediyeler günlük hayatın her alanında görev yapmaktadır. Bazı ülkelerde belediyelerin görevleri yasayla tek tek belirlenirken bazılarında genel kurallara göre yetkilendirmeye gidilmiştir. Bu nedenle belediyelerin görevleri ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte genellikle bu görevler üç temel ilkeye göre düzenlenmektedir (Keleş, 2016: 260). Bunlardan genellik ilkesine göre; belediyeler, genel yetkili bir örgüt olarak ele alınmış ve yasaların başka kuruluşlara bırakmadığı bütün görevleri yapabileceği öngörülmüştür. Yetki ilkesine göre; belediyeler sunacakları yeni hizmetler için merkezi yönetimin onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Liste ilkesine göre ise; belediyelerin hangi görevleri yapacakları liste halinde belirlenmiştir. Liste ilkesi, Türkiye’de eski ve yeni belediye yasasında benimsenen bir ilke olmakla birlikte, yeni yasanın daha esnek bir tutum takındığı, yetki ve genel yetki ilkelerini de benimsediği görülmektedir (Çukurçayır, 2015: 174-175; Eryılmaz, 2011: 170). Belediyeler için öngörülen görevler, çok geniş kapsamlıdır. Denilebilir ki, belde halkının beşikten mezara kadar neredeyse tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır.

Belediyelerin görevleriyle ilgili olarak, dört önemli noktanın altı çizilmiştir. Birincisi, belediyelerin, hangi yerel hizmetlerin öncelikli olarak yerine getirileceğinin belirlenmesinde, belediyenin akçal durumu ve hizmetin ivedililiğinin hesaba katılması gereğidir. İkincisi, belediye hizmetlerinin, vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması ilkesidir. Üçüncüsü, belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanlarının, belediye sınırlarının içini kapsamaması gerekliliğidir. Dördüncüsü ise, yasa, belediye meclisinin kararı ile belediye hizmetlerinin komşu alanlara da götürülebileceğini esasa bağlamıştır (Keleş, 2016: 262).

5393 sayılı yasaya göre, belediyenin karar ve yürütme organları ise, “belediye meclisi”, “belediye encümeni” ve “belediye başkanı” olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanununda, belediye sınırlarının tespiti konusu, sınırlara yönelik uyuşmazlıkların nasıl çözümleneceği, belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka belediyeye nasıl katılacağı ile belediyelerin tüzel kişiliklerinin nasıl sona ereceği gibi pek çok husus ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.

1.3.3. Büyükşehir Belediyeleri

Genel olarak tüm dünyada yaşanan sanayileşme ve devamında büyük kentlere göçler kentlerde; altyapı, ulaşım, konut ve diğer hizmet alanlarında sorunlara neden olmuştur. Kentsel nüfusun artması beraberinde bu kentlerin yönetiminde bazı değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir. Bu kapsamda metropolitan kentlerin yönetimine yönelik yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır (Koçak, 2013: 226). Türkiye’de de yeni yaklaşımlar neticesinde, dünyadaki örneklerine paralel bir şekilde, Büyükşehir belediyeleri oluşturularak bu kentlerin sorunları çözülmeye çalışılmıştır.

Kentleşme olgusu, Türkiye’de 1950’li yıllardan itibaren artarak devam etmiştir. Bu dönemde, ekonomide liberal politikaların benimsenmesi, tarımda makineleşmenin artması ve sanayileşme beraberinde iş gücü ihtiyacını doğurmuştur. Bu durum; kentlere göçü hızlandırmış, yeni yerleşim alanları oluşmuş, demografik yapısı değişen kentlerin hizmet ihtiyacında farklılıklara ve kent yönetiminde yeni yaklaşımların gelişmesine neden olmuştur (Koçak, 2013: 227).

Bu bağlamda Türkiye’de 1984 yılından itibaren belediye yönetimi açısından, büyük yerleşim alanlarında iki kademeli metropol belediye sistemine geçilmiştir. Bu sistem, temelde, merkezde bir anakent belediyesi ile buna bağlı ilçe belediyelerinden oluşmaktadır. Esasen, 1982 Anayasasında “Kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü yer almaktadır (Eryılmaz, 2011: 177). Bu hükme dayanılarak “1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” uygulanmaya başlanmıştır.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin ilk örneklerinin oluşturulduğu, “1984 tarihli ve 3030 sayılı kanun”, metropolitan alanları yeniden ölçeklendirerek kendine yeni mekânlar yaratma arayışı çerçevesinde, 2004 yılında yapılan değişiklik kapsamında “5216 sayılı Kanunla” yenilenmiştir. Ancak uygulamada karşılaşılan problemler nedeniyle yeni bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur. Bu süreçte çıkarılan “5747 sayılı Kanun” çerçevesinde hizmet sunumunda uygun ölçek arayışları sürdürülmüştür. Ancak sonraki dönemlerde, büyükşehirlerde yaşanan idari ve kentsel sorunlara çözüm bulmak, küresel eğilimlerin kamu yönetiminde meydana getirdiği dönüşümü takip etmek amacıyla, büyükşehir belediye sisteminde yenilenme

ihtiyacı oluşmuştur. Bu bağlamda, sürekli artan ve değişen ihtiyaçlara cevap vermek ve kamu yönetimindeki değişimin oluşturduğu yeniliklere uyum sağlamak amacıyla gerçekleştirilen en son düzenleme, il ölçeğinde anakent yönetimlerini oluşturan “2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun” olmuştur. 6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun’u ortadan kaldırmamış, ancak büyükşehir yönetim anlayışında radikal bir değişimin temelini oluşturmuştur (Çöpoğlu, 2017: 2).

Dünyada Paris, Tokyo, Londra örneklerinde olduğu gibi, Türkiye’de de Fransa örneğinden hareketle oluşturulan büyükşehir belediye sistemi ile bazı hizmetler kentin tamamına sunulmak üzere büyükşehir belediyelerine verilirken, bazı hizmetler ise, yerellik anlayışı çerçevesinde ilçe ya da ilk kademe belediyelerine bırakılmıştır. Bu doğrultuda büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünü belirlemek, hizmetlerin planlı, etkin ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak amacıyla başta İstanbul, Ankara, İzmir olmak üzere, daha sonra da farklı tarihlerde 16 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş ve son olarak 6360 sayılı Kanunla 14 ilde daha büyükşehir belediyesi kurularak büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarına ve yapılarına yönelik köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Koçak, 2013: 228).

6360 sayılı Kanun düzenlemesi ile son şeklini alan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununa göre büyükşehir belediyesi; “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır (Çöpoğlu, 2017: 39).

6360 sayılı kanunla, büyükşehir belediyelerinde köklü değişiklikler gerçekleştirilmiş, mevcut İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinde olduğu gibi hizmet alanı, ilin bütün sınırlarını oluşturan büyükşehir yönetimi sistemine geçilmiş, büyükşehir olan illerdeki il özel idarelerinin ve il sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Bu illerde daha önce il özel idarelerinin yetki ve görev alanı içerisinde yer alan hizmetlerin bir kısmı belediyelere devredilirken, bir kısmı da Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına devredilmiştir. Esasen bu kanun ile hizmetlerin daha etkin ve verimli olmasının yanında, yerellik ilkesi doğrultusunda hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi anlayışı amaçlanmıştır (Koçak, 2013: 229-230).

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri, “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”nda teferruatlı bir şekilde belirlenmiştir. Söz konusu

kanun büyükşehir belediye yönetiminin görev ve yetkilerini, alan ve konu olarak genişletmiştir.

Türkiye’de büyükşehir belediye sistemi ile ilgili son düzenlemelerin yer aldığı “6360 sayılı Kanunun gerekçesinde; küreselleşmiş bir dünyada, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırmak, yönetsel kapasite ve koordinasyon eksikliği nedeniyle ortaya çıkan sorunları giderebilmek, vatandaşın yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlamak, parçalı planlar yerine bütüncül-bölgesel çapta planlar yapmak ifadelerine yer verilmiştir” (Çöpoğlu, 2017: 24). Bu bağlamda, Türkiye’de yeni büyükşehir belediye sistemine geçiş nedenlerini kısaca, hizmet sunumundaki yetersizlikler, demokratikleşme eğilimleri ve küreselleşme yarışına kentlerle katılma olarak sıralamak mümkündür. Son olarak büyükşehir belediyesinin organları ise; “büyükşehir belediye meclisi”, “büyükşehir belediye encümeni” ve “büyükşehir belediye başkanı”ndan oluşmaktadır.

1.3.4. Köyler

Türkiye’de köy denilince, “nüfusu az, önemli yerleşme merkezlerinden uzak, ekonomik yapısı büyük ölçüde tarıma dayanan ve kendisine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşme birimleri” anlatılmaktadır. Bu bakımdan köylerin “kırsal yerleşmeler” ve bu yörelerde yaşayanların “kırsal nüfus” gibi isimlerle ifade edildiği görülmektedir (Eryılmaz 2011: 190).

Tarihsel olarak bakılacak olursa, Osmanlı yönetim sisteminde ağırlıklı bir yeri olan ve “karye” olarak adlandırılan köyler, Osmanlı yönetiminden devralınan geleneksel yönetim birimlerindendir. Söz konusu bu birimler, Cumhuriyetin ilk yıllarında yasal dayanağı olmadan varlığını devam ettirmiştir. “1924 tarihli ve 442 sayılı yasa” ile de yasal zemine kavuşturulmuştur. Bu yasa köyü, nüfus, orta malları ve diğer taşınmazları bakımından tanımlamıştır. Buna göre, “nüfusu 2000’in altında kalan yurtlara köy denir”. Ayrıca, “cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy teşkil eder” (Koçak, 2013: 251).

Esas itibariyle köy, belediye gibi belli bir yerleşmenin yönetimiyle görevlendirilmiş bir yerel yönetim türüdür. Ancak bu, belediyelerden farklı olarak kırsal nitelikli yerleşmelerin yönetim modelidir. Kırsal yerleşme kısaca, “geçimin tarımsal üretim ve hayvancılıktan sağlandığı küçük yerleşme” biçiminde ifade edilebilir (Güler, 2011: 296).

Anayasanın 127. Maddesinde il özel idareleri ve belediyelerle birlikte köyler de yerel yönetim birimi olarak ifade edilmiştir. Bu bağlamda köylerin hukuksal anlamda bir yerel yönetim birimi olduğu aşikârdır. Ancak yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisi, yapısı, personeli ve bütçesi birlikte değerlendirildiğinde, bu birimlerin karar organlarının seçimle göreve gelmesi ve kamu tüzel kişiliğinin olması haricinde yerel yönetim bağlamında başka bir özelliği bulunmamaktadır. Bununla birlikte yerel yönetim olma bakımından büyük eksiklikleri olsa da köy yönetimleri dış kaynaklı olmayan, tarihsel kökenleri bakımından geçmişten günümüze var olan bir yönetim şeklidir (Koçak, 2013: 250-251; Güler, 2011: 295).

Cumhuriyet döneminde köy yönetimleri, belediyelerden daha önce 442 sayılı yasayla yasal düzenlemeye konu olmuştur. Katılımcı niteliklerin ağır bastığı toplum kalkınması modeli, özellikle Birinci Beş Yıllık Plan’da Köy kalkınmasına eş değerde ele alınmıştır. Söz konusu bu plan, kaynak ve insan gücü savurganlığına son vermek ve köylünün kalkınmaya gönüllü katılımını sağlamak amacıyla toplum kalkınması modelini benimsemiş, ancak ikinci ve sonraki planlarda toplum kalkınmasına yer verilmemiştir (Çukurçayır, 2015: 288).

Türkiye’de köyün ve köylünün kalkınması özellikle 1960’lı yıllarla birlikte merkezi kurumların önemli sorunları arasında yer almıştır. Planlı dönem birçok proje ve yaklaşımın geliştirildiği dönem olmuştur. Bu proje ve yaklaşımlardan bazıları; Örnek Köyler Projesi, Çok Yönlü Kırsal Kalkınma Planı, Toplum Kalkınması Yaklaşımı ve Merkez Köy-Köy Kent-Tarım Kentleri Yaklaşımlarıdır. Bu projelerden bazıları 2000’li yıllara kadar uygulanmaya çalışılmış bazıları unutulmuştur (Keleş, 2016: 232-237).

Merkez Köyler Projesi 1983 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılmıştır. Projenin amacı, öncelikli yerleşme merkezleri aracılığı ile çevredeki yerleşim birimlerine kamu hizmetlerinin ulaştırılması olarak belirtilmiştir. Merkez köylerin sayısı 1990 yılı itibariyle 4319 olup, DPT tarafından yapılan araştırmada su, elektrik,

sağlık, eğitim, ulaştırma ve haberleşme öncelikli hizmet alanları olarak belirlenmiştir. İkincil hizmetler ise, güvenlik, tarımsal etkinlikler için teknik yardım, banka şubesi, soğuk hava deposu gibi hizmetlerdir. Bu projede, kırsal kalkınma sorunlarını çözecek kesin sonuçlar alınmasa da, belirli alt yapı hizmetlerinin kırsal alana yayılması bakımından önemli gelişmelerin kaydedildiği görülmektedir (Çukurçayır, 2015: 291).

2000’li yıllarla birlikte yeni kırsal gelişme ve kalkınma projeleri gündeme gelmiş, hepsinden önemlisi de Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) adı altında oldukça etkili bir proje uygulamaya konulmuştur. İçişleri Bakanlığı tarafından proje 2005 yılında başlatılmıştır. KÖYDES projeleri bölgesel planlara, il gelişme planlarına ve yıllık programlara göre gerçekleştirilmektedir. Projelerde köylere içme suyu götürülmesi ve yollarının yapılması önceliklidir. Proje kapsamında özellikle köylerin içme ve kullanma suyu ihtiyaçlarının karşılanması, köylerdeki evlere su götürülmesi; köylerin yol ihtiyacının karşılanması konusunda oldukça önemli ve kayda değer ilerlemeler görülmüş, oldukça önemli alt yapı çalışmaları yapılmıştır (Keleş, 2016: 244-245). Köylü nüfusun asgari yaşam gereksinimlerinin karşılanmasında bu projelerin yaşamsal öneme sahip olduğu görülmektedir.

Köylerin yönetimi de, diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi üçlü organlaşma kuralına uygun düzenlenmiştir. Köy yönetiminde başkanlık görevini “muhtar”, kurul görevini “ihtiyar meclisi”, genel meclis görevini ise, köydeki tüm seçmenlerden oluşan “köy derneği” yürütmektedir (Güler, 2011: 296).

Köy, geleneksel toplumsal yapıda ağırlıklı yeri olan bir yerleşim birimiyken günümüzde önemini büyük ölçüde yitirmiştir. Dünya nüfusunun hızlı kentleşmesi, dünya genelinde kırsal yaşamı yakından etkilemiş ve kırsal nüfus pek çok ülkede ve elbette Türkiye’de %30’ların altına inmiştir. Türkiye’de 2008’li yıllarda köy sayısının 35.000 civarında olduğu belirlenmiştir. “Mahalle, oba, mezra, kom, divan, iskele ve istasyon” gibi köy altı yerleşim birimleriyle birlikte bu sayı 80.000’i aşmaktadır. Bu bağlamda kırsal kesimdeki yerleşim birimleri hem sayıca çok, nüfusu az, hem de dağınık bir görünüm arz etmektedir. Köylerin dağınık niteliği, sayıca

çokluğu ve nüfuslarının azlığı, kamu hizmetlerinin yürütülmesini zorlaştırmakta ve maliyetleri yükseltmektedir (Eryılmaz, 2011: 191; Çukurçayır, 2015: 288).

1.4. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERDE REFORM

Kamu yönetimi; devlet ve toplum düzeninin sorunsuz bir şekilde işlemesi ve kamusal ihtiyaçların giderilmesine ilişkin mal ve hizmetlerin üretilip vatandaşa sunulması anlayışına dayanan bir sistemi ifade etmektedir. Bu kapsamda, kamusal hizmetlerin ülke geneline etkin sunulabilmesi amacıyla kamu yönetimi; merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Dolayısıyla söz konusu bu iki oluşum, idarenin birbirini tamamlayan iki temel unsuru olup, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür (Urhan, 2008: 85).

Zamanla sosyal devlet anlayışının önem kazanmasıyla birlikte, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı yeniden düzenlenmiş; merkezi yönetimce sunulan bir kısım hizmetler yerel yönetimlere, yerel yönetimlerce sunulan bir kısım hizmetler ise, merkezi yönetime devredilmiştir (Urhan, 2008: 85). Uygulamada yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken karşılaştıkları problemlere bir çözüm arayışı olarak, yeniden yapılandırılmaları kaçınılmaz olmuş ve buna yönelik yeni yaklaşımlar geliştirilmiştir.

Yeniden yapılandırma yaklaşımlarının temel düşüncesinin; yerel yönetim birimlerinin çağdaş normlara göre uyarlanması, vatandaş beklentilerine yönelik daha kaliteli ve verimli hizmet sunumunun sağlanması, yerel demokrasiyi kurumsallaştırmak, bireysel ve kurumsal katılımı artırmak gibi hususların olduğu ifade edilmektedir. Bu bağlamda, Türkiye’de de benzer sebeplerle, yerel yönetimlerde reform düşüncesi kaçınılmaz hale gelmiş ve kamu yönetiminde reform çabalarının en önemli dinamiğini oluşturmuştur (Urhan, 2008: 86; Koçak, 2013: 271; Kentleşme Şurası, 2009: 24).

Türkiye’de yerel yönetimler reformuna yönelik gerekçeler, genel itibariyle kamu yönetimi reformunu gerektiren nedenlerin bir parçasını oluşturmaktadır. Aşırı bürokrasi, merkeziyetçilik, kuralcılık, dışa kapalılık, sorumluluktan kaçma, siyasi dejenerasyon gibi pek çok problemin yanı sıra, kentleşmenin artması, hizmet

sunumunda istenilen etkinlik, verimlilik, aktif vatandaş katılımı ve memnuniyetinin sağlanamaması; yönetimin bir bütün olarak ele alınmasını ve Türk yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını kaçınılmaz kılmıştır (Yıldırım, 2015: 124; Çiçek, 2014: 61).

Gerek dünya tarihi gerekse Türk tarihi açısından oldukça eskilere dayanan yönetimde reform düşüncesi, Osmanlı'nın da daima gündeminde olmuştur (Koçak, 2013: 269-270). Tanzimat dönemiyle başlayan Batılı yerel yönetim sistemi konusundaki arayışlar, sınırlı katılımcı mekanizmalar ve eşrafın yürüttüğü yerel politikalarla Cumhuriyet dönemine ulaşmıştır. Cumhuriyetin temellerinin atıldığı bu dönemde, daha çok yeni yönetim yapısı oturtulmaya çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı'da başlayan reform çalışmalarının sürdürüldüğü ve bu yıllarda düzenlenen Neumar Raporu, Thornburg Raporu, Barker Raporu vs. gibi reform çalışmalarının çoğunun yabancılar tarafından yapıldığı görülmektedir. Türkiye Cumhuriyetinin kurulduğu 1923 yılından 1950'lere kadar uzanan dönemde amaç, uzun bağımsızlık savaşlarından sonra ülkenin her alanda hızla modernleştirilmesidir. Esasen, Cumhuriyet döneminde 1961 Anayasası'na kadar Türk yerel yönetim sisteminin temeli olan kuruluşlardan, yalnızca belediye (1580 sayılı yasa) ve köy yönetimi (442 sayılı yasa) konusunda yasal düzenlemeler yapıldığı, il özel idaresi ile ilgili 1913 tarihli geçici yasa ile 1987 yılında 3360 sayılı yasal düzenlemeye kadar herhangi bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir (Çukurçayır, 2015: 167; Koçak, 2013: 275; Kentleşme Şurası, 2009: 15).

1960'lı yıllara gelindiğinde dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de ekonomiyi geliştirme ve sanayileşmeyi gerçekleştirme düşüncesi, devletin hızlı bir yapı değişikliğine girmesini gerektirmiştir. 1960 sonrası dönemde idari reform çalışmalarının yürütülmesine katkıda bulunmak üzere DPT ve Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Söz konusu bu dönem, yerli araştırmacılara yaptırılan proje ve planlarla ayırt edici bir özelliğe sahip olup, bu dönemde yapılan çalışmaların daha kapsamlı olduğu söylenebilir (Urhan, 2008: 87).

Kalkınma Planlarında, yönetimin bir bütün olarak yeniden düzenlenmesi gereğine ve yerel yönetimlere önemli bir yer verildiği görülmektedir. Planlı dönemde, yerel yönetimlerde reform kapsamında en önemli girişim, "Merkezi

Hükümet Taşra Teşkilatı Araştırma Projesi” (MEHTAP)’dir. Bu projede, merkezi idare ile merkezi idarenin taşra birimleri ve yerel idareler arasındaki görev dağılımı, yerel idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konuları önemli bir inceleme alanı teşkil etmiştir. “Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir sonucuna ulaşılmış ve mahalli idarelerin yapısal sorunları ile bu idarelerin merkezi idare ile olan ilişkilerinin ayrı ayrı irdelenmesi gerektiği hususuna vurgu yapılmıştır” (Keleş, 2016: 472).

MEHTAP Projesiyle “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuş ve komisyonun araştırmasındaki politikalarla uyumlu olarak belediyelerin; “büyük kentler, kentler ve kasabalar” şeklinde gruplandırılması öngörülmüştür. Bu teşkilatlanma çerçevesinde, büyük kentler için “şehircilik ve bölge plancılığı”, kentler için “imar plancılığı”, kasabalar için ise “toplum kalkınması” yaklaşımlarının uygulanması önerilmiştir (Keleş, 2016: 473).

Yerel yönetimlere yönelik bir diğer çalışma, “1971 tarihli İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”dur. Bu raporda, yönetimde reformun ne olduğu, nedenleri, tarihi süreçte yapılmış reformların kısaca değerlendirilmesi ve reform yapılırken nelere dikkat edilmesi gerektiği gibi konulara yer verilmiştir. “Ayrıca bu çalışmada her kuruluşun reform yapacak imkânlara sahip olmadığına vurgu yapılmış, reform çalışmalarının başarısız oluşu, reformun tamamından sorumlu bir örgütün olmayışına bağlanmıştır” (Koçak, 2013: 279).

1978 yılına gelindiğinde, “yerel yönetimlerin mali ve idari sorunlarının giderilmesi, etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla Yerel Yönetimler Bakanlığı kurularak, yerel yönetimlerin sorunlarına merkezi düzeyde çözüm arayacak bir kuruluş oluşturulmuştur” (Keleş, 2016: 475). Planlı dönemde gerçekleştirilen reform çalışmalarından bir diğeri de “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” (KAYA)’dır.

DPT’nin isteği üzerine, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, eksik yönlerini ve sıkıntılarını ortaya koymak, sorunlarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, AB’ye bu yönden uyum sağlamaya yarayacak hazırlıkları yapmak üzere, KAYA Projesine başlanmış ve 1991 yılında tamamlanarak yayınlanmıştır. Raporla yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunlar sıralanmış ve daha sonra

yapılması gereken değişikliklerle ilgili önerilerde bulunulmuştur. Yerel yönetimlere çok geniş bir şekilde yer veren projede, genel nitelikteki önerilerle birlikte, il yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri, köy yerel yönetimleri ve belediyelerle ilgili olarak ayrıntılı önerilerde bulunulmuştur. Bu öneriler, temel ilkelerden görev bölüşümüne, kuruluştan personele kadar geniş bir çerçevede oluşturulmuştur. Yerel yönetimlere, güçlü, demokratik, etkili ve verimli hizmet üreten bir nitelik kazandırılması bu projenin amacı olarak ifade edilmiştir (Urhan, 2008: 88-89).

Türkiye’de 1950’li yıllardan 1980’li yıllara kadar süren dönem, “hızlı kentleşme dönemi” şeklinde ifade edilmektedir. Bu dönemin ardından 1980’lerden 1990’lara kadar devam eden “neo-liberal dönem” gelmektedir. 1990’lı yıllardan itibaren ise, Türkiye’de yerel yönetim reformları çalışmalarına yönelik olarak katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik, vatandaş memnuniyeti gibi hususlarda daha somut adımların atıldığı görülmektedir. Esasen “yönetişim” anlayışı benimsenmiştir denilebilir (Kentleşme Şurası, 2009: 15-18).

Türk Kamu Yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında önemli bir diğer çalışma; 2004 yılında çıkarılmak istenen ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”dır. Bu tasarıyla; kamu yönetiminin konumu, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkilerin, YKY anlayışı kapsamında yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür. Söz konusu tasarı, “merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımını yeniden yapılandırmak; katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerine dayalı bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin etkin görülebilmesi için merkezin ve yerelin rollerini yeniden belirlemek; kamu hizmetlerine ilişkin ilkeleri belirlemek” gibi çerçeve yasa özelliği taşımaktadır. “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” ile yerelleşme, özelleştirme ve yönetim olmak üzere üç temel değişikliğin öngörüldüğü söylenebilir. Bu tasarı her ne kadar yasalaştırılamamış olsa da, tasarıda gerçekleştirilmesi planlanan konulardan bir bölümü, ilerleyen dönemlerde farklı isimlerle yasalaştırılmıştır (Urhan, 2008: 89; Koçak, 2013: 284).

Bu çerçevede, “5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu”, “5393 sayılı Belediye Kanunu”, “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile “6360 sayılı Kanun”dan bahsedilebilir. Bu kanunlarla, yerel yönetimlere ilişkin pek çok konu yeniden

düzenlenmiştir. Bu kapsamda, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki “vesayet denetimi” büyük ölçüde sınırlandırılmış ve yerel hizmet sunumunda özelleştirme uygulamalarına müsaade edilmiştir (Koçak, 2013: 284). Özellikle son dönem reform çalışmalarında kamu yönetiminde ve doğal olarak yerel yönetimlerde şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım gibi demokratik değerlerin ön planda olduğu; bunun da günümüzde, YKY, katılımcı demokrasi, iyi yönetim gibi farklı isimlerle ifade edildiği görülmektedir.

Türkiye’de yeni yasalarla genel olarak çağdaş gelişmeler ve küresel deneyimler ön plana çıkmış, mevcut yerel yönetim sistemini modernleştirmeye yönelik önemli adımlar atılmıştır. Ancak, genel yaklaşım uygulamadaki sorunların izlenmesi ve reform sürecinin devam ettirilmesi gerektiği yönündedir.

1.4.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Dış Dinamikleri

Türkiye’de kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmaları, uzun zamandır güncelliğini koruyan bir husustur. 1980’li yıllara gelindiğinde “yapısal uyum reformları” olarak ifade edilen ve “devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye yönelik etkinlikler” biçiminde tanımlanan birtakım çalışmalar yapılmış ve bu çalışmalar 1990’lı yıllarla birlikte hız kazanmıştır (Güler, 2001: 7).

Bu bağlamda “yerelleşme” olgusunun önemle vurgulandığı bu çalışmalarda, Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında dış dinamiklerin rolünün olduğu yadsınamaz bir gerçektir (Özel, 2008: 245). Bu doğrultuda, reform çalışmalarının “küreselleşme”, “dünyadaki toplumsal ve ekonomik gelişmeler”, “neo-liberalizmin yükselişi”, “devletlerin uluslararası örgütler etrafında birleşmeleri” ve “dünyada YKY anlayışı ile yönetim düşüncesinin doğuşu ve gelişimi” ile yaygınlaştığı yönündeki kanaatin güçlü olduğu görülmektedir.

1.4.1.1. Küreselleşme

Küreselleşme; bazılarına göre toplumları birbirine yakınlaştıran, bazılarına göre ise, toplumları birbirine yabancılaştıran, toplumlar arasındaki gelişmişlik ve

refah düzeylerini gittikçe farklılaştıran bir olgu olarak görülmektedir (Acar, 2016: 148).

Küreselleşme genel bir ifadeyle “finans ve yatırım piyasalarının yasal kısıtlamalar olmadan gelişen iletişim teknolojilerinin katkısıyla uluslararası dolaşımını sağlayan bir süreç” şeklinde tanımlanmaktadır. BM ise küreselleşmeyi, malların, sermayenin, hizmetlerin ve işgücünün serbest dolaşımının sağlanması amacıyla, ülkeler arasındaki sınırların kaldırılması olarak tanımlamaktadır. Ekonominin neo-liberal formu bağlamında küreselleşme; piyasaların, ulus devletin ve teknolojinin bütünleşmesi; kişilerin, şirketlerin ve devletlerin dünyanın her yerine daha yaygın, daha hızlı ve daha ucuz erişimini mümkün kılan bir süreç olarak ifade edilmektedir (Toksöz vd., 2009: 8).

Dünyadaki sermaye akımları, piyasa ekonomisinin problemleri, ulus devletin sınırlarının dışına çıkma isteği, iki kutuplu dünyanın sona ermesi, uluslararası kuruluşlar ve antlaşmaların yaygınlaşması, bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler, “küreselleşme” eğilimlerini tetikleyen hususlardır. Küreselleşme; GKY, ulus devlet, temsili demokrasi, siyaset, ekonomi, toplum vs. pek çok olguda köklü değişimleri beraberinde getirmiştir (Emini, 2009: 37). Küreselleşme olgusu literatürde karşımıza daha çok “ekonomik unsurlar” ve “ekonomik liberalizasyon” süreciyle birlikte çıkmaktadır (Toksöz vd., 2009: 8).

Yerel yönetimler bağlamında küreselleşme, iki temel gelişmeye katkı sunmaktadır. Birincisi, kamu yönetiminde ve kamusal karar alma modelinde “merkeziyetçilikten yerelleşmeye kayış”; ikincisi ise, “demokratikleşme ve katılımcılığın güçlendirilmesidir”. Küreselleşme ile yerel yönetimlerin uluslararası finans kaynaklarından daha fazla fon sağlaması ve uluslararası sermaye için daha cazip yatırım fırsatları sunması kolaylaşmaktadır. Neo-liberal politikaların benimsenmesiyle devletin faaliyet alanı daraltılarak, piyasalara müdahalesi azaltılmakta ve devlet daha ziyade düzenleyici bir pozisyona sevk edilmektedir. Bu kapsamda devletin değişen niteliği yerel kalkınmayı ve yerel yönetimleri öne çıkarmaktadır (Korkmaz Özcan, 2017: 813; Emini, 2009: 37).

1.4.1.2. Ekonomik Koşullar

1970’li yıllarda yaşanan petrol krizi; ülkelerin ekonomik performansının zayıflamasına ve kamu gelirlerinin azalmasına neden olmuştur. Ancak, bu zayıflamaya rağmen kamusal harcamalar artmaya devam etmiştir. Bu paradoksal durumun neticesinde, bir yandan ülkelerin hayat standartları düşerken, diğer yandan da vatandaşın kamudan beklentisi artmıştır. Bu kapsamda “refah devleti anlayışı” eleştirilmeye başlanmış ve refah devletinin güç kaybetmesi kamu yönetiminin niteliğinde ve faaliyetlerinde büyük bir değişimi gerekli kılmıştır (Acar, 2016: 155). Bu doğrultuda, “kamu yönetimleri küçülmeye, kamu hizmetleri özel kesim mantığıyla sunulmaya, kamuya ait mallar ve hizmetler özelleştirilmeye başlanmıştır” (Koçak, 2013: 285).

Bu bağlamda, Türkiye’de de 1980’li yıllarda yaşanan ekonomik krizin atlatılması amacıyla, birtakım uluslararası kurumlardan alınan krediler karşılığında; müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş, özelleştirme, yerelleşme, merkez ve yerel ilişkilerinin yeniden tanımlanması ilkelerine dayanan neo-liberal politikaların benimseneceği taahhüt edilmiştir (Emini, 2009: 37). Dünyadaki söz konusu bu değişim Türkiye’de etkilerini “Turgut Özal Hükümeti” döneminde göstermiş, kamu yönetiminin küçültülmesi, hizmetlerin özel kesim aracılığıyla yürütülmesi, kamuya ait malların özelleştirilmesi uygulamaları başlatılmış ve daha sonra iktidara gelen hükümetlerce de bu uygulamalara devam edilmiş ve günümüzde de devam edilmektedir (Koçak, 2013: 285).

1.4.1.3. Neo-Liberalizm, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yönetişim

1980’lerde ABD ve İngiltere’nin öncülüğünde gelişen neo-liberal anlayış, öncelikle bu ülkelerin kamu yönetimi anlayışlarında egemen olmaya başlamış, daha sonra da tüm dünyaya yayılmıştır. Bu dönemde YKY anlayışı veya yönetim gibi uygulamaların kamu yönetimlerine egemen olmaya başladığı görülmektedir (Koçak, 2013: 285).

Yeniden yapılanma; GKY anlayışından, işletmecilik yaklaşımıyla hareket eden, YKY anlayışına geçiş sürecini ifade etmektedir (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 45).

Neo-liberal anlayışın reform paketi olarak da adlandırılan bu süreçte; kamuda bürokrasinin azaltılması, sivil toplumun güçlendirilmesi ve demokratik bir yönetimin tesis edilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, kamu yönetiminde verimlilik, katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık, sorumluluk ve etkinliği temel alan yönetim anlayışının hayata geçirilerek küçük, saydam ve daha ekonomik kamu yönetimlerinin oluşturulması amaçlanmıştır (Emini, 2016: 38).

Bu bağlamda minimal devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçiş, yönetim ve yerelleşme olguları ile neo-liberal politikalar önem kazanmaktadır. Yerelleşmeye yönelik en önemli gerekçe, devletin ağır bir “yönetilemezlik krizi” içinde bulunduğu düşüncesidir. Yerelleşme olgusunun hayata geçirilmesiyle bu sorunun çözülebileceği öngörülmüştür. Yönetim kavramının yerini “yönetişim” kavramının almasıyla birlikte, “insanları idare etme” anlayışı yerine “ortaklaşa sorun tanımlama ve çözme” anlayışının benimseneceği ve merkeziyetçilikten kaynaklanan problemlerin çözülebileceği varsayılmıştır. YKY anlayışında olduğu gibi yönetim düşüncesinde de etkin bir devlet oluşturma temel amaçtır. Bu doğrultuda; devleti küçültme, özelleştirme politikalarıyla kamu personelinin ve kamu harcamalarının azaltma, kamu kurumlarının serbest piyasa koşullarına ve rekabet felsefesi esaslarına göre yeniden örgütlenmesi, kamusal alanda esneklik, karlılık, verimlilik, etkinlik gibi işletmecilik ilkelerinin benimsenmesi, adem-i merkeziyetçilik, toplam kalite yönetimi ve vatandaş memnuniyeti gibi politikaların öne çıkarılması hedeflenmiştir (Acar, 2016: 151-152; Emini, 2009: 38).

1.4.1.4. Uluslararası Aktörler

“Uluslararası aktörler”, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını gündeme getiren önemli bir dış dinamiktir. Dünyada küreselleşmeyle paralel olarak bir yandan “yerelleşme” süreci yaşanırken, bir yandan da “BM, IMF, Dünya Bankası, AB, OECD” gibi kurum, kuruluş ve oluşumların önemi gün geçtikçe daha da artmıştır.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde, AB ile uyum sürecinin getirdiği birtakım yükümlülüklerin yanı sıra; IMF, OECD, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların verecekleri parasal destek karşılığında, belirlemiş oldukları çeşitli

istikrar ve yapısal uyum programları çerçevesinde, yerel yönetimlerde reform yükümlülükleri gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, Türk yerel yönetim sisteminde reform kaçınılmaz olmuştur (Emini, 2009: 38-39).

“AB’nin üye devletler için öngördüğü temel politik hedeflerden biri yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokrasinin yerelleşerek toplumun yönetime katılım oranının artırılmasıdır”. Bu çerçevede “AYYÖŞ ve Maastricht Anlaşması” Türkiye’de yerel yönetimler reformu kapsamında önem taşıyan yükümlülüklerdir. Söz konusu bu yükümlülüklerle aday devletlere yönelik hazırlanan ilerleme raporlarında, yerel yönetimlerin demokratik bir şekilde yapılandırılması vurgulanmaktadır (Sala, 2016: 1726). “AYYÖŞ ve Maastricht Anlaşması” bir yandan, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yetki, sorumluluk ve kaynaklarının artırılması, katılım, özerklik ve demokrasi ilkelerine vurgu yaparken, diğer yandan da yerellik ilkesinin hayata geçirilmesine vurgu yapmaktadır. (Keleş, 2016: 541; Kentleşme Şurası, 2009: 14).

Diğer yandan kamu maliyesi açısından sıkıntılı bir durumda olan Türkiye; Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası aktörlerden kaynak sağlamak amacıyla bu aktörlerin beklentilerine uygun düzenlemeler yapma gereği duymaktadır.” Stand By Antlaşmaları” vasıtasıyla kamu sektörünün küçültülmesi ve özelleştirme vurgusu yapan bu programlar, kamu kesiminin yeniden yapılandırılması zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda gündeme gelen uygulamalarla, devletin işlevleri yönetim, yerelleşme, şeffaflık ilkeleri bağlamında yeniden tanımlanmış, söz konusu bu ilkeler Türkiye açısından da ulaşılması gereken hedefler olarak gösterilmiştir (Acar, 2016: 153; Emini, 2009: 39-40).

OECD ise diğer uluslararası aktörler gibi neo-liberal dönüşümde aktif bir rol üstlenmiştir. OECD devlet ve kamu yönetimini yeniden tanımlayarak, küresel düzeyde belirlemiş olduğu hesap verebilirlik, saydamlık, hukukilik, etkinlik, eşitlik ve yetki devri ilkeleri çerçevesinde, bu teorik dünyanın benimsenmesi ve uygulamaya geçirilmesi yönünde aktif bir şekilde faaliyet göstermektedir (Acar, 2016: 154). OECD’ye göre Türkiye’de yerel yönetimler açısından sorunlu alanlar; “merkezi idare ve yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları,

merkezi yönetimin gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği ile merkeze aşırı bağımlılık” biçiminde ifade edilmiştir. OECD, yerel yönetimlerin yetki devri ile güçlendirilmesinin önemini vurgulamaktadır (Emini, 2009: 40). Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, minimal devlet, güçlü yerel yönetim, yerelleşme, yönetişim bu doğrultuda dikkat çeken kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunların yanı sıra, BM tarafından yayınlanan, dünyada fakirliğin sürdürülebilir bir biçimde yarı yarıya azaltılmasını öngören “Binyıl Kalkınma Hedefleri” gibi belgelerde de, Türkiye’de yerel yönetimlerin mevcut durumu ve geleceğine ilişkin önemli hükümlere yer verilmiştir (Kentleşme Şurası, 2009: 12). AB sürecindeki belgeler gibi, bu belgelerin de Türk yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına önemli etkilerinin olduğu söylenebilir. Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetim reformlarında uluslararası koşullar ve kavramlaştırmaların etkili olduğu görülmektedir.

1.4.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç Dinamikleri

Türkiye’de kamu yönetiminin sorunlarının şiddeti konusunda toplumda, siyasilere ve kamu yöneticilerinde belirli bir duyarlılığın olduğu görülmektedir. Toplumda idarenin önemli sıkıntılar içinde olduğu, dolayısıyla eksikliklerinin giderilmesi için en kısa zamanda köklü değişikliklerin yapılmasının bir zorunluluk olduğu yönünde bir inanç oluşmuştur. Kamu politikalarındaki isabetsizlikler, sorunların niteliği konusunda kararsızlıklar ve genel olarak başarısızlıklardan kimlerin sorumlu olduğu hususundaki tartışmalar kamu yönetiminde ciddi bir kargaşanın varlığını göstermektedir. Diğer yandan, pek çok hükümetin, gerekli görülen değişiklikleri başarmadaki zafiyeti; kamu borçlanma gereğindeki ve oranındaki artış; iç ve dış borç sarmalı ve kamu sektörünün oransal olarak genel ekonomi içindeki payının büyük olması gibi hususlar günümüzde pek çok idari reformun Türk kamu yönetimi sistemi açısından gerekli ve zorunlu olduğunu ortaya koymaktadır (Özel, 2008: 242).

Türkiye’de idari reformu gerekli hatta zorunlu kılan farklı sebepler olmakla birlikte, neredeyse tamamının ortak paydası, yönetimin eskimesi ve etkinliğini kaybetmesi olarak ifade edilmektedir (Acar, 2016: 155). Bu çerçevede Cumhuriyet

tarihi boyunca gerek farklı ülkelerden gelen yabancı uzmanlar, gerekse Türk uzmanlar tarafından birçok çalışma yapılmıştır (Koçak, 2013: 275). Söz konusu bu çalışmalardan hareketle, idareyi değişime iten içsel faktörlerin tespit edildiği görülmektedir.

Bu bağlamda iç dinamikler çerçevesinde, Türk yerel yönetim sisteminde reform ihtiyacı; yönetim sisteminin yapısal ve işlevsel sorunları, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri açısından çağın gereklerini ve vatandaş beklentilerini karşılamada yetersiz kalınması ve performans düşüklüğü gibi problemlerden kaynaklanmıştır denilebilir.

1.4.2.1. Yapısal ve İşlevsel Sorunlar

İdari reformun başlıca amacı, yönetimde etkinliğin sağlanmasıdır. Yönetim sistemindeki bu amaç, stratejilerin ve bazı merkezi hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması ve genel yönetim hizmetlerinin hafifletilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu kapsamda idari yapının yeniden düzenlenmesinin ana fikrini, kamu yönetiminin katı ve hiyerarşik bürokratik yapısı yerine, özel sektör ilkelerini geliştirme çabası ve yerel yönetimlerin kamu yönetimi içindeki ağırlığının artırılması oluşturmaktadır. Bu konuya Türkiye'deki merkez-yerel ilişkileri açısından bakıldığında yeniden yapılanma gereği de kendini göstermektedir (Özel, 2008: 243).

Türkiye'de son dönem reform çalışmalarında, dış dinamikler kapsamında ele alınan gelişmelerin, kamu yönetiminin mevcut durumunu etkileyerek, iç dinamiklerden kaynaklanan reform çalışmalarını tetiklediği görülmektedir.

Bu kapsamda; merkeziyetçilik, yerel yönetimler üzerindeki aşırı vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, bürokrasi ve kırtasiyecilik, siyasal yozlaşmaların yaygınlaşması, kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamı gibi sorunların ortadan kaldırılması, dış dinamikler tarafından öngörülen yerelleşmenin, beklenen etkinliği sağlayabilmesi açısından önemlidir. Bu bağlamda söz konusu bu sorunların ortadan kaldırılması ve dış dinamiklerin baskıladığı yapısal dönüşümün hayata geçirilmesi yerel yönetimlerde reform çalışmalarını zorunlu kılmaktadır. Yine bu çerçevede kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen uygulamalar ve yöneticiye inisiyatif tanımayan katı kuralların varlığı da yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılan etmenlerdendir (Emini, 2009: 41).

Merkezi yapılardan uzaklaşma ve yerelleşme eğilimlerinin öne çıktığı günümüzde, demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması bağlamında yerel özerklikler sıklıkla gündeme gelmektedir. Bu yönetimlerin yalnızca hizmet sunan birimler olmalarının ötesinde demokratik ve siyasi kurumlar olarak yeni işlevler üstlenmesi beklenmektedir (Özel, 2008: 243). Diğer yandan, tüm dünyada kamu ve özel sektörden sonra STK'ların üçüncü sektör olarak önemi gün geçtikçe artmaktadır. Bu kapsamda, devletin bir kısım görevleri STK'lara devretmesi ve STK'ların politika belirleme sürecine katılımının, demokratikleşmeyi de artıracığı belirtilmektedir. Bu sayede vatandaş beklentilerinin daha iyi karşılanabileceği ifade edilmektedir. Söz konusu bu dönüşüm yerel yönetimler açısından da, vatandaşlara daha yakın, şeffaf ve katılımcı bir yönetim tarzının izlenmesini ve toplumsal tüm aktörlerle işbirliği oluşturulmasını gerekli kılmaktadır (Emini, 2009: 42).

Bu çerçevede YKY anlayışı ve yönetim düşüncesi kapsamında değerlendirildiğinde de devletin örgütsel dönüşümü zorunlu görünmektedir. Ayrıca, vatandaşların, kamu politikalarının toplumsal etkileri kapsamında bilgi talepleri artmakta ve özellikle son dönemlerde kamu kurumları, kamusal politikaların sosyal sonuçlarına ilişkin siyasetçilere ve vatandaşa giderek daha fazla bilgi sunmaya çalışmaktadır. Tüm dünyada; bilgi toplumunun her geçen gün artarak devam eden ihtiyaçlarını karşılamak, daha etkin bir bilgi yönetimi sunmak, vatandaş politikası oluşturma sürecine dâhil ederek görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak, vatandaşın kamuya güvenini sağlamak, daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik yönündeki talepleri karşılamak biçiminde sıralanan pek çok nedenden dolayı da reform zorunlu görünmektedir (Korkmaz Özcan, 2017: 813).

Ayrıca küreselleşme ve demokratikleşme çabalarının bir yansıması olarak; vatandaşın daha fazla hak, özgürlük ve daha kaliteli hizmet elde etme konusunda idare üzerinde demokratik yollar ve kamuoyu aracılığıyla kurduğu baskılar ile bunun sonucunda bürokrasinin sorgulanması, vatandaşın ve farklı çıkar gruplarının beklentileri kamu yönetiminin yeni bir anlayışla yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır (Acar, 2016: 157).

1.4.2.2. Merkezi ile Yerel Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü

Türk kamu yönetiminde, devletin varlığını ve üniter yapısını tehlikeye düşüreceği endişesiyle, kamu hizmetlerinin merkeziyetçi devlet yapısıyla yürütülmesi anlayışı benimsenmiştir. Fakat bu endişelerin ve tüm ekonomik ve sosyal faaliyetlerin tek bir noktadan denetlenmesi düşüncesinin artması, gün geçtikçe büyüyen kamu bürokrasisini, ağır işleyen, etkisiz ve verimsiz bir mekanizmaya dönüştürmüştür (Özel, 2008: 242).

Merkeziyetçi devlet yapısı, “kamusal kaynakların ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılması durumudur”. Kamusal kaynakların bir merkezden tahsis edilmesi, özellikle harcamalar hususunda reel maliyet hesaplarının yapılmasını engellemiş, çoğu zaman maliyet-fayda, maliyet-etkinlik analizi yapılamamış, yapılan analizler ise göstermelik düzeyde kalmıştır (Acar, 2016: 156). Türkiye’deki köklü merkeziyetçi gelenek, merkezin farklı yerel hizmetlerde yetkili kılındığı bir durum ortaya çıkarmıştır. Türkiye’de yerel yönetimler uzun yıllardan beri varlık göstermekle birlikte, merkezi yönetimin katı denetimi altında olup, merkezden bağımsız politikalar geliştirmesine çok fazla imkân tanınmamıştır. 1960’lı yıllarda yerel yönetimlere idari ve mali anlamda birtakım esneklikler sağlanmışsa da, yerel yönetimler üzerinde ağır basan merkeziyetçi yapının varlığını koruduğu ve vesayet yetkilerinin devam ettiği görülmektedir (Çiçek, 2014: 60).

Türkiye’de, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı Anayasanın öngördüğü biçimde dahi gerçekleştirilememiş, yerel hizmetlerin büyük bir bölümü, merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmeye devam edilmiştir. Oysaki gelişmiş ülkelerin büyük çoğunluğunda yerel hizmetler, gittikçe artan bir biçimde yerel yönetimlere bırakılmaktadır (Özel, 2008: 244).

Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de sürekli gündemde olan adem-i merkeziyetçi politikalarla kurumlara ve yerel yönetimlere yetki devri, kamu kurumlarını küçülmeye yönlendirirken yerel yönetimlerin önemini de gün geçtikçe artırmıştır. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren gündeme gelen reform çalışmaları, bazı hizmetlerin yerel yönetimlere devri ve merkezi yönetimin iş yükünün hafifletilmesi suretiyle katı merkeziyetçi yapının, bürokrasinin ve bunlardan kaynaklanan verimsizliğin çözümlenmesini amaçladığı öne sürülen yeniden yapılanma hareketleridir. Yerelleşme fikrine ağırlık veren bu hareketler kapsamında yerel yönetimlerin yeni işlevler yüklenmesi

beklenmekte ve bu durum merkez-yerel arasındaki ilişkiler ile görev ve sorumluluk paylaşımının yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir (Emini, 2009: 42).

Bu doğrultuda günümüzde, Türkiye’de de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeni bir görev paylaşımı yapılması ve bu kapsamda yerel yönetimlerde reform tartışmaları önemli hususlardan biri haline gelmiştir. Esasen söz konusu bu reform tartışmalarının temel nedeni; kamu hizmetlerinin sunumunda istenilen etkinlik, halkın aktif katılımı, memnuniyeti ve verimliliğin sağlanamamış olmasıdır. Bu bağlamda 2004 ve sonrası gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında, birtakım kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilerek hizmet sunumunda etkinliğin ve verimliliğin sağlanması amaçlanmış, yerel hizmetlerin hizmete en yakın birimler tarafından sunulması yönünde bazı değişiklikler öngörülmüştür (Çiçek, 2014: 61).

Diğer yandan yerel yönetimlere, görev ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması neticesinde, yerine getirmekle yükümlü oldukları yeni görevleri için gerekli gelir kaynakları da sağlanamamıştır. Bu kapsamda yerel yönetimler mali olanakları açısından merkezi yönetime önemli ölçüde bağımlı görünmektedir. Bu bağımlılık sonucu yerel yönetimler açısından maliyet kontrolünün, küresel rekabetin de artması ile hayati bir konu haline geldiği ifade edilmektedir (Ökmen, 2003: 122).

Türkiye’de 2004 ve sonrası yapılan yerel yönetim reformlarının var olan merkeziyetçi yapının hafifletilmesine yönelik olduğu, ancak uygulamada merkeziyetçi yapının etkisinin hala devam ettiği görülmektedir. Gerçekleştirilen yapısal düzenlemelere rağmen yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan merkeze bağımlılığının devam ettiği genel manada ifade edilen bir durumdur.

1.4.2.3. Performans Düşüklüğü

Performans, son yıllarda örgütlerin en büyük hedefi haline gelmiştir. Ekonomik durgunluk ve artan rekabetle beraber örgütler daha etkin ve verimli olabilmek amacıyla farklı yollar aramaya başlamıştır. YKY anlayışı çerçevesinde, kamusal hizmetlerde performansa ve kaliteye ilişkin hesap verme sorumluluğunun kurumsal düzeyde yerleşmesinin ve vatandaş da kapsayacak şekilde derinlik

kazanmasının gerekliliği, kamu hizmetlerinin yavaş, kalitesiz, pahalı ve ulaşılması zor olarak değeriendirilmesi, yerel yönetimler açısından önemli bir gündem maddesi oluşturmuştur (Emini, 2009: 43).

Kurumsal performans, kamu kurumlarının toplumun ihtiyaçlarına cevap verme ve kamusal faaliyetlerde etkili olma yani toplumla etkileşime girme kapasitesi olarak ifade edilmektedir. Bu etkileşimler, anlaşmalar yoluyla karar verme süreçlerinde doğrudan veya dolaylı müdahalelerle amaçların gerçekleştirilmesi sürecidir (Brugue ve Gallego, 2003: 435).

Rekabete bağılı olarak daha çeşitli mal gruplarıyla karşılaşan ve küreselleşmeyle birlikte beklentileri değışen vatandaş, kamu kurumlarını hem kalite yönünden hem de ürün çeşidi ve fiyat yönünden yeni düzenlemeler yapmaya zorlamaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerde, hizmet sunumunda belirli bir standardın sağlanması, vatandaş odaklı hareket edilmesi, kamusal hizmet etkinliğinin sağlanması gibi konulara öncelik verilmektedir (Eryılmaz, 2011: 27).

Esas itibariyle, performans ve kalite olgularının giderek önem kazanması, buna bağılı olarak vatandaş beklentilerini en iyi biçimde karşılayabilecek stratejilerin belirlenmesi, alınan kararları uygulayacak yetenekli personele duyulan ihtiyacın, yerel yönetimlerde insan unsurunu ön plana çıkarması ve tüm bunların örgütleri, istihdam politikalarını ve eğitim içeriklerini değıştirmeye zorlaması olumlu değeriendirilebilecek gelişmelerdendir (Emini, 2009: 43). Bu bağlamda modern anlamda bir performans yönetiminin kamuda verimliliğin ve daha da önemlisi hizmet kalitesinin artmasına büyük katkıda bulunacağı açıktır.

Türkiye’de yerel yönetim reformu, iç dinamikler kapsamında değeriendirilen; ekonomik yapıdaki değışim, hızlı kentleşme, artan demokrasi talebi, merkezi yönetimin hantal yapısı, bürokrasi, katılım kültürü ve vatandaşlık bilincinin yeterince gelişmemesi gibi etkenler, dış dinamikler kapsamında değeriendirilen; küreselleşmenin getirdiğı yeni tehdit ve fırsatlar, özelleştirme uygulamaları, uluslararası aktörler, yönetim anlayışı, AB üyelik süreci gibi etkenlerle birleşince zorunlu hale gelmiştir denilebilir (Korkmaz Özcan, 2017: 822; Yıldırım, 2015: 124).

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETİŞİM, DEMOKRASİ, YERELLİK

2.1. YÖNETİŞİM KAVRAMI

Yeni dünya düzeninde, küreselleşmeyle birlikte yaşamın her alanında çok yönlü bir değişim yaşanmaktadır. Teknolojik, sosyolojik, ekonomik, siyasal ve kültürel alanlarda meydana gelen bu hızlı değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetimi disiplininde de etkileşim ve değişimi zorunlu kılmıştır. Bugün, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkeler, kamu yönetim anlayışlarını, yeni dünya düzenine paralel olarak değiştirme eğilimine girmiştir.

Kamu yönetimi disiplininde 19. yy.'ın ikinci yarısından, 20. yy.'ın son çeyreğine kadar GKY anlayışı hakim olmuştur. Bu anlayışın entelektüel temeli, “Woodrow Wilson”, “Max Weber” ve “Frederick Taylor”ın düşüncelerine dayanmaktadır. Weber'in, en rasyonel örgütlenme biçimi olarak formüle ettiği “ideal tip bürokrasi” modeli, Wilson'un, kamu yönetimi disiplininde savunmuş olduğu “siyaset/yönetim ayrılığı” ilkesi ve Taylor'un bilimsel yöntemler kullanılmak suretiyle her iş için en iyi tek bir yöntemin uygulanabileceğini vurguladığı “bilimsel yönetim” yaklaşımı GKY anlayışının gelişmesine önemli katkılar sunmuştur. Wilson ve Weber'in görüşleri, siyaset ve kamusal alanın birbirinden farklı olduğu, siyasetçilerin kamusal politikaların belirlenmesi, kamu görevlilerinin ise belirlenen bu politikaları, uzmanlık ve teknik bilgilerine göre en verimli ve objektif biçimde uygulamaları gerektiği esasına dayanmaktadır (Eryılmaz, 2011: 39).

Yönetim literatüründe yakın tarihe kadar egemenliğini sürdüren GKY anlayışının dayandığı temel ilkeleri kısaca ifade etmek gerekirse; birincisi, bu anlayış genel olarak Weberyen bürokrasi modeline dayanmaktadır. Kurallara, merkeziyetçiliğe, biçimselliğe, gayrişahsi, katı hiyerarşi ve kariyer esaslarına dayalı bu modelin, kamu yönetiminde verimliliği, etkinliği ve objektifliği sağlayacağı varsayılmış ve bu model, örgütleri işletmenin en iyi yolu olarak görülmüştür. İkincisi devletin; bürokrasi vasıtasıyla kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında, doğrudan görev alması gerektiği yönündeki düşüncesidir. Bu kapsamda refah devleti

düşüncesinin etkisiyle devlet, bu alandaki rolünü artırmış, büyümüş ve ekonomide kendine önemli bir yer edinmiştir. Üçüncüsü, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilceği görüşüdür. Buna göre; siyasilerin görevi politika ve stratejilerin belirlenmesi, idarenin görevi ise talimatları ve prosedürleri yerine getirmektir. Dördüncüsü, kamu yönetimi, özel sektörün yönetiminden farklı olup, yönetimin özel bir biçimidir. Kamu yönetiminin, özel yönetimden ayrı bir alan olarak incelenmesi gerekmektedir (Eryılmaz, 2011: 47-50). Özetle bu anlayış; katı, hiyerarşik, çatışmacı ilişkiler, personeli yakından kontrol, ücret politikası belirlenirken performansı dikkate almayan, kararların üst idareciler tarafından alındığı, mal ve hizmet üretiminde yenilik ve verimliliğin yeterince izlenmediği, merkeziyetçilik, biçimsellik ve gizliliğin ön planda olduğu bir yönetim anlayışı olarak ifade edilmektedir (Çevikbaş, 2012: 11-14). Esasen kamu sektörü, modern bürokrasinin olmazsa olmaz ilkeleri olarak kabul edilen bu ilkelerin, uzun süre etkisi altında kalmıştır.

Esas itibarıyla GKY anlayışının yapısı segmentasyon ve hiyerarşi olmak üzere iki farklı özellik ile tanımlanmaktadır. Buna göre segmentasyon, fonksiyonel bölünmenin örgütsel yansıması, hiyerarşi ise, sorumlulukların nasıl paylaşıldığını ve paylaştırıldığını gösteren bir kavram olarak ifade edilmektedir. Geleneksel kamu idaresinin dayandığı weberyan bürokrasi modeline göre, kamu idareleri, uzmanlık alanları ve fonksiyonların bölünmesi ile karakterize edilmektedir (Brugue ve Gallego, 2003: 439-440).

1980'li yılların sonlarına gelindiğinde GKY anlayışına yönelik yoğun eleştiriler yapılmıştır. Bu bağlamda, GKY anlayışının parametrelerinden olan Max Weber'in bürokrasi modeli; kendi döneminde problemleri konulara bir çözüm önerisi olarak ortaya çıkmış ve Batı'da refah düzeyini artırmış olmasına rağmen, değişen şartlar karşısında hantallığın, verimsizliğin, kırtasiyeciliğin ve kaynak israfının nedeni olarak görülmeye başlanmıştır (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 35-37). Teknolojinin gelişmesi, kentleşme ve üretim merkezlerine yönelik göçler, ulaşım, alt yapı, güvenlik, adalet gibi toplumsal, kültürel ve ekonomik problemleri de beraberinde getirmiştir (Turan vd. 2015: 216). Ayrıca GKY anlayışı tarafından savunulan, devletin ekonomiye kapsamlı müdahalesini öngörerek, sosyal refahı artırmayı hedefleyen, düzenleyici ve girişimci bir devlet anlayışını ifade eden refah

devlet yaklaşımı; devletin kamusal alandaki ağırlığını artırmış ve devlet bireysel özgürlüklerin önünde engel haline gelmiştir (Eryılmaz, 2011: 40-44).

Bütün bu eleştiriler neticesinde, özellikle ABD ve İngiltere gibi ülkelerde, kamunun küçültülerek, yönetim anlayışının değiştirilmesi gerektiği hususu savunulmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, 1980’li yılların idari reform arayışlarının, büyüyen ve hantal bir yapıya dönüşen bürokrasiyi hedef aldığı görülmektedir. Temel argüman; hantallaşan bürokrasi kaynak israfına neden olmakta, verimliliği düşürmekte ve gelişimi engellemektedir. Bu kapsamda mevcut bürokrasinin tasfiye edilmesi, devletin toplumsal, kültürel ve iktisadi alandan elini çekmesi gerekmektedir (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 36).

Kamu yönetimi disiplinde 1980’li yıllardan itibaren geleneksel anlayışın eleştirisi üzerine inşa olan ve YKY anlayışı olarak ifade edilen, yeni bir “paradigma” gelişmiştir (Turan vd. 2015:216). Gelişmiş ülkelerde ve özellikle “Anglo-Sakson” coğrafyada kamu yönetiminde ortaya çıkan bu yeni yaklaşım, “işletmecilik (managerialism)”, “yeni kamu işletmeciliği (new public management)”, ve “piyasa temelli kamu yönetimi (market-based public administration)” ya da “girişimci idare (entrepreneurial government)” gibi olgularla adlandırılmıştır (Eryılmaz, 2011: 42).

YKY anlayışının temelinde “işletmecilik düşüncesi” ile “yeni kurumsal ekonomi” anlayışları bulunmaktadır. Özel sektörün üstünlükleri olarak kabul edilen düşük maliyet, yüksek kalite ve rasyonel yönetim gibi unsurların kamuya aktarılmasıyla, kamu sektöründe mükemmelliğin sağlanabileceği öngörülmüştür. Bu düşünceler 1980 ve 1990’lı yıllarda yaygın bir şekilde kabul görmüştür (Çevikbaş, 2012: 15). 1980’li yıllarda başlayan ve 1990’lı yıllarda da hızını yitirmeden devam eden kapsamlı değişim süreci içinde, devlet kurumunun konum ve işlevlerinin de kapsamlı bir biçimde değiştiği görülmektedir. Bu çerçevede kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru dönüşüm sürecini ortaya çıkaran faktörler arasında; kamu sektörü ve yönetimi üzerinde artan eleştiriler, ekonomi teorisi ve özel sektördeki değişikliklerin etkili olduğu görülmektedir (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 34-35).

Genel olarak, YKY anlayışının yükselişi, “yeni sağ” ideolojisinin kamu sektörüne yansımalarının bir sonucudur. Devletin küçültülmesi, bir kısım ekonomik

faaliyetlerden elini çekmesi ve toplumsal inisiyatif ve özgürlük bağlamında toplum hayatına müdahalesinin azaltılması, yeni sağ ideolojisinin ana düşüncelerini oluşturmaktadır. Bu kapsamda özelleştirme uygulamaları; YKY anlayışı ile yeni sağ ideolojisi arasında bir bağ kurmasıyla dikkat çekmiştir. Bu husus, 1980’ler itibariyle gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde hükümet politikalarının ana unsurları arasında yer almıştır (Bayraktar, 2012: 599). Özetle, yeni sağın serbest piyasa ekonomisi ve güçlü devlet olmak üzere iki ana prensibi bulunmaktaydı. Serbest ekonomi, devletin piyasa koşullarına müdahalesinin önlenmesini gerektirmektedir. Güçlü devlet ise, devletin küçük ama motorize diğer bir ifadeyle, hızlı karar alıp uygulayabilen bir yapıya kavuşturulmasını gerekli kılmaktadır. Ancak, burada kastedilen güçlülük, büyüklük ve hantallık anlamında bir güçlülük olmayıp, piyasa ekonomisinin önündeki engelleri kaldırıp, çalışma koşullarını liberalleştirme anlamında güçlülüktür (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 36). Bu bağlamda özel sektördeki değişim, teknolojik yenilikler ve küreselleşme, daha aktif, saydam ve sorumluk bilinci yüksek, tamamıyla etkinlik ve etkenliği amaçlayan bir kamu yönetimi anlayışını zorlamıştır denilebilir.

YKY anlayışının gelişimini, üç aşamalı bir süreç olarak değerlendirmek mümkündür. Birinci aşama; 1979’dan başlayarak 1980’li yıllara kadar devam eden, kamuda yasal-yapısal serbestleşme, kamu mal ve hizmetlerinde sübvansiyonların kaldırılması ve diğer tasarruf önlemleridir. İkinci aşama; 1985’den itibaren yoğunlaşan kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi, kamu sektöründe etkinlik, verimlilik ve tutumluluk politikalarıdır. Üçüncü aşamayı ise; 1990’lardan itibaren, kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetim, katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi ilke ve değerlerin öne çıktığı politikalar oluşturmaktadır. Bu üçüncü aşama, daha verimli ve etkin bir kamu yönetimi için gelişime açık bir süreç olarak ifade edilmektedir. Devletler açısından fark yaratacak husus, her bir ülkenin bu üçüncü aşamada elde edeceği başarı ile doğru orantılı kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2011: 47). YKY anlayışı, “İngiltere’de Thatcher”, “Amerika’da Reagan”, “Türkiye’de Özal” dönemlerinde uygulanmaya başlanmıştır (Arslan, 2010: 28).

YKY anlayışının dayandığı temel ilkeleri kısaca ifade etmek gerekirse; Birincisi; bu anlayışa göre kamunun örgüt yapısı, optimal büyüklükte, esnek,

yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş yatay çevre ve ademi-i merkeziyetçi olmalı, çalışanlar daha çok yetkilendirilmelidir (Bayraktar, 2012: 598-601). İkincisi; devletin faaliyet alanı daraltılmalıdır. Aşırı devlet müdahalesinin; enflasyonun artması, maliyetlerin yükselmesi ve kırtasiyeciliğe neden olduğu vurgulanarak "minimal devlet" anlayışı savunulmaktadır. Bu anlayış; devlete, toplumsal sorunları çözme noktasında; kamu, özel sektör ve STK'lar arasında "katalizörlük" yapma görevi yüklemektedir. Üçüncüsü; YKY anlayışı piyasa yönelimlidir ve işletmecilik yaklaşımı yöntemlerinin kamuda uygulanmasını savunmaktadır. Dördüncüsü; YKY anlayışı, kamu yönetiminin, kamuya (halka) karşı sorumlu olması gerektiğini vurgulamaktadır. Yöneticiler, yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumludur (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 37; Eryılmaz, 2011: 48-50).

Esas itibariyle söz konusu bu yeni anlayış doğrultusunda; kamunun faaliyet alanı ve halka sunulan hizmetler, yeniden tanımlanarak devletin faaliyet alanı daraltılmaya çalışılmış, kurumlarda esnek, yumuşak hiyerarşi, katı kuralların olmadığı, dinamik bir yönetim anlayışı hakim kılınmak istenmiş, kamu ile ilgili hizmetler, yalnızca devlet tarafından tekel olarak değil, alternatif yöntemlerle piyasa ortamında sunulmak istenmiştir. Liberal ekonomi politikaları savunularak, özel sektör teknik, yöntem ve politikaları kamu sektöründe de uygulanmaya başlanmıştır. Kamu kurumlarının çevrelerini yurttaş değil, müşteri olarak yeniden tanımlamasına imkan sağlanmıştır. YKY anlayışının ilkeleri doğrultusunda yönetimde; daha demokratik, özgürlükçü, katılımcı, açık, şeffaf, sorumluluk bilinci yüksek, hesap verebilir, halkın görüş ve isteklerine duyarlı yenilikçi bir yönetim anlayışı benimsenmiştir denilebilir.

1990'lı yıllarda ise, kamu yönetimi disiplini, YKY anlayışının yetersizliklerini telafi etmek amacıyla yine YKY anlayışı içerisinde, bu anlayışın bir alt dalı olarak değerlendirilen "yönetişim" veya İngilizce ifadesiyle "governance" kavramı ortaya çıkmıştır. "Yönetim" veya "yönetmek" kavramından türetilen yönetişim kavramı, son 35 yıl içinde yaygınlaşmış ve yönetime alternatif bir kavram olarak literatürdeki yerini almıştır (Eryılmaz, 2011: 53). Bu doğrultuda:

Önceden belirlenen ortak bir amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, üretim yapan, bunun için kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan yönetimden; önceden belirlenen tek bir amaca doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize ağsal ilişkiler ve iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran bir anlayışa geçilmeye başlanmıştır (Tekeli, 2012: 667).

Yönetişim kavramını, ilk gündeme getiren Dünya Bankası'nın, 1989'da az gelişmiş ülkelere yönelik hazırladığı bir raporunda; kamusal alanda devletin tekelleşme eğilimi, gelişmeyi engelleyici bir kalkınma sorunu olarak görülmüş ve bu sorunun çözümüne yönelik içinde farklı aktörlerin bulunduğu yönetim anlayışı önerilmiştir (Doğan ve Ustakara, 2013: 2-3). Söz konusu raporda yönetişimin, kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecine vatandaşların da dâhil edilmesini sağlayacak kurumsal bir düzenleme olduğu ifade edilmiştir. Yönetişim anlayışının temelinde yer alan düşünce, yönetim sürecine; kamu kesimiyle birlikte, özel sektör kuruluşları, üniversiteler, STK'lar, meslek grupları gibi farklı aktörlerin de dâhil edilmesidir (Toksöz, 2008: 17). Esasen yönetişim, kamu politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecinde, farklı toplumsal aktörlerin sürece dâhil olmasını öngören sosyal bir model olarak değerlendirilebilir.

Kısaca, "birlikte yönetmek" anlamında kullanılan yönetişim, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin "Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu"na göre ise; "... merkezi yönetimin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzmanlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve STK'ları ön plana çıkaran, şeffaflığı, açıklığı, hesap verebilirliği, yetki devri ve yerindeliği esas alan bir anlayışı ifade etmek için kullanılan bir kavramdır" (Toksöz, 2008: 17). Yönetişim, kamu ve özel sektör arasındaki sınırların bulanıklaştığı yönetim stillerinin geliştirilmesini ifade etmektedir (Ewalt, 2001: 8). Genel bir tanımlamayla yönetişim, herhangi bir iş, eylem, süreç, karar veya uygulamadan, doğrudan ya da dolaylı olarak bir şekilde etkilenen tarafların, bunların gerçekleşme sürecine mümkün olan en yüksek katılımıdır (Gündoğan, 2013: 15).

Yönetişim; “sistemsal”, “siyasal” ve “yönetimsel” olmak üzere üç boyutlu değerlendirilen bir kavramdır. Sistemsal boyutta; geleneksel idari anlayış kapsamında devletin güç ve yetkiyi kendinde toplama çabasına karşın yönetim kavramının bu güç ve yetkiyi, yeni aktörlere dağıtımını öngörmesi şeklinde açıklanabilir. Siyasal boyutta; vatandaşın yönetim sürecinin her aşamasına mümkün olduğunca katılımını öngörmektedir. Yönetimsel boyutta hedeflenen ise; etkin, açık, şeffaf ve denetlenebilen bir kamu hizmetini ifade etmektedir (Göymen, 2000: 6-7).

Yönetişimin her biri kendine özgü rolleri olan devlet, özel sektör ve sivil toplum olmak üzere aktörler bazında da üç boyutu bulunup; yönetim, söz konusu bu kuruluşlar arasında eşitlik ilişkisini öngörmektedir (Özer, 2006: 62-69). Kısacası yönetim; etkinliği azalan geleneksel idari oluşumların tek başına hareket etmesi yerine; kamu-özel işbirliği çerçevesinde, birlikte düzenleme, birlikte yönetim ve birlikte üretimi hedefleyen bir anlayıştır (Yılmaz ve Ökmen, 2004: 40). Bu kapsamda, yönetim anlayışının, GKY anlayışı ile YKY anlayışına göre daha demokratik bir yapıda olduğunu söylemek mümkündür.

Yönetişim, devletin toplumdaki işlevinin yönlendirme ile sınırlandırılmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda yönetim kavramı, “yeni kamu işletmeciliği” anlayışı ile aynı düzlemde yer almaktadır. Yeni kamu işletmeciliği, özel sektördeki şirketlerin uyguladığı performans ölçümü, sonuç odaklı yönetim, mali değer analizi gibi yönetsel uygulamaların kamuya aktarılmasını ve kamusal hizmetlerin piyasa yönelimli ve tüketici tercihi sunulmasını öngörmektedir. Yönetişim çerçevesinde kamuda oluşturulmak istenen yapı, “daha az yönetim, daha çok yönetim” veya “daha az kürekçilik daha çok dümencilik” olarak özetlenebilir (Güler, 2011: 315).

Yönetişimin amacı, çağdaş toplumların karmaşıklığı ve çeşitliliğini oluşturan olgular ve toplumsal sorunlara çözüm üretebilmek olarak açıklanmaktadır. Bu bağlamda günümüzde, yalnızca hak talep eden vatandaşlık anlayışı yerine, sorumluluklarının bilincinde olan bir “aktif vatandaşlık” kavramı belirginleşmeye başlamıştır. Vatandaş, yönetim karşısında “pasif” bir izleyici olmaktan çıkarak, yönetim sürecinin her safhasında “aktif” olmak istemektedir. Esasen yönetim, çok aktörlü karar alma yapısının katılımcı politikalarla desteklendiği, çoğulcu bir topluluk modelini kurmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda katılımcı demokrasiyle de

bütünleştigi söylenebilir (Doğan ve Ustakara, 2013: 3). Katılımcılık kapsamında vatandaşın, özel kesimin ve STK'ların da yönetim sürecinin her aşamasına katılması, yönetim kavramının temelini oluşturmaktadır (Özer, 2006: 65).

Yönetişim; kamusal politikaları belirleyen tek egemen gücün olmadığı, sosyo-sibernetik bir sistemdir. Buna göre, pek çok politika alanında faaliyet gösteren, toplumsal, siyasal ve yönetsel çok sayıda aktör arasındaki ilişkilerde karşılıklı bağımlılıklar ve sınırlarında belirsizlik; eylem, müdahale ve denetimde yeni ve çeşitlenmiş biçimler var olmaktadır. Bu doğrultuda devlet artık baskın bir güç olmayıp, siyasal sistemler farklılaşmıştır. Devletin görevi yönetmek değil, sosyo-politik etkileşimleri kolaylaştırmaktır (Güler, 2011: 316). Yönetişim, sosyo-ekonomik sorunların üstesinden gelebilmek için sınırların ve sorumlulukların bulanıklığını anlatmaktadır. Sorumluluktaki bu değişim ise, kamu-özel boyutunun ötesine geçmektedir (Ewalt, 2001: 9). Bu kapsamda yönetim kavramının; kamu yönetimi ve siyaset bilimini, özel sektör ve sivil toplumu da kapsayacak biçimde genişleten entelektüel bir çaba olduğu ifade edilmektedir (Yılmaz ve Ökmen, 2004:

41

Yönetişim; bir yandan devleti daha minimal bir yapıya kavuşturarak, kamu sektörü haricindeki toplumsal tüm aktörleri de kapsayan esnek bir yapılanmayı öngörürken, diğer yandan da demokratiklik, açıklık, hesap verebilirlik, şeffaflık, hukukilik gibi ilkelere de işaret ederek, yerel yönetimleri daha aktif bir pozisyon almaya sevk etmektedir. Toplumsal amaçların belirlenmesi ve bu amaçları gerçekleştirme fonksiyonunun yerine getirilmesi sivil toplum örgütlerine bırakılmaktadır. Yerel yönetimler ise, diğer paydaşları ile birlikte ortak hareket etme sorumluluğunu bizzat üstlenmektedir (Özer, 2006: 69-70; Ergen, 2012: 321-322).

Bütün bu açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde, yönetim kavramının, katılımcılık ilkesiyle paralel bir biçimde, kamunun yönetimi yetkisinin doğrudan devlet eliyle kamusal mekanizmalara göre değil; toplumdaki tüm paydaşlarca piyasa mekanizmalarına göre yönetilmesini öngören bir politika olduğu sonucuna ulaşılabilir (Güler, 2011: 316). Bu doğrultuda yönetişimin dört önemli ve tanımlayıcı özelliği ön plana çıkmaktadır. Birincisi, yönetişim bir kural sistemi veya bir eylem değil bir süreçtir. İkincisi, yönetişim egemenlik veya hakimiyet üzerine değil

uzlaşma üzerine kurulur. Üçüncüsü, yönetim kamu ve özel kesim aktörlerini aynı anda kapsamaktadır. Dördüncüsü, yönetim resmi bir kurum değil, sürekli etkileşime dayalı bir süreçtir (Gündoğdu, 2013: 21). Bu özellikler, yönetim kavramı ile ortaya konulmak istenen anlayışın, yönetim anlayış ve sürecinden farklı olduğunu göstermektedir.

Yönetim ile yönetim kavramları arasında tarihsel sürece dayalı genel bir karşılaştırma yapılacak olursa; merkeziyetçilik yerine yerelliğin, üniter yapı yerine federalizmin, katı bürokrasi yerine katılımın, kapalılık yerine açıklığın, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik bir ilişkinin, hesap verebilirlik ve sorumluluk anlayışlarının benimsendiği görülmektedir. Yönetim kavramının, adeta “yönetimsel bir devrimin altına imzasını” attığını ifade etmek gerekir (Özer, 2006: 63). Bu bağlamda, Weberian bürokratik devletin; katı kurallar, standart prosedürler, merkeziyetçi ve hiyerarşik örgütsel yapısı, yönetim anlayışı bağlamında daha esnek, demokratik, katılımcı, özgürlükçü bir yapıya doğru kaymıştır (Norris, 2004: 1). Esas itibarıyla yönetimi, geleneksel yönetim anlayışından ayıran en belirgin özellik, yönetimde çok aktörlü bir sistemi öngörmesidir.

2.1.1. Yönetim Türleri

Kısaca birlikte yönetmek anlamına gelen yönetim kavramının; “minimal devlet”, “kurumsal yönetim”, “yeni kamu işletmeciliği”, “iyi yönetim”, “sosyo-sibernetik sistem” ve “kendinden organize ağlar” olmak üzere altı farklı şekilde kullanıldığı ve farklı gruplandırmalarının mevcut olduğu görülmektedir. Çalışma kapsamında, literatürde sık kullanılan yönetim türleri olan, küresel yönetim, kamu yönetimi ve iyi yönetim üzerinde durulacaktır.

2.1.1.1. Küresel Yönetim

Küresel yönetim, son yıllarda uluslararası ilişkiler literatüründe küreselleşme kavramı ile paralel bir biçimde sıklıkla kullanılmaktadır. Küreselleşmenin artması, daha etkin bir yönetim anlayışını gerekli kılmıştır. Ulus devletlerin her geçen gün karşılıklı bağımlılıklarının artması, bugünün şartlarında daha fazla konunun, daha çok ülkeyi, daha derinden etkilemesine neden olmuştur.

Esas itibariyle “uluslararası topluluk ve tekil aktörlerin, kapasitelerini aşan ekonomik, sosyal ve siyasal konularda karşılaştıkları problemleri çözebilmek amacıyla geliştirdikleri kurallardan ve kurumlardan oluşan sistem” küresel yönetim kavramında ifadesini bulmuştur (Temiz, 2012: 203). Bu bağlamda küresel yönetim; devletlerin daha ziyade, tek tek başa çıkamayacağı ekonomik, sosyal ve siyasal konularda karşılaştıkları sorunlara, bir araya gelerek daha kalıcı ve güvenilir çözümler üretmesini ve bunları uygulamaya geçirmesini ifade etmektedir.

Küresel yönetim, günümüzde genellikle devletlerin hareketlerini şekillendiren sistemik kısıtların karmaşık bir sıralanışı veya uluslararası reel politik ilişkilerin tam kalbinde uluslararası sistemde anarşiye bir karşı çıkış veya tam anlamıyla bir düzen arayışı olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, devletlerin ve uluslararası kurumların meşruiyeti, demokratik ve şeffaf yönetimin olanakları, iktidar ve vatandaşlığın anlamı gibi hususlar küresel yönetim kavramının ana temasında yer almaktadır (Reyhan ve Şenalp, 2005: 127).

Argüden’e (2008) göre; hayatın günlük olağan akışını oluşturan mevzular ve olaylar küresel bir nitelik kazandıkça, buna paralel olarak yönetim sistemi ve bakış açıları da küresel bir boyut kazanmalıdır. Ne kadar güçlü olursa olsun devletler, küreselleşen tehditlerle yalnız başa çıkamayacaktır. Küresel tehditlerin üstesinden gelebilmek için küresel boyutta örgütlenmek gerekmektedir.

Son olarak küresel yönetimin beş temel ilkesinden söz edilebilir. Birincisi; küresel yönetimin dışlayıcı olmaktan çok kapsayıcı bir bakış açısına sahip olması gerektiğini varsayan kapsayıcılıktır. İkincisi; geniş kapsamlı olma ilkesidir. Günümüzün karmaşık sorunları geniş kapsamlı çözümleri gerektirmektedir. Üçüncüsü; katılımcı temsil ilkesidir. Yönetimin amacına hizmet etmek için kurulan herhangi bir kurum, ilgili tüm aktörleri temsil etmelidir. Dördüncüsü; etkililik ve beşincisi ise, geleceğe dönük vizyondur. Geleceğe dönük ve ileriye gören bir yaklaşım küresel yönetim sisteminin temelini oluşturmalıdır (Davutoğlu, 2012:13,14).

Giderek küçülen dünyada çevremizdeki insanların sorunlarına daha duyarlı yaklaşarak, tüm insanlığın bir “dünya vatandaşlığı bilinci” ile eğitimini, gelişimini ve

katılımını sağlayabilirsek, ortaya çıkabilecek herhangi bir kriz durumunu fırsata dönüştürme yolunda önemli bir adım atılmış olacaktır. Küresel vatandaşlık bilinci doğrultusunda, insanların bencillikten arınması küresel barışı artıracaktır. Küresel yönetim olgusunun uluslararası arenada sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesiyle, ülkelerin ulusal güvenliklerini tehdit eden olaylar karşısında birlikte hareket etmeleri veya meydana gelen küresel krizlerde birlikte daha etkili çözüm yolları bulmaları ve uygulamaları daha huzurlu bir dünya düzeninin oluşmasına katkı sağlayacaktır (Argüden, 2008). Bu bağlamda Birleşmiş Milletler (BM), Dünya Bankası, OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü), IMF (Uluslararası para fonu) gibi uluslararası kuruluşlar küresel yönetim konusunda önemli çalışmalar yaparak, küresel yönetimin gelişmesine katkı sağlamaktadır (Özer, 2006: 76).

2.1.1.2. Kamu Yönetişimi

Tüm dünyada yaşanan büyük değişime paralel olarak, devlet kurumları da reform sürecine girmiştir. Bu süreçte yaşanan çok yönlü ve karmaşık etkileşimler, kamu yönetiminin yeni yaklaşımlar doğrultusunda dönüşümünü gerekli kılmıştır. Yeni dünya düzeninde; ekonomiyi yönetme çabaları, mal ve hizmetler arasındaki bölüşüm, gelir dağılımı gibi hususlar ve özel sektördeki gelişmelerin kamu sektörüne de aktarılması çabaları farklı yönetim anlayışlarını gündeme getirmiştir. Bu bağlamda gelişen kamu yönetişimi ise, tüm bu hususların nasıl gerçekteştirileceği esasında yoğunlaşmaktadır (Özer, 2006: 77).

1994 yılında yönetim anlayışının kamu kurumlarına da yansıtılmasıyla, özel sektör yönetim ve denetimine ilişkin “kurumsal yönetim” yaklaşımıyla iç içe olunmaya başlanmıştır. Kamuda kurumsal yönetim, kamu kurumlarına farklı bir kültür ve anlayış getirilerek daha ticari bir yönetim tarzı oluşturulmak istenmesi biçiminde açıklanabilir (Güler, 2011: 315). Kamu yönetişimi; “ulusal, bölgesel, yerel, siyasal, sosyal gruptan, baskı ve çıkar gruplarından, sosyal kuruluşlardan özel ve ticari organizasyonlardan oluşan ağların yönetimi” olarak ifade edilmektedir. Kamu yönetişimi, kamu yönetiminin işleyişinde etkinlik, verimlik, ekonomiklik, kanuna uygunluk ve yasallık hedeflemektedir (Özer, 2006:78). Dolayısıyla, kamu yönetişiminde ekonomik boyutun yanı sıra, hukuksal boyut da önem taşımaktadır.

Kamu yönetişiminin üç farklı yapıda oluşabileceği ifade edilmektedir. Birinci yapıda; kamu yönetiminde etkinlik, tutumluluk, verimlilik ve performans odaklılık ana prensiplerdir. İkinci yapıda; dürüstlük, açıklık, saydamlık ve doğruluk temel değerlerdir. Üçüncü yapıda ise; sağlamlık ve güçlülük önemli değerler olarak karşımıza çıkmaktadır (Özer, 2006: 78). Bu yapılarda öne çıkan hususlar; etkinlik, dürüstlük, açıklık, sosyal adalet ve güçlülük gibi olgulardır. Bu hususlarda başarılı olmak, kamu yönetişiminde başarılı olabilmenin gerekleri olarak değerlendirilebilir.

2.1.1.3. İyi Yönetişim

İngilizce karşılığı “Good Governance” olan iyi yönetim kavramı; öncelikle Afrika gibi, yerleşmiş ve istikrarlı bir devlet yapılanmasının gelişemediği ülkelerdeki, yönetim problemleri bağlamında bahsedilmeye başlanmıştır. İlk ortaya atan kurum Dünya Bankası’dır. Dünya Bankasınca gerçekleştirilen yapısal uyum programlarının başarısızlığı, bu bankayı, daha ziyade az gelişmiş ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde giderek daha fazla durmaya ve bu bağlamda iyi kamu yönetimi ilkelerini geliştirme yönünde çaba sarf etmeye yöneltmiştir (Özer, 2006: 79). Dünya Bankası’nın 1989 tarihli “Dünya Gelişme Raporu”nda; özel sektör girişimleri ve piyasa mekanizmalarının, iyi yönetim prensipleri çerçevesinde şekillenmesi gerektiği belirtilmiştir. Benzer şekilde diğer uluslararası kuruluşlar da iyi yönetim kavramını gündemlerine alarak, popülerleşmesini sağlamışlardır (Öztürk, 2002:27).

İyi yönetim; “vatandaşın güvenliğinin sağlandığı, yargı bağımsızlığının olduğu, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir şekilde yönetildiği kamu kuruluşlarını, siyasilerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği, vatandaşın bilgiye kolayca erişebildiği şeffaf yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içeren” bir anlayışı ifade etmektedir (Özer, 2006: 79).

Esasen iyi yönetim, toplumun önemli kritik ihtiyaçlarının karşılanması açısından kamusal kaynakların ve problemlerin optimal yönetimi, devletin kurumsal yapılanmasını güçlendirmenin bir yolu olarak görülmektedir. Bu bağlamda iyi yönetim ve verimli bir kamu yönetimi, sosyal değişimin ve başarılı bir ekonominin temelini oluşturmaktadır (Öztürk, 2002: 27-28).

Yönetişim kavramının daha ziyade az gelişmiş ülkelere özel bir versiyonunu anlatmak için kullanılan iyi yönetim, üçüncü dünya ülkeleri için kullanılan bir kavram olarak üç boyutta tanımlanmıştır. Sistemik boyutta iyi yönetim, içsel ve dışsal siyasal ve iktisadi gücün dağılımının düzenlenmesi; siyasal boyutta demokratik zihniyetten doğan, hem meşruiyeti hem yeterliği olabilen bir devlet oluşturulması; yönetsel boyutta ise verimli, açık, hesap verebilir ve denetlenir kamu hizmeti sistemi şeklinde ifade edilmiştir. İyi yönetim çerçevesinde kamu hizmetlerinde verimliliğin; rekabet ve piyasaların güçlendirilmesi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, aşırı personel istihdamını giderecek kamu personeli reformu, bütçe disiplininin sağlanması, yerinden yönetim ve STK'ların daha geniş kullanımı gibi mekanizmalar vasıtasıyla sağlanabileceği öngörülmektedir. Bu bakış açısıyla iyi yönetim, “yeni kamu işletmeciliği” ile “liberal demokrasi” savunuculuğunun birleşiminden ibaret görülmektedir (Güler, 2011: 317-318).

Argüden'e (2008: 8-9) göre iyi yönetim, toplumsal yaşamda; kamu düzeyinde, özel sektör düzeyinde, STK'lar düzeyinde ve bireysel düzeyde olmak üzere dört düzeyde gerçekleşebilir. Kamu düzeyinde iyi yönetim; kamu kurum ve kuruluşlarının katılımcı, tutarlı, şeffaf, hesap verebilir, adil ve etkin olmasını gerektirir. Özel sektör düzeyinde iyi yönetim; iki biçimde ortaya çıkar. Birincisi, şirketlerin kendileri kurumsal yönetimi uygulayarak, bu doğrultuda kendi yönetim yapılarında şeffaflığı, hesap verebilirliği, katılımı, etkinliği ve verimliliği gerçekleştirebilir. İkincisi, şirketler, toplumsal projelere kaynak ayırarak, yönetici ve personelinin vakitlerinin bir bölümünü, bu projeler yoluyla STK'ların etkinliklerine ayırmaya teşvik edebilir. Son olarak iyi yönetim prensiplerinin hayat bulmasında bireyler önemli bir sorumluluk taşımaktadır. Kişisel düzeyde, her insanın aynı zamanda birer vatandaş, tüketici ve birey olmasının gerektirdiği sorumluluklar vardır. Bu sorumluluklar yerine getirilirken şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik, eşitlik, katılımcılık ve etkinlik gibi iyi yönetim prensiplerine uygun davranılması, toplumsal refahın artmasına katkı sağlayacaktır.

Genel olarak tüm dünyada kamu sektörü, ekonominin % 30'undan daha fazlasını oluşturmakta olup, ekonominin geri kalanı üzerinde de düzenleyici bir role sahiptir. Böylesine belirleyici bir konumda bulunan bu yapının verimli işleyişi,

toplumsal açıdan büyük bir önem arz etmektedir. Dolayısıyla kamu sektörünün iyi yönetim kalitesi, yaşam kalitesini önemli ölçüde etkilemektedir. Bu bağlamda, “iyi yönetim, insanoğlunun yaşam kalitesini geliştirmenin ve kurumların sürdürülebilirliğini sağlamanın anahtarı” olarak görülmektedir (Argüden, 2015).

2.1.1.3.1. İyi Yönetişimin İlkeleri

İyi yönetim, demokratik bir yönetimin kurulması açısından ihtiyaç duyulan tüm ilkeleri içeren yeni bir anlayıştır. Literatürde iyi yönetişimin birbirine bağımlı, birbirini tamamlayan ve etkileyen sekiz temel ilkesinden bahsedilmektedir. Bu ilkeler; “şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “katılımcılık”, “cevap verebilirlik”, “hukukun üstünlüğü”, “etkinlik”, “dürüstlük ve eşitlik”, “tutarlılık” olarak sıralanabilir.

2.1.1.3.1.1. Şeffaflık

Kamu görevlilerinin kararlarını ve karar alma süreçlerini diğer paydaşlarla açık ve anlaşılır bir biçimde paylaşması; yasal ve yönetsel değişikliklerin, düzenlemelerin ve hak arama süreçlerinin belirgin, istikrarlı ve öngörülebilir bir içeriğe sahip olması saydamlığın veya diğer bir ifadeyle şeffaflığın, dolayısıyla etkin devlet anlayışının temelini oluşturmaktadır (Toksöz, 2008: 18-19).

Diğer taraftan gizlilik, yani ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki yaklaşımlar ise, yönetimde dejenerasyona sebebiyet verebilmektedir (Özer, 2006:79). Bu kapsamda, iyi yönetişimin sağlanması açısından şeffaflık önemli bir ilke olarak görülmektedir. Ancak, burada bir ülkenin güvenliği açısından gizlilik teşkil eden bilgi ve belgelerin topluma açıklanması anlamında bir şeffaflık kastedilmemektedir. Şeffaf bir yönetimle amaçlanan, kamudaki bütün kurumların birbirleriyle ve halkla iletişim içerisinde olması ve halkın gizlilik açısından elzem durumlar haricindeki diğer tüm kamusal faaliyetlerden haberdar edilmesidir.

Şeffaflık, politika hedeflerinin belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinde açıklığı gerektirmektedir. Bu kapsamda vatandaşın; yönetim, yönetsel politikalar ve kararlara ilişkin ihtiyaç duyulan bilgilere düzenli, kolay ve güvenilir bir şekilde erişimi sağlanmalıdır. Dolayısıyla şeffaflık, kamuda serbest bilgi akışının

sağlanmasıyla gerçekleşebilmektedir. Ayrıca, şeffaflık ilkesi çerçevesinde kamusal kaynakların tasarruflu, verimli ve yasalara uygun kullanımını sağlayacak bir kontrol mekanizması oluşturulmalıdır. Söz konusu bu ilke, aynı zamanda piyasaların sorunsuz işlenmesini, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından oluşturulan politikaların izlenmesi ve tespit edilen hataların düzeltilmesini kolaylaştırmaktadır (Özer, 2006: 80; Çukurçayır vd. 2012: 11).

2.1.1.3.1.2. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik genel itibariyle, bireyin herhangi bir eyleminden veya yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye açıklamada bulunması şeklinde ifade edilmektedir.

Hesap verebilirlik; kamu görevlilerinin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olması, kamusal kaynakların nasıl ve nerede kullanıldığı, bütçelendiği ve raporlandığı hususlarında sorumlu olması ve gerektiğinde bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak, bu yönde hareket etmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır (Toksöz, 2008: 18; Özer, 2006: 80).

Hesap verebilirlik, etkin bir kamu yönetiminde içsel ve dışsal olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Dışsal hesap verebilirlik, yasama, yargı ve diğer aktörler tarafından gerçekleştirilirken; içsel hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin vatandaşlara ve kendi amirlerine karşı sorumluluğundan oluşmaktadır (Çukurçayır vd., 2012: 12). Esasen hukuk devletinin bir gereği olarak, yönetenlerin yönetilenlere karşı hesap verebilir nitelikte olması gerekmektedir. İyi yönetişimin diğer prensiplerinden olan, şeffaflık ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin zorunlu bir sonucu olarak hesap verebilirlik ilkesine uygun hareket edilmesi, etkin bir yönetim için şarttır.

“Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı” da hesap verebilirliği iyi yönetişimin ilkelerinden biri olarak tanımlamış, yasama ve yürütme süreçlerinde üstlenilen görevlerin daha açık olması gerektiğine dikkat çekmiş, yönetim sürecinde yer alan tüm aktörlerin daha şeffaf ve sorumlu hareket etmesi gerektiğini vurgulamıştır (Kesim ve Petek, 2005: 45). Yönetimde tüm paydaşların aktif rol alması gerektiğini

savunan yönetim düşüncesinden hareketle, söz konusu bu ilkenin gereği olarak, devlet, özel sektör ve STK'larda görev alan tüm bireyler, gerek kurumsal anlamda, gerekse şahsi olarak yaptıkları iş ve eylemlerden dolayı kamuoyuna hesap verebilmelidir.

2.1.1.3.1.3. Katılımcılık

Yönetişim, “kamunun yönetimindeki aktörleri değiştirme işlemine” katılımcılık ilkesi adını vermektedir (Güler, 2011: 317). Katılımcılık, kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerine vatandaşın ve STK'ların dâhil edilmesini anlatan bir kavramdır. Katılımcılık kavramı çerçevesinde, vatandaşların tamamının doğrudan veya kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla dolaylı bir biçimde, karar alma süreçlerine katılması öngörülmektedir. Vatandaşların politika oluşturma ve uygulama süreçlerine aktif katılımı, farklı çıkar grupları arasında uzlaşma sağlanması ve bireysel çıkarların ötesinde ortak çıkar bilinciyle hareket edilebilmesini sağlayacaktır (Çukurçayır vd. 2012: 12).

Katılımcılık, kamusal karar alma süreçlerinin her aşamasında, toplumdaki tüm aktörlerin etkin bir biçimde yer almasını ifade etmektedir. Kamusal politikaların katılımcı bir anlayışla oluşturulması, kararların kabul edilme ve etkin uygulanma olasılığını artıracak, toplumun görüş ve istekleri göz ardı edilmemiş olacak, her şeyden önemlisi de, vatandaş-devlet ilişkilerinin gelişmesine yönelik önemli katkılar sağlayacaktır (Eryılmaz, 2011: 55-56; Toksöz, 2008: 19).

Katılımcılığın iyi yönetişimin temel değerlerinden olmasının tek nedeni bu kavramın demokratik niteliğinden kaynaklanmamaktadır. Katılımcılığın önemimin artmasının güçlü pratik gerekçeleri bulunmaktadır. Örneğin “Dünya Bankası”, katılımcı anlayışla geliştirilen ve uygulanan projelerin; katılımın dikkate alınmadığı projelere göre çok daha başarılı sonuçları olduğunu ifade etmektedir (Öztürk, 2002: 28-29). Bu bağlamda, kararların alınması ve uygulanması sürecine vatandaşın aktif katılımı, vatandaşta alınan bu kararlara sahip çıkma duygusunu oluşturmakta ve alınan kararların başarısını artırmaktadır denilebilir.

2.1.1.3.1.4. Cevap Verebilirlik

İyi yönetişimin temel prensiplerinden biri olan cevap verebilirlik, vatandaşın, kamuda veya hükümette görev alanlar tarafından dinlenerek, cevaplandırılacaklarını bilmeleri anlamına gelmektedir. Cevap verebilirlik ilkesi, politikacıların ve kamu görevlilerinin, halka karşı daima cevap vermeye hazır, istekli, duyarlı, halkın talep ve görüşlerini anlayabilen bir yapıda olmasını gerektirmektedir. (Özer, 2006: 80). Cevap veren yönetim veya hükümet anlayışının temelinde ise, “vatandaş önce gelir” görüşü bulunmaktadır. Bu görüşle vurgulanmak istenen, daha fazla bireyi vatandaş olarak sorumluluğunu yerine getirmeye ve yönetimde bulunanları vatandaşın istek ve taleplerine karşı daha duyarlı olmaya davet etmektir (Çukurçayır vd. 2012: 12).

Bu bağlamda yönetimin izlemesi gereken yol, vatandaş üzerinde mutlak otoritenin bir temsilcisi olarak yüklendiği ebeveyn rolünden sıyrılıp, vatandaşla olan ilişkisini ortaklığı, işbirliğini ve karşılıklı etkileşimi gerektiren bir yapıya dönüştürmesidir. Bu çerçevede, bireylerin ihtiyaç ve isteklerini anlamak ve toplum problemlerini ortaya koyma yollarını aramak, seçilmiş veya atanmış tüm kamu görevlileri için tanımlanan yeni görevlerdir (Toksöz, 2012: 17).

Cevap verebilirlik ilkesi bağlamında; anket, telefon görüşmesi, elektronik posta, açık oturum gibi yöntemlerle veya düzenlenecek toplantılarla halkın istek ve ihtiyaçları ile sorunları belirlenebilir. Bu doğrultuda ortaya çıkan bulgulardan hareketle, vatandaş odaklı, vatandaşın talepleriyle uyumlu, daha etkin bir yönetim tesis edilebilecektir.

2.1.1.3.1.5. Hukukun Üstünlüğü

Hukuk devleti; devletin varlığının hukuka dayanmasını, yönetimde keyfilikten uzak durularak, hukuk kurallarının egemen olmasını ifade etmektedir. Hukukun üstünlüğü ilkesi ise, “yönetimin hukuk kurallarına bağlı kalarak, objektif bilgiye dayalı karar vermesi ve kararların hukuk yolu ile denetlenmesini” anlatmaktadır (Toksöz, 2012: 19). Bu ilke kamu kurum ve kuruluşlarının, adil bir biçimde oluşturulan yasal düzenlemeler çerçevesinde hareket etmesi ve vatandaşın

kendi fiil ve davranışlarına yasaların uygulanabileceğini kabul etmesini öngörmektedir (Özer, 2006: 80).

Hukukun üstünlüğü ilkesine, devletin sürekliliği açısından mutlak surette uyulması gerekmektedir. Çukurçayır'a (2012: 13) göre; sürekli sorgulanan ve eleştirilen hantal bir devlet yerine; katılımcı bir anlayışla gelecekteki hedeflerini belirleyen, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere toplumsal rolleri noktasında fırsat tanıyan, hukukun üstünlüğünü önceleyen bir devlet yönetimine geçilmelidir. Bir toplumda, hukukun üstünlüğüne inanan, hukuk kurallarının uygulanabilirliği noktasında yönetimle işbirliği yapan, saygılı bireylerin varlığı, devletlerin varlıklarını sürdürebilmeleri açısından oldukça önemlidir.

Hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkesi; toplumsal yaşamda eşit muamele ve temel insan haklarına saygının yerleşmesini sağlayarak, keyfi uygulamalara son vermektedir. Ayrıca kurum ve kuruluşların görevlerini kötüye kullanmasını sınırlandırmaktadır. Bağlayıcı hukuk kurallarının varlığı ile adil işleyen bir yargı sistemi, demokratik yönetimin ve modern toplumların temel dayanaklarındanır. Adil işlemeyen bir yargı sisteminde, iyi yönetişimin temel prensiplerinden olan şeffaflık, dürüstlük, eşitlik, adillik, hesap verebilirlik gibi kavramların işlerlik kazanması pek mümkün görünmemektedir. Bu bağlamda, iyi yönetişimin diğer ilkelerinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi ve bu ilkelerin kurumsallaşabilmesi hukukun üstünlüğü ilkesine büyük ölçüde bağlılık göstermektedir.

2.1.1.3.1.6. Etkinlik

Etkinlik ilkesi kapsamında, usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanımını sağlayacak sonuçlar üretmesi gerekmektedir. Bu bağlamda etkin yönetişim; küreselleşmenin gerektirdiği değişim ve dönüşüme uyum sağlamaya yönelik, devlet, özel sektör, vatandaş ve STK'ların yönetimde birlikte rol almasını öngören geniş bir anlayış yelpazesini temsil etmektedir (Özer, 2006: 81).

Etkinlik; "yönetimin aldığı kararların herkese eşit ve eş zamanlı uygulanması, elde edilmesi beklenen sonuçlar ile kullanılacak kaynaklar ve olumsuz etkilenecek olan kesimlere etkileri arasında makul bir ilişki olması" anlamına gelmektedir

(Toksöz, 2012: 19). Bu bağlamda ilke alınan kararların, oluşturulan hedeflerin, planlanan zamanda, verimli bir şekilde uygulanmasını öngörmektedir.

İyi yönetim anlayışı kapsamında yönetimde etkinlik, “karar alma sisteminin problem çözme gücü” yaklaşımı bağlamında değerlendirilmektedir. Buna göre etkinlik, “uluslararası sistemin yapılanmasına ilişkin problemleri ortadan kaldırma veya hafifletme derecesi” olarak da ifade edilmektedir (Çukurçayır vd., 2012: 13).

2.1.1.3.1.7. Dürüstlük ve Eşitlik

İyi yönetişimin bir diğer prensibi dürüstlük ve eşitliktir. İyi yönetim kapsamında temelde dürüstlüğün iki yönü bulunmaktadır. Birincisi işlemsel dürüstlük, ikincisi ise kurumsal dürüstlüktür. İşlemsel dürüstlük; kanunlarla ilgili olup, kanunların ve kuralların herkese aynı biçimde uygulanmasını ve uygulamada herhangi bir sürprizle karşılaşılmasını ifade etmektedir. Kurumsal dürüstlük ise; bir kurumun işlem, karar, hizmet vb. olgularının ve örgüt içi yetki dağılımı ile kaynakların kullanımında adaletli olunması gerektiğini ifade etmektedir (Öztürk, 2002: 30).

Eşitlik ilkesi ise, tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini koruma ve geliştirme olanakları bakımından, eşit imkânlarla sahip olmasını gerektirmektedir. Benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesi noktasında hiçbir şekilde taviz verilmemelidir (Çukurçayır vd. 2012: 13). Kamu sektörünün, aldığı kararlarda toplumun herhangi bir kesimine ayrıcalıklı uygulamalarda bulunmaması ve vatandaşın tabi olduğu kuralların açık ve anlaşılır bir şekilde belirlenerek herkese aynı şekilde uygulanması, devlete güven duyulmasını sağlayacaktır (Toksöz, 2008: 18). Ancak bu şekilde adil ve dürüst bir yönetim tesis edilebilecektir denilebilir.

2.1.1.3.1.8. Tutarlılık

Tutarlılık ilkesi, çoğunlukla uygulanan politikaların birbiriyle tutarlı olmasıyla ilişkili şekillenmektedir. Genel bir ifadeyle, bir politikanın beklenen sonuçlarına veya amaçlarına aykırı etkilerin ortaya çıkmaması biçiminde ifade edilebilir (Kesim ve Petek 2005: 47).

Tutarlılık; alınan kararların ve oluşturulan politikaların, kendi içinde ve zaman içerisinde uyumlu olmasını, kamusal düzenlemelerin öngörülebilir ve istikrarlı olmasını, ayrıca, vatandaşın güvenli bir şekilde geleceğe dönük gelişim yatırımlarını gerçekleştirmesini sağlamaktadır (Toksöz, 2008: 18). AB'nin önemli bir organı olan Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan, "Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı"na göre, uygulanan politika ve eylemlerin tutarlı ve kolay anlaşılabilir olması zorunlu görülmektedir (Kesim ve Petek 2005: 47). Bu bağlamda istikrarlı bir yönetim anlayışı, vatandaşın geleceğe dönük kaygılarını minimum seviyeye indirgeyerek, devlete karşı duyulan güvenin pekişmesine yardımcı olacaktır.

2.2.DEMOKRASİ KAVRAMI

Siyasi bir örgütlenme biçimi olan günümüz modern devletlerinde bir devlet yönetim biçimi olarak demokrasi yaygın olarak uygulanmaktadır. Esas itibariyle toplumlarda kim yönetmeli? Sorusu ve beraberindeki tartışmalar 21 yy.'ın başında olduğumuz şu günlerde halk yönetmeli cevabı ile karşılık bulmaktadır. Heywood'a (2017: 271) göre muhtemelen hiçbir siyasi ideal günümüzde demokrasinin sahip olduğu sorgusuz kabule, hatta saygıya mazhar olmamıştır. Liberal, muhafazakâr, sosyalist, komünist ve hatta faşist tüm siyaset ve toplum bilimciler demokratik manifestolarını beyan ederek demokratik ideallere bağlılıklarını ifade ederler.

Demokrasi, halkın tamamının genel siyasetle ilgili temel belirleyici kararları alabildiği bir siyasal sistemin adıdır. Bu sistem, özellikle 20. yy.'ın son çeyreğinden sonra o derece rağbet gören bir rejim haline gelmiştir ki, bugün hemen her siyasal rejim bir şekilde kendisini demokrasi olarak takdim etme gereğini duymaktadır (Bal, 2014: 223). Demokrasi hususunda günümüz toplumsal yapılarına en uygun yönetim biçimi olduğuna dair genel kabul gören bir anlayış olsa da, demokrasinin tartışmalı bir kavram olduğu ve tartışmasız bir demokrasi tanımının bulunmadığı görülmektedir. Zira demokrasi, çok geniş ve çok yönlü bir kavramdır (Sartori, 2014: 18). Demokrasi kavramının kökenleri, Antik Yunan'a kadar uzanmaktadır. Demokrasi Yunanca "iktidar" veya "yönetmek" anlamına gelen "kratos" kelimesinden türemiştir ve "demos" yani halk tarafından yönetimi ifade etmektedir (Heywood, 2015: 57).

Avrupalı sosyolog, tarihçi ve siyaset bilimci Charles Tilly'e (2014: 22-25) göre, demokrasinin gözlemcileri, demokrasi tanımı hususunda; "anayasal", "tözel", "prosedürel" ve "süreç yönelimli" olmak üzere dört farklı tanım üzerinde durmaktadır. Buna göre anayasal yaklaşım, bir rejimin politik faaliyetlerle ilgili olarak gerçekleştirdiği yasal düzenlemelere yoğunlaşır. Bu yaklaşım; geniş tarihsel karşılaştırmalarda bulunarak, oligarşi, monarşi, cumhuriyet gibi pek çok rejim arasındaki farklılıkları görmeye olanak tanır. Tözel yaklaşım ise, belli bir rejimin desteklediği hayat şartlarına ve politikalara yoğunlaşır. Uygulanan rejimin; toplumsal refahı ve eşitliği, özgürlüğü, güvenliği, adaleti, kamusal müzakereyi ve çatışmaların barışçıl yollarla çözümü desteklemesi gibi pek çok hususta etkinliği konusuna yoğunlaşır. Prosedürel tanımları destekleyenler, ilgi odaklarına seçimleri koyar ve vatandaşların katılım sağladığı seçimlerin hükümet görevlilerinde ve politikalarında düzenli değişiklikler oluşturup oluşturmadığına odaklanır. Bu yaklaşıma göre, seçimler hükümette gerçekten önemli değişikliklere sebep oluyorsa, demokrasinin prosedürel varlığına işaret eder. Süreç yönelimli yaklaşımlar ise, demokrasi tanımlamasında anayasal, tözel ve prosedürel tanımlamalardan oldukça farklılaşır. Bu yaklaşıma göre bir durumun demokratik kabul edilmesi için daima aktif bir pozisyonda olması gereken birtakım süreç dizilerine ihtiyaç vardır. Bu bağlamda, modern siyasetin önde gelen teorisyenlerinden Roberth Dahl (2017), beş süreç yönelimli kriteri demokrasi için şart koşar. Dahl'a göre bu kriterler; bir topluluğun bütün üyelerinin, yönetim süreçlerinin her aşamasına katılım için eşit derecede hak sahibi olmaları gerekliliğini karşılayacak kriterlerdir. "Politik belirlemelere etkin katılım", "oy kullanma eşitliği", "bilgi edinebilme", "gündemin denetimi" ve "yetişkinlerin dâhil olması" söz konusu bu kriterlerin başlıcalarıdır. Bu kriterlerin belirlenmesindeki amaç, topluluğun bütün üyelerinin, topluluğun politikasını belirlemekte politik açıdan eşit olması gerektiğidir. Aksi takdirde bu kriterlerden herhangi birisi yerine getirilmediğinde topluluk üyeleri siyasal eşitliğini kaybedecektir.

Siyaset teorisyenlerden David Held'e göre demokrasi, herkesin eşit değer ve saygınlıkta olduğu, siyasal hayata aktif bir şekilde katılabildiği, kişisel sorumluluk ve hesap verilebilirliğin cari olduğu, konsensüsün baş tacı edildiği, kamusal konularda periyodik aralıklarla yapılan serbest ve adil seçimler yoluyla herkesin kararlara

katılabildiği, toplumun mümkün en çok sayıda üyesini kapsayan, siyasaları çoğunluğun tercihlerine göre oluşturmakla birlikte, azınlığın hak ve çıkarlarını da gözeten sosyal siyasal bir örgütlenmeyi öngörmektedir. Bu örgütlenmede vatandaşlık, herkesin eşit hak ve yükümlülöklere, özgürlük ve kısıtlamalara, ayrıcalık ve sorumluluklara sahip olduğu bir statü şeklinde ifade edilmektedir (Bal, 2014: 227).

Esas itibariyle, demokrasi iki temel ilkeye dayanmaktadır. Bu iki ilkenin aynı anda var olmadığı sistemin demokrasi kavramı ile ilişkilendirilmesinin olanaklı olmadığı belirtilir. Söz konusu ilkelerden birincisi özgürlük ilkesidir. Özgürlük; “bireyin eylem olanaklarının, kişinin olmak istediğı gibi olmasının, yapmak istediğı gibi yapmasının engellenmemesini” anlatır. İkincisi eşitlik ilkesidir. Demokrasinin temel değerlerinden olan eşitlik; “tüm bireylerin eşit siyasal değerde olmasını ve bireyler arasında ayırım yapılmamasını” ifade etmektedir. Bu bağlamda, demokratik sisteme hayat veren, onu diğer sistemlerden ayıran ve benzersiz kılanın bu iki ilke olduğu kabul edilmektedir. Buna göre “demokrasi, vatandaşları için mümkün olduğunca fazla eşitlik ve özgürlüğü birleştiren bir yönetim şeklidir” (Pustu, 2005: 123).

Demokrasi kavramının kökleri her ne kadar Antik Yunan’a kadar uzansa da bu meselenin 19. yy.’a kadar siyaset düşünürleri tarafından geniş kapsamlı ele alınmadığı görülür. O tarihe kadar demokrasi genellikle cahil ve aydınlanmamış yığınların yönetimi kabul edilerek reddedilmiştir. Bugün ise, demokrasi yaygın olarak kabul edilmektedir. Günümüzde demokrasi evrensele yakın bir şekilde genel kabul görmüş olmasına rağmen erdemleri de asırlardır tartışılmaktadır. Bu tartışmalar bir bakıma 20. yy.’ın son dönemlerinde yeniden alevlenmiştir. ABD’nin 16. başkanı ve Cumhuriyetçi Partinin ilk başkanı olan “Abraham Lincoln” Amerikan İç Savaşı’nın yaşandığı 1861-1865 yılları arasında yaptığı bir konuşmasında demokrasiyi şöyle tanımlamaktadır: “Demokrasi; halkın, halk tarafından, halk için yönetimidir.” Heywood’a göre Lincoln yapmış olduğu bu tanımla iki zıt demokrasi kavramı ortaya koymaktadır. “Halk tarafından yönetimi” ifade eden birinci yaklaşımın temelinde halkın kendi kendini yönetmesi düşüncesi yer almaktadır. Tanımdaki “halk için yönetim”i ifade eden ikinci yaklaşımın temelinde ise, halkın

kendi kendini yönetmesi dikkate alınmamış, yönetimin kamu yararı ve halkın çıkarlarını gözetmesi gerektiği düşüncesi yer almıştır. Büyük ölçüde Atina demokrasi modelinden kaynaklanan ve 19. yy.'a kadar devam eden klasik demokrasi kavramı halkın katılımını idealleştirmektedir. Zira Atina demokrasisinin temel taşı tüm vatandaşların polis veya şehir devletindeki yönetime doğrudan ve sürekli katılımıdır. Katılımcı demokrasi olarak da isimlendirilen ve doğrudan demokrasinin bir biçimi olan Atina demokrasisi ayrı bir profesyonel siyasetçi sınıfına olan ihtiyacı ortadan kaldırarak, vatandaşların doğrudan kendi kendilerini yönetebilmelerini mümkün kılmaktadır. Böylece, devlet ve yönetilen, devlet ve sivil toplum arasındaki ayrıma da son verilmiş olunur. Benzer bir sistemin “şehir meclisleri demokrasisi” şeklinde yerel seviyede ABD’de ve İsviçre Kantonlarındaki şehir meclislerinde uygulanmaya devam ettiği bilinmektedir (Heywood, 2017: 272-273).

Şehir meclislerinin yanı sıra günümüz modern devletlerinde, anayasa değişiklikleri, yerel özerklik tartışmaları ve yasa teklifleri gibi pek çok hususta zaman zaman uygulanan halk oylaması ve referandum gibi araçların da doğrudan demokrasi usulleri olarak uygulandığı genel kabul görmektedir.

Atina’da uygulanan doğrudan demokrasi modeli ile idarenin, halk adına karar verme yetkisini almış profesyonel siyasetçilere bırakıldığı ve bir modern yönetim biçimi olan temsili demokrasi veya sınırlı ve dolaylı demokrasi modeli arasında çok az bir benzerlik bulunmaktadır. Temsili demokrasi modelinde sınırlılık; halkın yönetime katılımının seçim dönemleriyle sınırlı olmak üzere, birkaç yılda bir oy verme anlamında seyrek aralıklarla ve kısa süreli olmasını ifade eder. Dolaylı olması ise, yönetim ile halk arasında belirli bir mesafenin olmasını ifade eder. Temsili demokrasi, her ne kadar sınırlı ve ritüel olarak görülse de oy verme fiilinin bizzat kendisi halk gücünü yansıttığından bir çeşit demokrasi olarak kabul edilir. Bu bağlamda, temsili demokrasi halk tarafından yönetim amacını gerçekleştirmese de halk için yönetim amacını muhtemelen yerine getirebilir (Heywood, 2017: 277).

Dahl’a (2017) göre de demokrasi, tüm dünya üzerindeki insanların desteğini kazanmıştır. Demokrasi; zalim ve kötü idarecilerin yönetime geçmesini engellemesi, vatandaşına demokratik olmayan sistemlerin sağlayamadığı birçok temel hakkı sağlamayı garanti etmesi ve alternatiflerinden daha geniş bir bireysel özgürlük alanı

sağlaması, bireysel çıkarların korunmasına yardımcı olması, yalnızca demokratik bir hükümetin vatandaşın kendi kaderini tayin etme özgürlüğünü yaşayabilmesine olanak tanınması, insani gelişimi daha fazla desteklemesi gibi pek çok yararından dolayı uygulanabilir herhangi bir alternatife göre çok daha avantajlıdır.

“Demokrasi; çeşitli araç ve kurumlar kullanılarak insanların, diğer toplum bireyleriyle birlikte uyum içinde yaşamalarını sağlayan bir sistemdir” (Çukurçayır, 2012: 23). Zira insan ilişkileri çatışma ve uzlaşma olmak üzere iki temel olgu üzerine kuruludur. Demokrasilerde çatışma uzlaşmaya ve hoşgörüye dönüşür. Oysaki çok daha katı yönetim biçimlerinde veya anarşizmde uzlaşmanın yerini şiddet alabilmektedir.

Demokrasi kavramı iktisadi boyutta değerlendirilecek olursa eğer; Dünya Bankası da demokrasinin farkına varmış, en azından demokrasinin ekonomik büyümeye katkıda bulunabileceğini fark etmiştir. Şöyle ki; Dünya Bankası, Washington Uzlaşması'na, dolayısıyla yoksul ekonomilerin dünya pazarlarıyla bütünleşmesinin bu ekonomilerin sosyo-ekonomik sorunlarını hızlı bir şekilde çözebileceği düşüncesine öncülük etmiştir. Dünya Bankası'nın, kurumsal ekonomistlerin yoğun bir şekilde savundukları “etkili pazarlar, kapsamlı toplumsal ve politik altyapılar gerektirir” görüşüne son yıllarda giderek daha fazla yaklaştığı görülmektedir (Tilly, 2014: 305). Bir toplum çağdaşlaştıkça, onun piramit şeklindeki sosyo-ekonomik yapısı yerini bir altıgen biçimine bırakarak (Sartori, 2014: 41) iktisadi boyutta daha dengeli bir hal alır. Dahl'a (2017) göre de, demokrasi ile yönetilen ülkeler, demokrasinin olmadığı ülkelere göre daha zengindir. Zira ülkelerin ekonomik gelişmişlikleri açısından da demokratik rejimlerin önemine vurgu yapıldığı görülmektedir. Aslında geçtiğimiz 19. yy. boyunca da ilerleme, demokrasinin yayılmasıyla eşanlamlı olarak değerlendirilmiştir. Ancak, demokrasinin erdemleri yanında kusurlarının da olduğu genel olarak ifade edilmektedir. Nitekim farklı demokrasi modelleri de demokrasinin bu erdem ve kusurlarıyla ilgili tartışmalar nedeniyle ortaya çıkmıştır denilebilir.

2.2.1. Demokrasi Kuramları

Demokrasi, anlamı ve tanımı üzerinde henüz mutabakat sağlanamamış olan esasen tartışmalı bir kavramdır. Böyle olduğu için de birçok tanımı ve modeli bulunmaktadır (Bal, 2014: 214). Dolayısıyla tek bir demokratik yönetim modelinden söz edemeyiz. Tarihsel süreçte, farklı dönemlerde ve dünyanın farklı coğrafyalarında birbirleriyle rekabet halinde olan demokrasi modelleri gelişmiştir. Bunlar; doğrudan ve dolaylı demokrasi, siyasi ve sosyal demokrasi, çoğulcu ve totaliter demokrasi, liberal demokrasi ve benzerlerinden oluşmaktadır (Heywood, 2017: 271). Üyelerinin kendilerini sosyal bakımdan eşit görmelerini gerekli sayan ve böyle bir toplum ahlakına sahip olan demokrasi yani, eşit değer anlayışının hakim olduğu demokrasi, sosyal bir demokrasidir. Hakim unsuru gelir eşitliğini sağlamak olan demokrasi iktisadi demokrasidir. Siyasal anlamda demokrasi ise, geniş ölçekli bir makro demokrasidir. Başka bir ifadeyle siyasal demokrasi, üst-egemen demokrasi, diğer demokrasiler ast demokrasilerdir. Sartori'ye (2014: 28) göre, eğer üst aşamadaki varlık (devlet) demokrasi değilse, alt aşamadaki varlıkların da demokrasi olarak yaşamasına ve gelişmesine olanak yoktur. Dolayısıyla demokrasinin gerekli koşulu ve gerekli aracı, siyasal demokrasidir. Modern devletlerde ise demokrasiler, siyasetçilerin bir anlamda halkı temsil ederek onlar adına harekette bulunmalarında ifadesini bulmaktadır (Heywood, 2017: 271).

Tarihsel olarak bu modellerin en başarılısı liberal demokrasi olmuştur. Liberal demokratik sistemler; birisi liberal, diğeri demokratik nitelik olmak üzere iki farklı özelliği bünyesinde bulundurması sebebiyle melez bir özellik taşımaktadır. Burada liberal özellik sınırlı yönetime olan ihtiyacı, demokratik özellik ise, halkın yönetimine bağlılığını yansıtmaktadır (Heywood, 2015: 57-58).

Liberal demokrasi, bulunduğumuz yüzyılda yegâne meşru yönetim biçimi olarak kabul edilmiştir. Demokrasi teorisindeki tartışmalardan biri de, demokrasi teorisyenlerinin, demokratik kurumları pekiştirmek için sundukları yeni demokrasi paradigması yani müzakereci demokrasi modelidir. Demokratik egemenlik fikrini liberal kurumlarla uzlaştırarak, liberal demokrasiyle sağlam bir sadakat temeli sağlama amacında olan müzakereci demokratlar; modern demokrasi anlayışında liberal değerlerin merkezi rolüne vurgu yaparlar. Müzakereci demokratların amacı,

liberalizmden vazgeçmek yerine liberalizmin ahlaki boyutunu yeniden tesis ederek liberal değerler ile demokrasi arasında yakın bir bağ kurmaktır (Mouffe, 2015: 85-88).

Dahl (2017) ise, modern temsili demokrasilerden bahsetmenin bir yolu olarak “poliarşik demokrasi” kavramını önermektedir. “Poliarşi” Yunancada “çok” ve “yönetmek” anlamına gelen kelimelerden oluşmuştur ki, Dahl’a göre, “poliarşik demokrasi”, tek kişinin yönetiminden yani monarşiden veya bir azınlığın yönetiminden yani oligarşiden veya aristokrasiden farklı olarak çok kişinin yönetmesi demektir. Daha geniş bir tanımlamayla “poliarşik demokrasi”; Dahl’ın modern temsili demokrasinin siyasi kurumları olarak ifadeleştirdiği; “seçimle belirlenmiş memurlar, özgür, adil ve sık yapılan seçimler, ifade özgürlüğü, alternatif bilgilenme kaynakları, kurumsal özerklik ve vatandaşların yönetime dâhil edilmesi olmak üzere belirtmiş olduğu altı demokratik kuruma sahip politik bir sistemdir”. Aslında Dahl’a göre bu kurumlar, kamu idaresinde gerekli olduğundan dolayı zaman içerisinde ortaya çıkmışlardır. Daha küçük birimlerin yönetiminde gerekli değildir. Başka bir ifadeyle, bu altı kurumu bünyesinde barındıran poliarşik demokrasi, bir ulus devletin ya da ülkenin büyük ölçeğinde demokratik yönetimdir.

Demokrasi, genel tanımı ile “halkın kendi kendini yönetmesidir”. Toplumdaki tüm bireylerin, yönetime katılmasının, nüfus kriteri düşünüldüğünde mümkün olamaması sonucunda, halkın yönetim hakkını seçtiği temsilciler vasıtasıyla kullanmasını öngören “temsili demokrasi” modeli benimsenmiştir. Ancak, temsili demokrasi modelinde, halkın irade beyanının sınırlı olması ve demokrasi kültürünün gelişiminde yetersiz kalması sebebiyle yeni demokrasi modelleri geliştirilmiş ve “katılımcı demokrasi” denilen yöntem ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda demokratik yönetim biçimlerinin asırlar içinde kayda değer değişiklikler gösterdiği görülmektedir.

2.2.1.1. Klasik Demokrasi

Kökenleri Antik Yunan’a kadar uzanan “demokrasi” Antik Yunan’da tam anlamıyla kökleşmiş bulunmaktaydı. “Kraşi” (cracy) ile biten “otokrasi”, “aristokrasi” ve “bürokrasi” kelimeleri gibi demokrasi de Antik Yunancada “güç” ve

“yönetmek” anlamına gelen “kratos” sözcüğünden türemiştir. Demokrasi “halk (demos) tarafından yönetimdir”; “demos” ise “halk” anlamına gelmektedir (Heywood, 2015: 57).

Büyük ölçüde Atina demokrasi modelinden kaynaklanan ve 19. yy.’a kadar devam eden klasik demokrasi kavramı halkın katılımını idealleştirmektedir. Zira Atina demokrasisinin temel taşı tüm vatandaşların polis veya şehir devletindeki yönetime doğrudan ve sürekli katılımıdır. Katılımcı demokrasi olarak da isimlendirilen ve doğrudan demokrasinin bir biçimi olan Atina demokrasisi ayrı bir profesyonel siyasetçi sınıfına olan ihtiyacı ortadan kaldırarak, vatandaşın doğrudan kendi kendilerini yönetebilmelerini mümkün kılmıştır. Böylece, devlet ve yönetilen, devlet ve sivil toplum arasındaki ayrıma da son verilmiştir (Heywood, 2017: 272-273). Milattan önce (MÖ) 4. ve 5. yy.’larda uygulanan Atina demokrasisinin çoğu kez halk katılımının yegâne, saf ve ideal sistemi olduğu düşünülmektedir (Mutlu, 2015: 477).

Atina demokrasisinin temel özellikleri: Vatandaşların, yasama ve yargı fonksiyonlarında direkt yer alabilmeleri; yurttaş meclisinin egemen gücü veya rolünün olması; egemen gücün alanının, şehre ait ortak işlerin tümünü kapsayacak kadar yaygın olması; kamu görevlerine adaylık için direkt seçim, kura, rotasyon gibi farklı seçme yöntemlerinin olması; sıradan vatandaşlarla kamu görevlilerini ayıracak hiçbir imtiyazın bulunmaması; savaşla alakalı pozisyonlar haricinde hiç kimsenin aynı görevi ikiden fazla üstlenememesi; herkes için kısa süreli bir görev tanımının geçerli olması; kamu hizmetleri için belirli bir ücret ödenmesinin esas olması şeklinde ifade edilebilir (Bal, 2014: 220). Yunan şehir devletlerinde halkın yönetime doğrudan katılımını sağlayan, şehir meclisleri doğrudan demokrasinin uygulandığı tek araç değildir. Halk oylaması veya referandum da doğrudan demokrasi usullerindendir. Doğrudan halk oylamasıyla seçmenler seçilmiş politikacıların belirli konularda kendi adlarına karar alması yerine kendileri karar vermektedir (Heywood, 2017: 276).

Genel olarak demokrasinin ilk örneği olarak bilinen Antik Yunan’ın dolaysız demokrasisi, ideal demokrasi tipi olarak ifade edilmektedir (Bal, 2014: 225). Ancak; vatandaşın doğrudan kendi kendisini yönetmesini mümkün kılan Atina

demokrasisinin uygulandığı Yunan şehir devletlerini, özgün demokrasiler olarak nitelendirmeden önce şu temel gerçek üzerinde düşünmek gerekir. O dönemde Atina nüfusunun neredeyse yarısını, hiçbir yurttaşlık hakkı olmayan, yurttaşlar tarafından kişisel bir eşya gibi sahiplenilen köleler oluşturmaktaydı. Atina’da ikamet eden çok sayıda yabancı, yurttaşların eşleri ve çocukları ile Atina nüfusunun önemli bir çoğunluğunu oluşturan kölelerin yurttaşlık hakları yoktu. Yalnızca özgür, yetişkin erkekler yurttaşlığa kabul ediliyordu. Bu bağlamda eşitsizlik, Yunan şehir devletlerinin siyasi sistemine bir bütün halinde yayılmış olmaktadır. O halde, Atina demokrasisi her ne kadar doğrudan demokrasi olarak nitelendirilmiş olsa da, yurttaşları arasındaki eşitsizlik, bu rejimleri bütünüyle olgunlaşmış demokrasiler olarak düşünmenin karşısında ağır basmaktadır (Tilly, 2014: 53-54). Dolayısıyla, katılım hakkının yirmi yaşın üzerindeki Atina doğumlu erkeklerle sınırlı olması, bu modelin temel noksanlığıdır. Aslında bu eşitsiz durum yani, yönetime katılımın erkeklerle sınırlandırılmış olması, Atina’da ve 20. yy.’a kadarki demokrasilerde ve cumhuriyetlerde var olmaya devam etmiştir. Bu bağlamda, Yunan demokrasilerinin gerçek manada “doğrudan demokrasi olmadığı” söylenebilir (Mutlu, 2015: 477).

2.2.1.2. Temsili Demokrasi

Modern demokrasi düşüncesi nadiren klasik anlamdaki halkın kendi kendini yönetmesi anlayışına dayanmaktadır. Modern demokrasiler, siyasetçilerin bir anlamda halkı “temsili” ederek onlar adına harekette bulundukları inancına dayanarak, yönetim, halk adına karar verme yetkisini almış profesyonel siyasetçilerin eline bırakılmıştır. Bu çerçevede temsili demokrasi sınırlı ve dolaylı demokrasi biçimidir (Heywood, 2017: 271-277).

Temsili demokrasi taraftarları sınırlılığını kabul etmekle birlikte modern şartlarda bunun, uygulanması mümkün olan tek demokrasi modeli olduğunu savunurlar. Siyaset teorisyeni Chantal Mouffe (2015: 13), Antik Yunan’daki doğrudan demokrasi ile modern devletin yönetim biçimi olan temsili demokrasi arasındaki esas farkın, daha büyük ve daha karmaşık olan günümüz toplumlarında doğrudan demokrasi modelinin uygulanmasının artık mümkün olamayacağından kaynaklandığını belirtmektedir. Zira vatandaşlar arasında yüz yüze iletişim imkânı olan Yunan şehir devletleri veya küçük şehirler gibi daha az nüfuslu topluluklarda

halkın yönetime katılımı mümkün olabilir. Ancak, modern ulus devletlerde milyonlarca vatandaşın katılacağı halk meclislerine dayalı bir yönetim biçimi düşüncesi gerçekçi değildir (Heywood, 2017: 278). Yüz yüze demokrasi ile milyonlarca vatandaş bünyesinde barındıran geniş ölçekli demokrasi arasında derin ayrılıklar vardır. İnsanoğlu uzun yıllar boyunca bu açıklığı kapatmak için uğraşmış ve herkesin katılamadığı büyük sayılardan oluşan demokrasiye geçerken, demokrasinin ilk halinde olan şeylerin birçoğunu yolda yitirmek zorunda kalmıştır (Sartori, 2014: 32). Ancak buna rağmen, günümüz modern devletlerinde kalabalık halk kitlelerinin yönetime katılımı temsili demokrasi uygulamalarıyla daha mümkün görünmektedir.

Diğer taraftan Heywood'a (2017: 278) göre, doğrudan demokrasilerde her konuda halka danışmak ve geniş katılımlı tartışmaya izin vermek, karar verme sürecini felç etme ve ülkeyi yönetilemez duruma getirme tehlikesini taşımakla birlikte, sıradan vatandaşların kendi adlarına yönetim gösterecek zaman, olgunluk ve uzmanlık bilgisine sahip olmamaları doğrudan demokrasinin bir diğer eleştirisidir. Bu anlamda temsili demokrasi bireylere siyasetteki iş bölümünün avantajlarını sunarak; vakitlerinin ve enerjilerinin tamamını hükümet işlerine veren uzman siyasetçilerin sıradan halktan daha iyi iş yapacaklarını varsayar. Bununla beraber 1960'lı yıllardan itibaren klasik demokrasiye ve özellikle katılım düşüncesine yönelik artan bir ilgi söz konusu olmuştur. Bu durum modern yönetimin bürokratik ve halkın taleplerine cevap vermeyen yapısına yönelik oluşan hayal kırıklığında ve kendi kariyerlerini düşündükleri kabul edilen profesyonel politikacılara olan saygının azalmasında görülebilir. Ayrıca oy verme işleminin siyasi süreç üzerinde çok az etkisi olduğu ve anlamsız bir merasime dönüştüğü ileri sürülmektedir. Bu bağlamda pek çok ülkede vatandaşlık bağlarının zayıflaması ve seçime katılma oranlarının azalması temsili demokrasinin hastalık belirtileri olarak gündeme gelmektedir.

Dahl'a (2017) göre de, modern zamanların büyük keşfi olarak tanımlanan temsili demokrasinin, birtakım sınırları mevcuttur. Buna göre pek çok avantajının yanında temsili hükümetlerin karanlık bir tarafı bulunmaktadır. Dahl bu karanlık tarafı "seçkinlerin pazarlığı" olarak ifade eder. Şöyle ki; temsili bir yönetim sisteminde yaşayan vatandaşlar önemli kararlarla ilgili çoğu kez "ihtiyari yetki"

verirler. Bu yetkiyi, yalnızca seçmiş oldukları temsilcilerine değil, aynı zamanda dolaylı olarak idarecilere, bürokratlara, kamu görevlilerine ve uluslararası kurumlara da verirler. Dahl'a göre, vatandaşların yönetimin eylemleri ve politikalarında etkili olabilmelerine yardımcı olan bu kişi ve kurumların yanı sıra, demokratik olmayan bir süreç de işler ki bu süreç; politik ve bürokratik seçkinlerin pazarlığıdır. Bu süreçte seçkinlerin yapmış olduğu pazarlığın kendi karşılıklı hesapları ve dengeler sistemi vardır. Bu sistem içerisinde, seçilmiş temsilcilerin pazarlık sürecine katılması oranında, halkın istekleri, hükümetin politikalarına ve kararlarına yansiyacaktır. Dahl'ın demokrasinin karanlık tarafı olarak ifade ettiği bu durum aslında, demokratik ülkelerde yaşayanların pek çoğu tarafından bilinmesine rağmen, temsil sistemi için ödenmesi gereken bir bedel olarak görülmektedir.

Esas itibarıyla günümüz modern demokrasilerinin çoğu temsili demokrasi modeline dayanmaktadır. Ancak temsili demokrasi modeli; farklılıkların temsiline olanak tanımaması, siyasal katılımı yalnızca seçim dönemlerine indirgemesi ve vatandaşların seçim dönemleri dışında pasif bir konumda olması, vatandaşların temsilcileri üzerinde etkisinin ve denetiminin olmaması, gizlilik ilkesi çerçevesinde aşırı merkezîyetçi ve korumacı devlet anlayışının oluşması gibi hususlar nedeniyle büyük ölçüde eleştirilmiştir (Nacak, 2014: 197-202).

Bu kapsamda bir değerlendirme yapılacak olursa; günümüz modern devletlerinde temsili demokrasi daha uygulanabilir bir demokrasi modeli olarak görülsede, temsili demokrasinin de birtakım sorun alanlarının olduğu ve günümüzde halkın yönetime katılım olanaklarının artırılarak daha katılımcı bir demokrasi modeline doğru geçilmek istendiği görülmektedir.

2.2.1.3. Katılımcı Demokrasi

Temsili demokrasinin modern ve ideal bir demokrasi biçiminde kabul edildiği dönemin sosyal, tarihsel ve kültürel şartları ile bugünün şartları ve demokrasi algısı farklı bir seviyededir. Günümüzde demokrasi, belirli aralıklarla düzenli seçimlerin yapıldığı bir sistem veya yalnızca oy kullanma biçiminde görülmemektedir. Toplumsal yaşamın her alanında temel insan haklarının esas olduğu, çok kültürlülüğün ve eşitliğin savunulduğu, bireysel özgürlüklerin genişletildiği, etnik,

dinsel ve kültürel ayrımcılıkların ortadan kaldırıldığı, bireylerin kendilerini ilgilendiren her konuda karar alma süreçlerine etkin katılımını vurgulayan bir kavram olarak algılanmaktadır. “Doğrudan demokrasi ideal, temsili demokrasi ise realist bir demokrasi modelidir” (Sala, 2016: 1719; Mutlu, 2015: 477). Ancak, ideale yani olması gerekene ulaşmak mümkün olmasa da ideale yaklaşmak arzulanan bir durumdur. Bu doğrultuda hedeflenen ise, temsili demokrasi modelinden kaynaklanan pek çok soruna bir çözüm önerisi olarak geliştirilen katılımcı demokrasi anlayışının hayata geçirilmesi ve halkın yönetime mümkün olan en yüksek seviyede katılımının sağlanmasıdır.

Genel olarak, yerel düzeyde ve yerel politikalarda vatandaşın katılımını amaçlayan “katılımcı demokrasi” modeli; bugünün koşullarında yetersiz kaldığı kabul edilen ve birçok açıdan eleştirilen “temsili demokrasi” yerine, vatandaşın yönetime doğrudan katılım olanaklarını genişleterek, çağımızın değişen devlet yapısına uygun bir model olarak öne çıkmıştır (Sala, 2016: 1717). Katılımcı demokrasi modeli; “egemenliğin halka ait olduğu, yönetenlerin halk tarafından belirlendiği, yönetenlerin seçim dönemleriyle sınırlı olmaksızın, seçim dönemleri dışında da denetlenebildiği, halkın gerekli gördüğü durumlarda yönetim süreçlerini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyebildiği bir yönetim sistemini” ifade etmektedir. Bu bağlamda katılımcı demokrasi modeliyle hedeflenen, sadece seçilmişlerin veya seçkinlerin değil, tüm vatandaşların yönetim süreçlerinin her aşamasına katılımının sağlanarak, demokratik siyasal bir kültürün oluşturulmasıdır (Göymen, 1999: 72). Katılımcı demokrasi modelinin temel hedefi, bireyleri siyaseten aktif bir pozisyona sevk ederek, daha fazla vatandaşın iktidarın kullanımına katılımını temin etmektir (Nacak, 2014: 205). Katılımcı demokrasi modelinin temelini oluşturan ve günümüz demokratik yönetimlerinin vazgeçilmez koşulları arasında yer alan siyasal katılım, dar manada “yalnızca oy verme davranışı” biçimde nitelendirilirken geniş manada, “yönetim sürecinin her aşamasına doğrudan veya dolaylı yollarla dâhil olma” biçiminde tanımlanmaktadır (Çukurçayır, 2012: 25-33). Siyasal katılım, alınan kararlar, oluşturulan politikalar ve toplumsal hedeflerin, karşılıklı işbirliği çerçevesinde ortaklaşa belirlenmesini sağlamaktadır. Merkezi yönetimin, her geçen gün çoğalan ve farklılaşan vatandaş beklenti ve isteklerini yerine getirmekte zorlanması nedeniyle, yönetim süreçlerine toplumun tüm kesimlerinin katılımını

öngören katılımcı demokrasi modeli, kamusal alanda yalnızca devletin değil, toplumsal tüm aktörlerin aktif bir rol almasını hedeflemektedir (Sala, 2016: 1719).

Yönetimde açıklık ve şeffaflığı benimsemiş olması katılımcı demokrasi modelinin bir diğer özelliğidir. Bu doğrultuda yönetimin gerçekleştirmiş olduğu tüm faaliyetler aleni ve halk tarafından bilinebilir niteliktedir. Katılımcı demokrasi modelini diğer demokrasi modellerinden ayıran bir başka özellik ise, bireylerin istedikleri zaman siyasal sisteme dâhil olması ve yönetsel faaliyetlerin vatandaşın denetim ve gözetimi altında yapılıyor olmasıdır. Bu kapsamda vatandaşın, özgür ve her türlü baskıdan arınmış olması gerekmektedir (Nacak, 2014: 205). Zira bireyler, özgürleştikleri, haklarını kullanabildikleri ve üzerlerindeki baskılardan kurtulabildikleri oranda karar alma süreçlerine katılabilmektedir.

Esasen katılımcı demokrasi; yeni bir kavram olmayıp, kökeni klasik demokrasi anlayışına dayanmaktadır. Temsili demokraside vatandaş, kendisini yönetimde temsil edecek temsilcileri, bizzat kullandığı oyla kendisi seçmekteyken, katılımcı demokrasinin temel argümanı, vatandaşın farklı mekanizmalar vasıtasıyla siyasete en geniş manada katılmasıdır. Aslında demokrasiye nitelik kazandıran ve vazgeçilmez kılan da vatandaşın siyasete aracısız, doğrudan katılması ve denetlemesidir (Çukurçayır, 2012: 25). Katılım, yönetim ile halk arasındaki bağların güçlendirilmesi, ortak bir uzlaş sağlanması, gücün paylaşılması ve karşılıklı işbirliğini içermesi bakımından oldukça önemlidir.

Günümüzde bir ülkedeki yönetim sisteminin demokratikliği ve etkinliği, vatandaşlarına sağladığı katılım imkânlarıyla doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda demokrasilerin, vatandaşlarına sağladıkları katılım olanakları ile bir anlam ifade ettiği görülmektedir. Katılımcı demokrasi bağlamında yönetime aktif bir şekilde katılmanın; bir taraftan karar alma sürecini kolaylaştırdığı, alınan kararların ve oluşturulan politikaların etki derecesini artırdığı; diğer taraftan yönetsel süreçte dış direnci azaltarak, devlet ve toplum arasındaki birlikteliği, ortaklığı ve bütünleşmeyi de artırarak pekiştirdiği belirtilmektedir. Vatandaş katılımı, kamu yönetimi ve siyasi sistemi meşrulaştırmaktadır (Çiftçi, 1996: 10; Brugue ve Gallego, 2003: 429). Esas itibarıyla katılımcı demokraside vatandaşlara önemli bir misyon yüklenmektedir. Aktif katılımcı ve etkili bir vatandaş profili katılımcı demokrasinin temel

önergelerinden birini oluşturmaktadır. Katılım sürecinde kamusal eylem ve kararlar merkezi bir otoritenin tek taraflı hâkimiyetinden ziyade, ilgili tarafların ortaklık ve ittifakları ile ortaya çıkmakta, vatandaşlar da, yapılan girişimlerdeki rollerinden dolayı, çok yakın ilişkiler kurulabilen ortaklara dönüşmektedir. Diğer yandan, toplumda sadece yönetilen bir vatandaşlık konumunu kabul edecek vatandaş sayısı da azalmaktadır. Sosyal ve siyasal hayatta gündemi belirlemek ya da belirlenmesinde etkili olmak bir hak ve sorumluluk olarak katılımcı demokratik düzende, vatandaşın ayrılmaz niteliklerinden birisi olarak öne çıkmaktadır. Bu durum vatandaşı, önceden belirlenmiş bir kısım kamusal eylemler ve kararlar çerçevesinde, belirlenmiş görev ve sorumlulukları yerine getiren edilgen bir unsur olmaktan çıkarıp, baskın bir toplumsal aktör ve yönlendirici bir güç haline dönüştürmektedir. Katılım çerçevesinde, toplumsal yapı içerisinde vatandaşlar güçlü ve aktif bir konuma gelerek, çok daha fazla söz sahibi olabilmektedir (Özel ve Güçlü, 2014: 104-106).

Sala'ya (2016: 1720) göre, vatandaşların özellikle yerel düzeyde yönetime katılımını hedefleyen katılımcı demokrasi, merkezi yönetimin yetki ve görev alanının kısıtlanarak sorumluluğun yerel yönetimlere verildiği bir yerinden yönetim modelidir. Yerel yönetimlerde demokratikliğin güçlendirilmesi bağlamında katılım temel değerlerdendir. Liberal geleneğin güçlü teorisyenlerinden Hayek de demokratik bir toplum için özel sektörden sonra en önemli unsurun yerel yönetimler olduğuna dikkat çekmektedir (Keleş 2016: 83). Esasen demokrasinin vazgeçilmezi olarak görülen katılım, çoğulculuk ve hesap verebilirlik gibi olguların uygulamaya geçirilmesi yerel yönetimlerde çok daha kolaydır. Bundan dolayı katılımın yerel yönetimlerde ulusal düzeydekinden daha fazla ve doğrudan sağlanabileceği ifade edilmektedir. Bu bağlamda da yerel yönetimler demokrasinin beşiği olarak görülmektedir (Pustu, 2005:124).

Belirtmek gerekir ki, kendilerini etkileyen politikaların belirlenmesinde ve düzenlenmesinde, yönetim, vatandaş, STK ve özel sektör örgütlerinden oluşan bütün ortaklar için eşit katılımın öngörüldüğü bir yönetim ideal bir yönetim olarak nitelenebilir. Ancak, bunun mümkün olmadığı durumlarda, en azından bu aktörlerin çoğunluğunu yönetim sürecine dâhil etmeyi sağlayacak bir yönetim yapılanması hem demokratik hem de iyi olma özelliklerini taşıyabilir. Nitekim toplumdaki işleyişin

sağlıklı olması ve istikrarlı bir yönetim için, demokrasinin varlığı tek başına mutlak bir garanti vermemektedir. Bu noktada, sosyal ve ekonomik gelişmeyi tüm topluma yaymayı ve bunu sürekli kılmayı önceleyen bir vatandaş katılımını olanaklı kılan kurumların, süreçlerin ve mekanizmaların güçlendirilmesi gerekir ki, bunun yolu ise, güçlü demokratik bağlanmadan geçmektedir. Bu da ancak, ortak müzakere, ortak çalışma ve ortak iş birliği ile sağlanabilir (Özel ve Güçlü, 2014: 106). Dolayısıyla söz konusu bu demokrasi modelinden istenilen faydanın sağlanabilmesi, bütün kurum ve kurallarıyla toplumun her alanına ve kesimine, yerleşmiş ve özümsemiş olmasına bağlıdır. Halkın talep ve beklentilerinin dikkate alınmadığı, temel hak ve özgürlüklerin kısıtlandığı, eşitliğin olmadığı, katılım olanaklarının sağlıklı bir biçimde oluşturulamadığı toplumlarda katılımcı demokrasi modelinden fayda sağlanması çok mümkün görünmemektedir.

20. yy. boyunca seçim katılımı evrenselleştirilerek, temsili demokrasi modeli konsolide edilmiştir (Brugue ve Gallego, 2003: 445). 21. yy.'da ise, katılımcı demokrasi anlayışı çerçevesinde, kamusal yönetim süreçlerine işbirliği, ortaklık, müzakere, diyalog gibi olguların ışığında vatandaş katılımı sağlanarak, kamu yönetiminin demokratikliği artırılmaya çalışılmaktadır.

2.2.1.3.1. Katılım Türleri

Demokrasinin işlevselliği ve etkin bir yönetim açısından katılım temel değer olarak kabul edilmektedir. Günümüzde katılımın önemi giderek artmakta ve daha fazla vatandaş karar süreçlerinde etkili olmak istemektedir. Dünya üzerindeki pek çok ülkede vatandaşın karar alma süreçlerine dâhil edilmesi kapsamında birçok farklı katılım yol ve yöntemi geliştirilmiştir. Söz konusu bu yöntemler, tarihsel süreç içinde ortaya çıkışlarına bağlı olarak “klasik yöntemler” ve “yeni yöntemler” olarak iki gruba ayrılmaktadır. Bu bağlamda yerel seçimler, referandum ve halkoylaması klasik katılım yöntemleridir. Yeni katılım yöntemleri ise; halk toplantıları, halk kurultayları, halk günleri, yurttaş kurulları, ihtisas komisyonları ve meclis toplantılarına katılım, kamuoyu yoklamaları, yerel gündem 21, kent konseyleri, gönüllülük, STK ve enformasyon kanalları biçiminde sıralanabilir. Bu çerçevede

katılımın klasik ve yeni yönetime katılma biçimleri olmak üzere iki farklı biçiminden bahsedilmektedir.

2.2.1.3.1.1. Klasik Yönetime Katılma Türleri

Vatandaşlar yönetime doğrudan veya dolaylı bir biçimde, bireysel ya da toplu olarak katılabilir. Doğrudan katılımda akla ilk gelen katılım şekli oy kullanmadır. Oy kullanmanın dışında seçimlerde aday olma ve dava açma hakkı gibi uygulamalar da doğrudan katılma biçimlerindendir. Bireysel kabul edilen bu tarz doğrudan katılma biçimlerinin yanı sıra, vatandaşın yönetimi etkilemek amacıyla kullanabileceği pek çok dolaylı yöntem bulunmaktadır. Dilekçe hakkı, anket, bildiri dağıtma, basını kullanma gibi dolaylı yöntemler bu kapsamda değerlendirilebilir. Bunun yanı sıra, tartışma ve propaganda toplantıları, gösteri yürüyüşleri, bir dilekçenin altına yüzlerce imzanın atılması, bazı hallerde dava açma hakkının topluca kullanılması gibi yöntemler de yönetime toplu olarak katılımın gerçekleştirilebileceği durumlara örnek olarak gösterilebilir (Eroğlu, 2006: 194). Bu bağlamda; seçimlere, gösterilere ve imza toplama kampanyalarına katılmak, yöneticilere mektup yazmak, herhangi bir parti, dernek veya STK'da aktif görev almak gibi yöntemler klasik yöntemler arasında sayılmaktadır (Çukurçayır, 2012: 135).

Seçimler; “demokratik rejimlerde, halkın, siyasal iktidarı onlar adına kullanacak yöneticilerini, kanunlar çerçevesinde, çok sayıda aday arasından seçtiği ve bir sonraki seçime kadar yönetim yetkisini devrettiği, izleyen dönemde ise, yöneticinin siyasal iktidarı kullanma biçimini değerlendirerek onu denetlediği bir süreç” olarak ifade edilmiştir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 255). Seçimlerin belirli bir zamanla sınırlı olması, katılım yöntemi bakımından yetersizliğini ortaya koymaktadır. Fakat buna rağmen, seçimlerde vatandaşın oy kullanmak suretiyle temsilcilerini seçmesi, zahmetsiz, kolay ve etkin bir katılım biçimi olarak değerlendirilmektedir. Bu çerçevede seçimler, yöneticileri ve söz konusu bu yöneticilerin uygulayacakları programları belirleme bağlamında önemli ve en yaygın etkileme yöntemi olarak demokratik sistemin olmazsa olmaz ögesi kabul edilmektedir (Çukurçayır, 2012: 137).

Diğer bir klasik yöntem referandumdur. Referandum, halkın farklı türden sosyal ve siyasal problemler çerçevesinde olumlu veya olumsuz görüşünü belirlemek amacıyla gerçekleştirilen oylamadır. “Referandum terimi” en yalın haliyle “halk oylamasıdır” (Yaman ve Küçükşen, 2018: 255). Bir belde halkının belirli bir dönem için seçtiği belediye başkanını, görev süresi dolmadan halk oylaması yöntemiyle görevden alabilme olanağı da klasik yöntemler arasında yer almaktadır. Ancak söz konusu bu yöntem, nadir uygulanan bir yöntemdir (Çukurçayır, 2012: 139).

2.2.1.3.1.2. Yeni Yönetime Katılma Türleri

Günümüzde vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını özendiren ve olanaklı kılan çeşitli katılma yöntemleri geliştirilmiştir. Zira bu yöntemlerin uygulanmasını mümkün kılan yapılar oluşturulmadıkça katılımcı demokrasiden de söz edilemez. Bu amaçla bugün artık pek çok ülkede halk oylaması, yurttaş kurulları, danışma kurulları, kent konseyleri, meclis toplantılarına katılma, kamu anketi, elektronik uygulamalar gibi farklı katılma yöntemleri uygulanmaktadır. Bu katılma yöntemleri ise, yeni yönetime katılma biçimleri olarak ifade edilmektedir. Esasen bunlardan halk oylaması hem klasik hem de yeni katılma biçimleri arasında sayılmıştır. Bu tarz katılma yöntemleri sayesinde vatandaşlar kimi zaman seçilmişlerin; aldıkları kararların uygulanmasına onay vermekte, kimi zaman ise, alınacak kararların şekillenmesine katkı sağlamaktadır. Bugün pek çok ülkede, söz konusu bu yöntemlerden bir kısmının politikaların belirlenmesi sürecinde bir zorunluluğa dönüştürülmüş olması, katılımcı demokrasi anlayışının, vatandaş nezdinde özümsemişi ve yerleşmesi bağlamında önemli görülmektedir (Nacak, 2014: 208).

Klasik katılma biçimlerine göre daha aktif bir katılımı öngören yeni katılma biçimleri sayesinde vatandaşlar, pasif konumdan çıkarak, yönetimi ve yönetimin aldığı kararları, bireysel, örgütlü veya örgütsüz olarak etkileme çabası içine girmekte, taleplerini ve görüşlerini aktif bir şekilde kabul ettirme olanağına kavuşmaktadır (Eroğlu, 2006: 194). Yeni katılma biçimlerinin; demokratikleşme, küreselleşme ve yerelleşme ekseninde önemli roller üstlenebileceği ifade edilmektedir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 247).

Yeni yönetime katılma biçimlerinden ilki halk oylamasıdır. Halkoylaması, “temsili demokraside vatandaşın kendisini doğrudan ilgilendiren konular veya siyasalar hakkında oy kullanması yoluyla, karar alma sürecine katılımını sağlayan bir yöntem” olarak ifade edilmektedir. Referandum ise, “yasama faaliyetine ilişkin bir konu veya politikanın doğrudan halkın oyuna sunulmasıdır” (Zenginkuzucu, 2013: 1). Halk oylaması yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde; vatandaşlara, yaşadıkları bölgeyle ilgili olarak, önemli konularda daha etkin rol oynama imkânı sağlaması ve vatandaşları pasif görünümden çıkarıp, yaşadıkları bölgeyi şekillendirme noktasında daha aktif bir konuma getirmesi nedeniyle oldukça önemli bir katılım aracı olarak görülmektedir (Mutlu, 2015: 480). Bu bağlamda gerek ulusal gerekse yerel manada halk oylaması, halkın tansiyonunu ölçen demokratik bir halk katılımı olarak ifade edilebilir.

Diğer bir katılım türü meclis toplantılarına katılımdır. Bölge halkının direkt olarak meclis toplantılarına katılması, aracısız bir şekilde taleplerini, düşüncelerini, problemlerini ve bu problemlere yönelik çözüm önerilerini yöneticilere aktarması bakımından oldukça önemli bir yöntemdir. Bu tarz toplantılar vasıtasıyla aynı zamanda vatandaşın bilgi eksikliği de giderilmiş olmaktadır. Ancak söz konusu bu katılım yöntemi, meclisin karar verme yetkisini sınırlamamakta ve bu yetkiyi bölge halkına devretmemektedir. Meclis kararları, meclis toplantısına katılan vatandaşların nerileri ve sorunları dikkate alınarak şekillendirilmeye çalışılmaktadır (Mutlu, 2015: 480).

Yeni yönetime katılma türlerinden biri olarak değerlendirilen kent konseyleri ise; “herkesin görüşlerini açıklama fırsatı bulabileceği bir platform” biçiminde ifade edilmiştir. Kent konseylerinin temel fonksiyonu; kentte yaşayan bütün toplumsal aktörleri bir araya getirerek, tüm kenti kucaklayan ortak bir akıl ve kent için bir platform oluşturulmasını sağlamaktır. Bu bağlamda kent konseyleri, yerel yönetim temsilcileri, kentte yaşayan tüm hemşeriler, STK’lar ve ilgili diğer tüm paydaşların katıldıkları bir oluşum olarak ifade edilmektedir (Kocaoğlu, 2014: 4 ; ukurayır vd., 2015: 7).

Kent konseylerinin spesifik bir boyutunu oluşturan yurttaş kurulları; “toplumda ihmal edilmiş veya dezavantajlı gruplar olarak nitelenen; yaşlılar,

kadınlar, çocuklar ve yabancıların yerel düzeyde karar oluşturma süreçlerine katılımlarını sağlamak amacıyla oluşturulan yapılardır”. Yurttaş kurullarının üyeleri, ilgili toplumsal grupların içinden veya bu grupların temsilcilerinden seçilmekte ve bu üyelerin politika oluşturma süreçlerine katılımı sağlanmaktadır. Oluşturulan bu kurullar, yönetimi etkileme kabiliyetleri yüksek oluşumlardır. Yurttaş kurulları, yönetimin yerine geçip, yönetim adına karar vermemektedir. Ancak, kent yönetimi ile sürekli bir işbirliği halindedir. Söz konusu kurullar, desteklerini kent yönetiminden alır. Kurullarda, toplumun farklı kesimlerden bireylerin yer alması ve sorunlarını dile getirebilmesi, aynı zamanda yabancılaşma sorununu da engellemektedir (Mutlu, 2015: 480 ; Çukurçayır vd., 2015: 9).

Yeni dönemde katılımcı demokrasi anlayışıyla birlikte çok daha fazla ön plana çıkan bir diğer kuruluş da STK’lardır. Bugün birçok demokratik ülkede STK’lar; kamu ve özel sektörden sonra “üçüncü bir sektör”, yasama, yürütme, yargı ve medyadan sonra” beşinci güç” olarak nitelendirilmektedir. Bu çerçevede STK’lar, katılımcı demokrasi yaklaşımında, vatandaşın daimi bir surette siyasal alana katılımını sağlayan oldukça önemli bir mekanizma olarak görülmektedir. Bu noktada STK’ların iki önemli özelliğinden bahsedilmektedir. Birincisi; STK’lar vatandaşların sisteme ve demokrasiye olan inancını artırmaktadır. İkincisi; STK’lar farklı yapı ve büyüklükteki tüm toplumsal aktörlerin siyasal alana katılımını sağlayarak, bir yandan azınlık gruplarının yönetimden uzaklaşmasını engellemekte, diğer yandan da yönetimin meşruiyetini sağlamaktadır (Nacak, 2014: 207).

Günümüzde STK’lar, yönetime destek sağlama, katılım, ortaklık, müzakere ve işbirliği alanlarında önemli gelişmeler kaydetmiştir. Katılımcı yönetim talepleriyle vatandaşların yönetime katılımını sağlayan STK’lar vasıtasıyla, demokrasi anlayışının geliştirilmesi, merkezi ve yerel yönetimlerle STK’lar arasında işbirliğinin sağlanması hedeflenmektedir (Kaypak, 2012: 172-181). Karar alma süreç ve mekanizmalarına STK’ların da dâhil edilmesiyle toplumun daha katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşturulmasının hedeflendiği görülmektedir. Yönetime katılım, vatandaşın tek tek bireysel çabalarından ziyade, örgütlü topluluklar vasıtasıyla çok daha etkin bir biçimde gerçekleşebilir. Bu noktada STK olarak

adlandırılan bu örgütlü yapıların kamuoyu oluşumunda bireylerden daha etkin olduğu görülmektedir.

Çağdaş katılma yöntemlerinden biri olarak görülen interaktif e-demokrasinin, önemi her geçen gün daha da artmaktadır. Bu noktada, internet ve e-belediyecilik günümüz modern toplumlarının önemli katılım araçları olarak faaliyet göstermektedir (Eroğlu, 2006: 195). E-demokrasi anlayışının temelinde, daha az hiyerarşi, daha optimum çalışma esastır. Bu bağlamda; “kamusal hizmetlerin vatandaşa en kolay ve en etkin yoldan, kaliteli, hızlı, kesintisiz ve güvenli bir şekilde ulaştırılması hedeflenmektedir”. Geleneksel ve bürokratik devlet anlayışının yerini almaya başlayan “e-devlet” anlayışıyla da tüm kurum ve bireylerin bilgi ve iletişim teknolojileri vasıtasıyla kamu kurumlarına ve bu kurumlarca sunulan hizmetlere pratik ve kolayca erişimi hedeflenmiştir (<https://www.turkiye.gov.tr>).

Katılımcı yönetim anlayışının kurumsallaşması ve vatandaş katılımının artırılması noktasında, STK’lar, kent konseyleri, yurttaş kurulları, halk meclisleri, elektronik uygulamalar vb. pek çok katılma yöntemi önemli birer araç konumundadır. Yerel yönetimlerde de bu araçlar vasıtasıyla sağlanabilecek hizmetlerin sınırı yoktur. Bu bağlamda tüm bunlar, katılımcı demokrasi anlayışının güçlendirilmesini, sivil toplumun karar mekanizmalarına katılarak, alınan kararlarda söz sahibi olmasını ve yerel yönetimi güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

2.3. YERELLİK KAVRAMI

Yerellik (subsidiarite) kavramı; yardımlaşma (subsidium) kökünden türemiştir (Yıldırım, 2014: 132). Kökeni oldukça eski ancak yorumu yeni bir kavram olan subsidiarite, kelime anlamı itibarıyla “ikincil olma”, “yedekte olma”, “destek verme”, “yardım etme” gibi anlamlara gelmektedir. Bu bağlamda yerellik veya subsidiarite sözcüğünün sıfat olarak karşılığı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi veya kurumu güçlendirmek maksadıyla, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil sözcükleriyle özdeş görülmektedir (Keleş, 1995: 4). Ancak bugün, subsidiarite kavramı, ikincil veya yardımcılık anlamlarından çok daha fazla şey ifade etmektedir.

Günümüzde oldukça önemsenen subsidiarite veya yerellik kavramının kökleri, “Aristoteles” ve “Thomas von Aquin” ile insan ve toplum betimlemelerine dayanmaktadır. Bu betimlemelerde; Aristo tarafından birey ve toplum ayrımı yapılarak, bireyin devlet tarafından tek tipleştirilmesine karşın, bireysel yaşamın niteliksel durumu öne çıkarılmış ve devlete yalnızca bireyin güç yetiremeyeceği alanlarda görev verilmiştir (Özel, 2000: 26). Hem Aristo hem de Thomas von Aquin’de bir Hristiyanlık kavramı olan bireyin yerini, yurttaş kavramının aldığı ve özgürlüğü onun temsil etmekte olduğu ifade edilmektedir (Keleş, 1995: 4).

Diğer yandan liberal gelenekte de, yerellik ilkesinin teorik temellerine ilişkin hususların bulunduğu bahsedilmektedir. 19. yy.’da “Robert von Mohl” ve “Georg Jellinek”’in liberal devlet öğretisinde; bireysel özgürlüklerin, devletin faaliyet alanının daraltılmasıyla sağlanabileceği düşüncesiyle bireysel özgürlüklerin, yerellik ilkesinin desteğinde devletin daha fazla yetkilendirilmesi gerektiği düşüncesi uzlaştırılmaya çalışılmıştır. Bu durumda kamu, ancak bireyin özgürce üstesinden gelemeyeceği görevlerin varlığı halinde, bu görevleri daha iyi yapabilmek adına harekete geçecektir (Özel, 2000: 27). Bu bağlamda, bireyin serbestliği ön plana çıkarılırken, devletin faaliyet alanı sınırlandırılmaya çalışılmış ancak, bireyin tek başına güç yetiremeyeceği işlerde devletin işleri daha iyi yapabilecek toplumsal bir aktör olarak tekrar harekete geçmesi amaçlanmıştır denilebilir.

Subsidiarite kavramının kökleri her ne kadar “Aristoteles”’e kadar götürülse de, esasen Hristiyan sosyal öğretilerinden geldiği ve Katolik sosyal öğretisi bağlamında geliştiği ifade edilmektedir. Söz konusu kavram daha sonraları “Alman Kalvanistler” tarafından özerkliklerini savunmak amacıyla kullandıkları bir araca dönüşerek, benzer düşünceler 19. yy.’da “Hollandalı Kalvanistler” tarafından da benimsenmiştir. Hollandalı Kalvanistler kavramı, laik devlete karşı sosyal bağımsızlığın bir aracı olarak kullanmıştır. Sonraki dönemlerde ise kavram, liberal düşünceleri benimseyen teologlar tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Katolik Sosyal Düşüncesi bağlamında, 1931 tarihli “Papa Pius XI’in Quadragesimo Anno” adlı fetvada subsidiarite kavramı, faşist devletin sosyal yaşama müdahalesini sınırlandırmak maksadıyla kullanılmaya başlanmıştır. Bu fetvada; “Kişinin kendi yönlendirmesi ve gücü ile başarabileceklerinin ondan alınarak toplumun görevi

haline getirilmesi adaletle bağdaşmaz.... Toplumsal işlevler yerine getirilirken, toplumsal yapının öğeleri korunmalı ve hiçbir zaman bu yapılar dağıtılıp birlik içinde eritilmemelidir,” biçiminde ifadeler kullanılarak, toplumsal oluşumda bireyin merkeze alınması gerektiği açıkça belirtilmiştir (Bezci ve Coşkun, 2007: 7). Ekonomik kriz ile şekillenen 1931 yılında, artan totalitarizm ve sosyal problemlerin arka planının, bir “papalık bildirisi” olan bu fermanla açığa çıkarılarak, devletin tek tipleştirme eğilimleri karşısında bireylere destek verilmiştir (Özel, 2000: 27). Bu bağlamda, subsidiarite kavramının toplumsal yaşamın aktörü konumunda olan bireyi toplumun odak noktasına yerleştirdiği ve bireye toplumsal desteğin sağlanmasının hedeflediği görülmektedir.

Yerellik ilkesi; bireylerin kendi imkânları dâhilinde gerçekleştirebilecekleri faaliyetlerin, kendilerinden alınarak bir üst idari birime verilmemesi şeklinde ifade edilmektedir. Temel felsefesi, “bir hizmeti en yakın birim yürütsün” anlayışına dayanan, söz konusu bu ilkeye göre, bireyin kendi olanakları ile yürütebileceği görevlerde merkezi yönetim veya yerel yönetimlerin hiçbir koşulda müdahalede bulunmaması esastır. (Demir ve Karakütük, 2003: 74). Yerellik ilkesi çerçevesinde aile, işletme, dernek vs. gibi tüm toplumsal gruplara kendi sorumluluk ve yetkileri içinde, kamusal müdahale olmaksızın kendi işlerini düzenleyebilme olanağı tanınmalıdır. Bu sayede toplumun tabandan yapılanması ve bireyin bağımsızlığı teminat altına alınmış olacaktır (Özel, 2000: 28). Esasen burada söz konusu olan, kamusal alanın daraltılması fakat bireye ilişkin alanın genişletilmesi ve bu durumla uyumlu bir şekilde görev paylaşımının yapılmasıdır.

“Hizmette halka yakınlık” olarak da tanımlanan yerellik, farklı idari kademeler arasında yetki paylaşımına esas olan bir ilkedir (Özel, 2000: 41). Keleş’e (2016: 57) göre yerellik, “kamusal faaliyetlerin halka en yakın olan, belediye, il özel idaresi, mahalle gibi yönetsel örgütler eliyle yerine getirilmesini öngören bir yönetim ilkesidir”. Söz konusu bu ilkeye göre, kamusal faaliyetler daha üstteki idari basamaklara ancak, halka en yakın basamakların güçsüz olması durumunda bırakılabilir. Dolayısıyla bu ilke, bireyden merkeze uzanan yönetim basamaklarında, kamusal faaliyetler yerine getirilirken önceliği bireye veren, bireye kısmi bir özerklik tanıyan, ancak; bireyin kendi başına yerine getiremeyeceği işlerde bir üst yönetim

basamağının devreye girdiği ve nihayetinde bu sürecin merkezi yönetime kadar uzandığı bir süreç olarak değerlendirilebilir.

Yerellik ilkesi, hem devlet ile birey arasında hem de devletin kurumları arasındaki ilişkilerde söz konusu olmaktadır. Öncelikle bu ilke, özel alanın kamusal alan karşısında eylem önceliğini içermektedir. Bu noktada eğer bir görev, özel girişim vasıtasıyla da yerine getirilebiliyorsa, devlet bu durumda, koruma tedbirlerini gerektiğinde sınırlayarak çok fazla müdahalede bulunmamalıdır (Özel, 2000: 28). Esasen bu ilke, merkez ve merkez dışında kalan birimler arasındaki yetki ilişkileri yönünden yaşanan tartışmaları farklı bir boyuta taşımaktadır.

Yerellik ilkesinin anlaşılması açısından, ilkenin uygulanma alanlarının bilinmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, söz konusu bu ilkenin uygulanabileceği üç ayrı alandan bahsedilmektedir. Birincisi, özelleştirmedir. Buna göre, özelleştirme kapsamında, sorumlulukların kamu kesimi ile özel kesim arasında paylaştırılması gerekmektedir. “Piyasa Yerelliği” olarak adlandırılan bu durum, kamu kesimince sunulan birtakım hizmetlerin yetki ve sorumluluğunun özel kesime devredilmesiyle hizmetin halka yakınlaştırılmasını amaçlanmaktadır. İkincisinde, ülke sınırlarının genel çerçeve kabul edilip, bu sınırlar dâhilindeki hizmetlerin; devlet ile bölge, il ve kent yönetimleri arasında paylaştırılarak, merkezden taşra ve yerel birimlere kaydırılmasıdır. Üçüncüsü ise, uluslararası düzeyde olup, uluslararası kuruluşlar ile bu kuruluşların üyesi devletler arasındaki ilişkilerde yerellik ilkesinin esas olmasıdır (Kırışık, 2013: 4; Belli, 2017: 80).

Esas itibarıyla yerellik ilkesiyle, toplumun her bir biriminin kendisinin üstesinden gelebileceği unsurları kendilerinin düzenlemesi ve bu esnada daha üst birimlerin ise, yalnızca yardıma bulunması veya üst birimin ilgili unsuru daha iyi yerine gerebileceği durumlarda müdahil olması ifade edilmektedir. Buna göre; merkezi yönetim bu idari basamakların en sonunda, başka bir ifadeyle piramidin en tepesinde bulunmaktadır. Bu kapsamda merkez yetki ve sorumlulukların aktarılabilmesi son mercii olarak düşünülmektedir (Kırışık, 2013: 3-4).

Günümüzde yerellik ilkesinin gereğinden fazla ilgi görmesi özel koşulların sonucudur. Klasik devlet anlayışının sorgulanması, AB kurulurken birtakım

güçlükler yaşanması ve birliğin merkezileşmesinin, yerel yönetimleri rahatsız eden merkeziyetçilik kaygılarına yoğunluk kazandırması bu koşullar arasında ifade edilmektedir (Keleş, 1995: 4).

Söz konusu ilkenin, daha çok federal devlet sistemlerinde kullanıldığı görülmektedir. Buna karşın, merkezi devlet otoritesinin güçlü ve köklü olduğu rejimlerde ve totaliter rejimlerde, bu ilke önemini büyük ölçüde yitirmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu yararının güvencesi ve bekçisi olan devlet ile kamu yararına sahip çıkma görevinin sivil toplum örgütlerinde olduğu yardımcı veya ikincil (subsidaire) devlette, yerellik ilkesi farklı öneme haizdir. Söz konusu ilke, her ne kadar federal devlet sistemlerine özgü belirleyici bir kural olsa da, ilkenin salt o sistemlere özgü zannedilmesi doğru bir yaklaşım olmayıp, hem federal hem de üniter devlet yapılanmasında uygulanabilmektedir (Keleş, 1995: 5-10). Bu bağlamda, yerellik ilkesinin yönetsel ve siyasi işlevselliği mevcut devlet sistemine göre farklılık göstermektedir.

2.3.1. Yerellik İlkesinin İşlevleri

Yerellik ilkesi temelde, toplumsal yapı içerisinde daha küçük birimlerin varlığını ve bağımsızlığını koruması anlayışına dayanmaktadır. Bu kapsamda toplumdaki hiçbir grubun kendi gücüyle başarabileceği işlerde düzenleme yetkisi sınırlandırılmamalıdır. Yerellik ilkesinin gereği olarak, yalnızca eğer bir grup, sorumlulukların yerine getirilmesinde başarısızlık yaşarsa, daha üst düzeyin yardımda bulunarak, alt düzeyin girişim yeteneğini yeniden geliştirmek için çaba sarf etmesi gerekir. Bunun olanaklı olmaması durumunda, yetkinin nihai üstlenimi gerçekleşmelidir (Özel, 2000: 30).

Yerellik ilkesi, yalnızca üst düzeydeki bir otoritenin, alt düzeydeki kişi veya grupların işlerine karışılmasının sınırlandırılmasını ifade etmemektedir. Aynı zamanda, üst düzeydeki otoritenin, alt düzeydeki kişi veya kurumların kendilerini geliştirebilecek araçların sağlanması sorumluluğunu da içermektedir. Bu bağlamda söz konusu ilkeyle, gerekli yetkiye sahip olmaları şartıyla, daima, üst basamaklardaki yönetimlere değil, alt basamaklardaki yönetimlere öncelik tanınması öngörülmektedir. Bölgelerin ve yerel yönetimlerin, o düzeylerdeki zorunlu bütün

görevleri kendilerinin yerine getirmesi esas olmalıdır. Böylece, merkezileşmenin önlenebileceği, yerel birimlerin karar verme yetkilerinin genişleyebileceği beklenmektedir (Keleş, 1995: 6). Yerellik ilkesi, bir yandan merkezi yönetimin olası sakıncalarını gidererek etkin hizmet sunumunu sağlarken, diğer yandan da, halk katılımını öngören yapısıyla, katılımcı anlayışla alınan kararların daha verimli uygulamasını sağlamaktadır (Belli, 2017: 78).

Yerel birimlerin güçlendirilmesi ve yerelleşme çabalarının demokratik gelişme açısından taşıdığı önem çerçevesinde, yerel halkın kendi problemlerinin çözümü noktasında yönetime katılma isteği duyması, yönetsel ve siyasi açıdan oldukça yararlıdır. Bu bağlamda yerellik ilkesi; kamusal hizmetlerin sunumunda kaynakların rasyonel kullanılmasına ve halkın demokratik eğitiminin sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Keleş, 1995: 4). Hizmetlerin halka yakınlaştırılması; halka daha verimli hizmet sunulması ve karşılaşılan sorunların daha hızlı çözülmesini, hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde, halkın birçok konuda bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır (Belli, 2017: 79).

Diğer taraftan yerellik ilkesi çerçevesinde, yerel yönetimlerin halka en yakın yönetsel birimler olması nedeniyle, yerel halkın ihtiyaçlarının belirlemesi, bu ihtiyaçların süratli, verimli ve rasyonel biçimde karşılanması merkezi yönetime göre daha olanaklıdır. Yerelleşme bağlamında, yerel yönetimler güçlendirilerek, yerel hizmetlerde etkinliğin artırılması, daha dinamik ve esnek kurumsal yapıların oluşturulması ve demokratik değerlerin gelişiminin sağlanması amaçlanmaktadır (Belli, 2017: 80).

Yerellik, devlet ve toplum ilişkilerini düzenleyen bir ilke, bir model olarak değerlendirilmektedir. Bu ilke, yetkilerin belirlenmesinde ve dağıtımında temel bir kural olarak işlev görmektedir. AB hukuku açısından değerlendirilecek olursa; yetkileri gösteren bir kural olarak yerellik ilkesi, yetkilerin esaslı bir şekilde Birlik ile üye devletler arasında gösterilmesi ve dağıtılmasında önemli bir rol oynamakta, olası yetki karmaşalarının ve aksaklıklarının önüne geçmektedir (Özel, 2000: 30). Bunun yanı sıra, bu ilke her geçen gün genişlemekte olan AB bünyesinde yer alan farklı tonların ve değişik desenlerin hayatlarının devamının bir garantisi olarak görülmektedir. Batı kültürü genellikle bir bütün olarak değerlendirilse de, bu

kültürün farklı tonları ve desenleri mevcuttur. Dolayısıyla her konuda kararların AB tarafından alınması bu farklılıkların kaybolmasına neden olabilir (Yıldırım, 2014: 134). Bu bağlamda yerellik ilkesinin Birlik üye devletlerinin ulusal kimliklerini korumaya katkı sağlayıcı bir işlevi olduğu görülmektedir. AB çerçevesinde yerellik ilkesi; yönetimde güçleri paylaştırıcı, barış sağlayıcı ve barışı garanti altına alıcı işlevleriyle daima dikkat çekmektedir (Özel, 2000: 32).

Yerellik ilkesinin; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımının düzenlenmesi, özerk yönetim garantisinin güçlendirilmesi, Birlik yetkilerinin sınırlandırılması ve demokrasinin geliştirilmesi bağlamında önemli işlevlere sahip olduğu görülmektedir.

2.3.2. Yerel Hizmetlerde Yerellik

1970’li yıllar yerel yönetimlerin genellikle merkezi kontrolden kurtulma çabaları ve mali özerklik arayışlarının ağırlıklı olarak tartışıldığı yıllar olmuştur. 1980’li ve özellikle 1990’lı yıllarda ise, toplum ve siyaset bilimleri alanında en çok kullanılan kavramlardan biri küreselleşme olmuştur. Gerçekte iktisadi boyutta, kapitalizmin çatısı altında bütünleşmeyi anlatan bu kavram, 1980’li yılların sonunda, neredeyse tüm Avrupa’da komünist yönetimlerin devrilmesi sonucu daha sık kullanılır olmuştur. Bu bağlamda, ideolojilerin artık son bulduğu savı, küreselleşmeyi zorunlu kılan bir gerekçe olarak değerlendirilmiştir. Diğer taraftan küreselleşme uluslararası kuruluşlar kurularak siyasi açıdan örgütlenmeyi de gündeme getirmiştir. Böylece ulus devletler, uluslararası kuruluşların çatısı altında, egemenliğin kendilerine sağladığı haklardan bir kısmını üst düzey örgütlere bırakmaktadır. Bununla birlikte, yerel birimlerin güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin daha özerk bir yapıya kavuşturulması yani, yerelleşme çabaları bu kuruluşların gündeminde her geçen gün daha fazla yer edinmiştir (Keleş, 1995: 3). Küreselleşme eğilimlerine paralel olarak gelişen uluslararası bu siyasi örgütlenmelerde yerellik ilkesi, Avrupa halklarının bir yandan değişime yanıt verme çabası, diğer yandan da kendi iç dinamiklerini bu yeni örgütlenmenin içine katma çabası olarak değerlendirilmektedir.

20. yy.'dan itibaren yalnızca Avrupa ve ABD ile sınırlı kalmayıp, tüm dünyada etkisini hissettiren yerelleşme çabaları neticesinde çoğu ülkenin, merkeziyetçi yapısından uzaklaşarak, yerel yönetim uygulamalarına geçtiği belirtilmektedir. Bu kapsamda yerel yönetim tartışmalarının özgürlük, eşitlik, adalet, kardeşlik, katılım ve çoğulculuk etrafında yoğunlaştığı görülmektedir. Kalkınma ve gelişmenin ekonomik, sosyal ve siyasi süreçlere katılımın artmasıyla sağlanacağı belirtilmiş ve bunun yolu olarak da yerelleşme önerilmiştir (Demir ve Karakütük, 2003: 72). Esas itibarıyla kamu hizmetlerinin tamamının merkezi yönetim tarafından sunulması olanaklı değildir. Bunun olanaklı olması durumunda dahi hizmetin etkinliği azalarak, toplumsal fayda gerçekleşmemektedir. Ayrıca halkın istek ve beklentilerinin dikkate alınmaması demokrasinin gelişmesi açısından da istenmeyen bir durumdur (Eryılmaz, 2011: 155). Bu kapsamda, merkezi yönetimden ayrı bir hizmet birimi olarak yerel yönetimler ortaya çıkmış, fakat yerel yönetimlerin varlığı bu sorunları çözmek için yeterli olamamıştır. Bu noktada, yerelleşme eğilimlerinin tartışılması ve gelişmesi neticesinde yerellik ilkesi önem kazanmıştır (Belli, 2017: 79).

Yerellik ilkesi; “aileden muhtarlık kurumuna, belde teşkilatından ilçe ve il yönetimine, bölge yönetimine ve merkezi yönetime uzanan çizgide en küçük sosyal birimden başlayarak, bu birimlerin yapabilecekleri her türlü yetki ve sorumlulukla donatılmasını” anlatmaktadır. Yerel yönetimler kapsamında değerlendirildiğinde, yerellik ilkesinden beklenen, büyük ölçekli kurumların yetki ve sorumluluklarının, mahalle ölçeğindeki mevcut veya yeni oluşturulacak kurumlar göz önünde bulundurularak yeniden belirlenmesi ve böylece yönetimin halka yakınlaştırılmasıdır denilebilir (Yıldırım, 2014: 135). Esasen yerel yönetimler bağlamında yerellik ilkesi, merkezden yerele doğru yetki devri yoluyla, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olarak değerlendirilmektedir (Belli, 2017: 78).

Yerellik ilkesi, aynı zamanda yerel yönetimin, süregelen yapısı içinde özerk bir şekilde korunması gerektiği düşüncesini de içermektedir. Aşağıdan yukarıya doğru demokratik bir devlet yapılanmasının içine yerel yönetimlerin dâhil edilmesi gerekmektedir. Yerellik, günümüzde ruhsuz bir merkeziyetçilik karşısında etkinliğin işlevsel bir ilkesi olarak değerlendirilmektedir (Özel, 2000: 34). Genel bir bakış açısı

ile değerlendirildiğinde söz konusu ilke, toplumda sorumlulukların en verimli düzeyde ele alınması ve karar verilmesi ile ilgili olup, en uygun düzeyde ve en uygun fonksiyonun yerine getirilmesini ifade etmektedir. Hizmette yerellik; “kamu servislerinin sorumluluğunun, bölgesel otorite ya da yerel otorite düzeyinde halka en yakın biçimde ele alınmasıdır”. Hizmette yerellik ilkesi, optimizasyon ve verimliliği kapsamaktadır. Bu bağlamda yerel hizmetlerde yerellik ilkesinin, yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği desteklediği belirtilmektedir (Yılmaz, 2005: 138).

Kamu yönetimi açısından yerellik ilkesi üzerinde yapılan tartışmaları farklı bir boyutta değerlendiren diğer bir görüşe göre, bu ilke üzerinde yapılan tartışmalar iki farklı bakış açısını ortaya çıkarmaktadır. Birinci görüşe göre bu ilke, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin ve yerel demokrasilerin kurulup geliştirilmesinin önemli bir aracıdır. İkinci görüşe göre ise, bu ilke genellikle yabancı sermayeye hizmet etmektedir. Bunun nedeni olarak da uluslararası sermayeyi ellerinde bulunduran çok uluslu şirketlerin, özelleştirme, serbestleştirme, bölgeselleşme, yerelleşme gibi dünyadaki egemen söylem ve eğilimlerin öncülüğünü yapmaları ve bu eğilimlerin uygulanmasını kolaylaştıracak kavram, kuram ve ilkeler üzerinde durmalarıdır (Karakılçık ve Özcan, 2005: 5).

Bu bağlamda, yabancı sermaye yerel yönetimlerin yetki alanları içerisinde bulunan imar, bayındırlık, inşaat, ulaşım gibi alanların rant ve karlılık hususlarında cazip bir pozisyonda olması sebebiyle, merkezi yönetimin gücünü dışlayarak yerel yönetimlerle ticari ilişkiler kurmak istemektedir. Bu noktada, çok uluslu şirketler, yerel yönetimlerin ekonomik ve idari olarak daha fazla özerkliğe kavuşturulmasını önererek, yerel düzeyde ekonomik egemenliğini sürdürmek istemektedir (Karakılçık ve Özcan, 2005: 5-6). Bununla birlikte, yerellik ilkesi, uluslararası kuruluşlar vasıtasıyla büyük bir siyasal güç oluşturan devletlerin, az gelişmiş, yoksul ve etnik farklılıkların yoğun olduğu ülkelerde bölünmeyi körükleyen bir olgu olarak da değerlendirilmektedir (Keleş, 1995: 3). Tüm bu hassasiyetler, yerellik tartışmalarında üzerinde önemle durulması ve iyi irdelenmesi gereken hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerellik ilkesi, yerelleşme eğilimlerinin ve bireyin ön plana çıkmasının gereğidir. Ancak bu yalnızca yerel birimlerin hizmet sunmasıyla ilgili bir ilke

değildir. Aynı zamanda, merkezi yönetimin taşra örgütlerinin hizmetleri de vatandaşla daha yakın birimler olması nedeniyle bu kapsamda düşünülebilir. Bu çerçevede, yerellik ilkesi merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemlerinde veya yerel yönetimlerde geçerli bir ilke olarak değerlendirilmektedir (Belli, 2017: 79).

2.3.3. Avrupa Birliği ve Yerellik

Yerellik ilkesinin, AB'nin ve üye devletlerin yetkilerinin belirlenmesi amacıyla, AB'yi kuran antlaşmada kaleme alınmış olduğu; bugüne kadar özellikle siyasi ve hukuki literatürde yetki paylaşımı konusunda anahtar bir kavram olarak, geleceğin Avrupası için bir hareket ilkesi olarak tartışıldığı görülmektedir.

İlk olarak 1987'de "Avrupa Tek Senedi"nde, yalnızca çevreye ilişkin konularda kullanılmak üzere formüle edilen bu ilke, 1992 yılında kabul edilen "Maastricht Antlaşması"nda AB'nin tüm faaliyet alanlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Yıldırım, 2014: 163). Maastricht'te 7 Şubat 1992'de imzalanan AB antlaşmasıyla, yerel toplulukların karar verme süreçlerine katılım olanaklarının geliştirilmesi arayışlarının yanı sıra, hizmette halka yakınlık diğer bir ifadeyle yerellik ilkesi de önem kazanmıştır. Esas itibarıyla bu ilkenin antlaşmaya konulması, güçlü bir merkeziyetçiliğe karşı duyulan tepkinin ve devlet kavramının sorgulanmasının sonucudur. Bu ilkeyle, birleşme ve bütünleşme neticesinde, Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimlerin ihmal edilmesi riski önlenmek istenmiştir. Söz konusu antlaşmada kararların, mümkün olduğunca halka yakın düzeylerde alınması gerektiğinden bahsedilmektedir (Keleş, 1995: 5-8).

Supranasyonel yapısı itibarıyla, diğer uluslararası kuruluşlardan farklı olarak, uluslararası bir örgüt olmaktan ziyade, uluslar üstü bir örgüt olan AB'nin gündemine yerellik ilkesinin girmesinin üç önemli nedeninden bahsedilmektedir. Birincisi, Birliğin ortak pazar programının uygulanmaya başlanması ile pek çok politika kapsamında yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur. İkincisi, söz konusu ilke küreselleşmeye bir tepki olarak görülmektedir. Üçüncüsü, Ortak Pazar programı nedeniyle Birliğin, öncelikli karar organı olmasının neticesinde, yeni yönetim düzeyleriyle yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının yapılması ve bunun birtakım

kurallara bağlanması gereğidir. Bu bağlamda yerellik ilkesi, demokratik, etkin ve vatandaşa yakın bir yapı oluşturmak amacıyla benimsenmiştir (Özel, 2000: 34).

Yerellik ilkesi, Maastricht Antlaşmasının 3/B maddesinde ‘Salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmamayan konularda, Birlik yalnız hizmette yakınlık ilkesine uygun hareket eder. Yeter ki, söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsam ve etkisi açısından bu konular, Birlik düzeyinde daha iyi ele alınabilsin. Birlikçe yapılacak işlem, antlaşmanın amaçlarına ulaşabilmek için gerekli olan ölçüleri aşamaz’ denilmek suretiyle, genel olarak demokrasinin, özel olarak da yerel demokrasinin bir güvencesi olarak tanımlanmıştır (Keleş, 1995: 8).

Bu noktada dikkati çeken husus, yerellik ilkesinin, yalnızca AB’nin üye devletlerle paylaşmak durumunda olduğu yetkiler bakımından söz konusu olduğu; salt kendi yetki alanı içinde bulunan konularda bu ilkenin geçerli olmadığıdır. Bu husus, antlaşmanın ilgili maddesinin tüzel boşlukları arasında sayılmış ve eleştirilmiştir. (Keleş, 1995: 8). Maastricht Antlaşması’nın 3/B maddesine göre; “Topluluk, Antlaşmayla kendisine verilen amaçlar çerçevesinde sahip olduğu yetkilerin sınırları dâhilinde hareket edecektir. Topluluk yetkisine girmeyen alanları, yerellik ilkesine uygun olarak üye devletlere bırakır ancak, ilgili faaliyet üye devletler tarafından başarıyla yerine getirilmediği veya gerçekleştirilemediği takdirde topluluk tarafından yerine getirilir” (Keleş, 2016: 107-108).

Yerellik ilkesi, bir yandan Birliği oluşturan birimlerin özerk olmalarını gerekli kılıp güvenceye bağlarken; bir yandan da, onların, Birliğin hizmetinde bulunmasını gerekli kılmıştır. Bu ilkeyle, Birlik sahip olduğu yetkilerden tümüyle arındırılmak istenmeyip, yalnızca yetkileri sınırlandırılmış olmaktadır. Amaç, bütünleşen birimlerin özerkliklerinin korunmasına şart olarak, birimlerin oluşturduğu bütünün genel çıkarlarının da korunmasıdır (Keleş, 1995: 9). Yerellik ilkesi, Birliğin sorunlarının değerlendirilmesinde ve kamusal hizmetlerin üretilmesinde, ekonomik olarak verimlilik ilkesini dikkate almak şartıyla vatandaşa en yakın düzeyde kalınmasının doğru olacağını savunmaktadır (Yıldırım, 2014: 136).

Maastricht Antlaşması’nın 3/B maddesinde yer alan biçimiyle, yerelliğin iki önemli ilkesinin, devletlerin yetersizliği ve ortak çıkar olduğu görülmektedir. Başka bir ifadeyle, Birliğin, devletlerin yetki alanlarına karışması, bu gerekçelerle sınırlı olacak, onun ötesinde bir müdahaleye fırsat verilmeyecektir (Keleş, 1995: 9).

Yerellik ilkesinin dayandığı düşünce, Maastricht Antlaşması'nın 128. maddesinde başka bir biçimde yer almıştır. “Topluluk, üye devletlerin ulusal ve bölgesel çeşitliliğini koruyarak kültürel gelişmesine katkıda bulunacak ve aynı zamanda ortak kültür mirasının korunmasına da önem verecektir” (Keleş, 1995: 9). Bu bağlamda söz konusu ilkenin, üye devletlerin ulusal kimliklerini korumaya ve yetkilerini saklı tutmaya katkıda bulunarak, kararların mümkün olduğu kadar vatandaşa yakın şekilde alınması amaçlanmıştır (Özel, 2000: 34).

1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması ile yerellik ilkesi teyit edilmiştir. Antlaşmanın 5. maddesine göre; “Yerellik ilkesinden anlaşılan, bir alt basamaktaki örgütün belli bir faaliyeti yerine getirmediği ya da getirmesine gücü yetmediği durumlarda üst basamaktaki bir örgütün faaliyetin yerine getirilmesine müdahale etmesine olanak veren bir yapının oluşmasıdır” (Keleş, 2016: 108).

AB çerçevesinde yerellik ilkesinden beklenen; Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımını belirlemek, mümkün olduğunca vatandaşa yakın karar alınmasını sağlamak, üye devletlerin ulusal kimliklerini korumak ve vatandaşlarca Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamaktır (Özel, 2000: 34). Söz konusu ilkenin Avrupa çapında gereği gibi uygulanabilmesi için, Birliğe üye devletlere, karar süreçlerinde etkili bir rol oynayabilmeleri amacıyla uygun yetkiler ve kaynakların verilmesi gerekmektedir. Zira Avrupa Konseyi'nce hazırlanmış bir raporda da belirtildiği üzere, yerellik ilke olarak bir erk sınırlandırması ilkesi olmakla birlikte, normatif bir niteliğe sahip değildir. Uygulanabilmesi, içinde bulunulan somut koşullara, yere ve zamana göre değişiklik gösterir. Kısaca, yerel özerkliğin özendirilmesine ve buna olanak tanınmasına bir yardım niteliği taşımaktadır (Keleş, 1995: 10).

Yerellik ilkesinin AB ölçeğinde benimsenmesi amacıyla; 2001 yılında “Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı” hazırlanmıştır. Bu kitap kapsamında iyi yönetişimin temel prensipleri olan katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, eşitlik, etkinlik, hukukilik gibi ilkelerin yanı sıra yerellik ilkesi de kabul edilmiştir (Belli, 2017: 81-82). AB antlaşmasına ilişkin son dönemlerde her nerede bir tartışma olsa, yerellik ilkesi sürekli olarak her sorunun çaresi olarak ileri sürülmektedir (Özel,

2000: 26). AB çevrelerinde bu kadar önemsenen bu ilkenin hem AB üye ülkeleri hem de aday ülkeler için temel bir ilke olarak belirlendiği görülmektedir.

“Avrupa Parlamentosu”, “Avrupa Komisyonu” ve “Avrupa Konseyi” kurumlar arası bir sözleşmede, önerilerinde, kararlarında ve görüşlerinde yerellik ilkesinin dikkate alınması önerisini benimsemiştir. Ayrıca, tüm birlik kurumları ve üye devletler, söz konusu ilkeyi ciddiyetle uygulamakla yükümlü tutulmuştur (Özel, 2000: 38).

2.3.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda Yerellik

Yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecine bütün vatandaşların özgürce katılma hakkı, tüm Avrupa’nın ortak mirasını oluşturan demokratik değerlerin başında gelmektedir. Bu sebeple, demokratik ve yerinden yönetime dayalı bir Avrupa’nın oluşturulması, özerk yerel yönetim düşüncesinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılmasını zorunlu kılmaktadır (Keleş, 1995: 69).

Bu amaçla, Avrupa Konseyi, 1950’li yıllardan beri, bu konudaki teknik çalışmalarını yürütmekte olan “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı”na, “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi” adını vermiş ve bu organda yerel birimlerin daha iyi temsil edilmesi gerektiği hususuna değinmiştir. Bu bağlamda kongrenin başlıca görevleri arasında; “yerel birimlerin, Konsey’in yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarına daha etkin katılımının sağlanması; Avrupa ülkelerinde, gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapılarının oluşturulması; bütün Avrupa’da belediyeler ve bölge yönetimleri arasında işbirliğini özendirmek ve desteklemek” gibi hususlara yer verilmiştir. Dolayısıyla bu organ her ne kadar adını 1993 yılında almışsa da, Konsey’in bir organı olarak yarım asırdan fazla bir geçmişinin olduğu görülmektedir (Keleş, 1995: 6).

Avrupa Konseyi’nin 1985’te benimsediği AYYÖŞ’ün birkaç maddesinde de, yerellik ilkesine yer verilmiş ve bu ilke tanımlanmaya çalışılmıştır. Şartın başlangıç bölümünde; ‘yerel yönetimlerin demokratik rejimlerin temel kuruluşlarından biri olduğu, yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının Avrupa Konseyinin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu, ayrıca bu hakkın, yerel düzeyde en uygun biçimde kullanılabileceği ve yerel yönetimlerin gerçek sorumlular ile var olmasının etkili ve yurttaşlara yakın bir yönetim sağlayabileceği’ hususları

vurgulanmıştır. Şartın Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı başlığını taşıyan bölümünde şöyle denilmektedir: ‘Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen, yurttaşın en yakın yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır’ (<http://www.tbb.gov.tr>).

Vatandaşa yakınlığın tercih nedeni olarak görülmesi, ilgili bölüme, yerellik ilkesi ile eşit bir değer kazandırmaktadır. Bu bağlamda şartta, Avrupa Konseyi tarafından sıklıkla kullanılan yerellik ilkesine göre; hizmetin asıl sahibi vatandaşa en yakın birimler olup, üst birimlerin ancak alt birimlerin yerine getiremediği hizmetleri yerine getirmesi gerekir. Bu sayede bütün hizmetlerin merkezden tasarlanması, finansmanı ve sunulmasının önüne geçilerek, hizmette sürat, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik sağlanmış olacaktır (Uçar, 2000: 702). Bu bağlamda hizmette halka yakınlık veya yerellik ilkesinden yana açık bir tavır takınıldığı görülmektedir.

AYYÖŞ’de yerellik ilkesini tamamlayan diğer bir husus da, kendi işlerine karışma zorunluluğunun olduğu durumlarda, devletin, alt düzeyde bulunan yönetimlere olabildiğince danışması gereğidir. Şartta, danışma zorunluluğu iki açıdan vurgulanmaktadır. Birincisi, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren tüm konulardaki planlama ve karar alma süreçleri; ikincisi ise, devlet eliyle kaynak dağıtımının nasıl yapılacağıyla ilgilidir (Keleş, 1995: 8).

Esas itibarıyla, AYYÖŞ günümüz Avrupa’sında yerelleşmenin ve yerel yönetimlerin ana prensiplerinin belirlendiği en önemli belgedir. Genel bir değerlendirmeye, AYYÖŞ kapsamında; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi esaslarına dayanan bir Avrupa’nın kurulmasının hedeflendiği görülmektedir (Kentleşme Şurası, 2009: 12-13).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DÖNÜŞÜMÜ

3.1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMDEN YEREL YÖNETİŞİME GEÇİŞ

21. yy.'ın başında kamu yönetimi ve toplumdaki rolü hususundaki tartışmalar güncelliğini korumakla birlikte, devletin rolündeki değişimler de ayrı bir önem arz etmektedir.

Kamunun faaliyet alanındaki ve kamu bütçesindeki genişlemeye rağmen, vatandaşın talep ve beklentilerinin artması, kıt olan kamu kaynaklarının etkin kullanımına yönelik arayışları yoğunlaştırmıştır. Söz konusu bu arayışlar, klasik anlayışlardan farklı, yeni yöntemlerin uygulamaya geçirilmesini hızlandırmıştır. Bu değişimle birlikte yerel anlamda da kamu yönetiminde ve kamusal karar alma mekanizmalarında merkeziyetçilikten yerelleşmeye doğru bir geçiş yaşanmıştır. Bu bağlamda demokratikleşme ve katılımcılığın güçlendirilmesine ayrıca önem verilmiştir. Böylece küreselleşme eğilimleriyle birlikte, yöneten-yönetilen ilişkilerinin yeniden tanımlanmasını gerekli kılan bu süreçte; kamu yönetiminde bir taraftan katılım, şeffaflık, eşitlik, açıklık gibi ilkeler öne çıkarken, diğer taraftan da etkin ve verimli hizmet sunan birimler ve demokratik yönetim birimi olma gibi iki boyut hızla önem kazanmaktadır. Söz konusu bu olguların, birbiriyle uyum içinde yer alabileceği kavramsal çerçevenin yönetim kavramıyla hayata geçirilebileceği düşünülmektedir (Korkmaz Özcan, 2017: 811-816).

Günümüzde yerel yönetim yapılarının ve bu yapıların toplumsal ilişkiler içinde oynadığı rollerin çeşitlenerek karmaşıklaştığı görülmektedir. Bugün; tarihsel süreçte yerel yönetimleri ya bir çoğulculuk/sivil toplum ekseni içinde merkezi devletin karşısında bir alternatif olarak çıkaran ya da yerel yönetimleri merkezi otoritenin basit bir uzantısı olarak gören anlayışların ötesine geçilerek (Şengül, 1999: 3), söz konusu bu yönetimler, yönetim düşüncesi çerçevesinde yeniden yapılandırılmaya çalışılmaktadır.

Esas itibariyle yerel yönetimlerin tarihsel evrimine bakıldığında iki farklı dönem dikkat çekmektedir. Bu dönemler, yerel yönetimlerin refah devleti içerisinde düşünüldüğü ve 1970’li yılların sonuna kadar devam ettiği Keynesci dönem ve piyasa mekanizmasının önem kazandığı ve yeni sağ projelerin hegemonik hale geldiği Keynescilik sonrası dönemdir. Refah devleti açısından kentler ve kolektif tüketimin örgütleyicisi olarak yerel yönetimler önemli mekânsal odaklar olmuştur. Ancak, 1970’li yılların sonunda Batıda refah devletinin çözülüşü, bu çerçevede hizmet üretmekte uzmanlaşan yerel devleti biçim ve işlevlerinin yeniden tanımlanmasına yol açan derin bir krize sokmuştur. Bu kapsamda piyasa mekanizmasını ön plana çıkaran yeni sağ politikalar önem kazanmaya başlamış, 1980 ve 1990’lı yıllarda yerel yönetimler yeniden yapılandırılmıştır (Şengül, 1999: 3-11).

Bu bağlamda yerel yönetimlere ilişkin olarak üç aktörlü bir model gelişmeye başlamıştır. Yönetişim olarak adlandırılan bu yeni kombinasyonun üyeleri “yerel devlet”, “yerel düzeyde sermaye” ve “STK”lardır (Şengül, 1999: 12). YKY anlayışı kapsamında önemli bir yeri olan yönetim düşüncesinde belirli bir amaca başkalarıyla birlikte ulaşma, başkalarına iş gördürme ve onların yardımlarını sağlama söz konusu olmaktadır. Böylece GKY anlayışı ile katı, merkeziyetçi ve hiyerarşik bir yönetim yapısı yerini zamanla, inisiyatife dayalı YKY anlayışının gereklerine cevap verebilen, işbirliğini ön planda tutan yönetim olgusuna bırakmıştır (Korkmaz Özcan, 2017: 816). Yönetişim aynı zamanda merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında da bir hiyerarşi öngörmemekte, dolayısıyla yerel düzeyde de yerel siyasetin, yönetim düşüncesi çerçevesinde çok aktörlü bir yapıya doğru kayması önerilmektedir.

Kamu yönetimi alanındaki en çarpıcı dönüşümlerden biri de, demokratikleşme sürecine paralel olarak sorumluluk anlayışındaki değişimdir. Demokratik kurum ve kuralların yerleşmesiyle birlikte, vatandaşın bilinç düzeyinin artması, kamusal kaynakları kullananlardan, hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve talepleri güçlendirmiştir (Korkmaz Özcan, 2017: 814). Bu bağlamda “vatandaşlar geleneksel yönetim yapısının hiyerarşik karakteri,

müdahaleci niteliği ve hantallaşmış yapısından kaynaklanan sorunlar karşısında daha aktif bir pozisyona kavuşmaktadır” (Çukurçayır vd., 2012: 3).

Genel olarak yerel yönetimlerin dönüşüm süreci özetlenecek olursa; ulus devletin içinde belirlenen bir yerellikten daha özerk bir yerellik anlayışına geçiş, buna paralel gelişen bir eğilim olarak yerelin tüketim merkezli bir birim olmaktan üretim ve büyüme merkezli bir birim haline gelişi, beraberinde yerel devlet, sermaye ve yerel STK’lar olmak üzere üçlü bir ittifak yapısının ortaya çıkması ve bu yeni yönetim modelinin de “yerel yönetişim” olarak adlandırılan bir sürece tekabül etmesidir denilebilir (Şengül, 1999: 12). Yönetişimin yerel boyuttaki önemli bir modeli olan yerel yönetişimde, “yerel alanda kurulacak politik ve yönetsel ilişkilerin hiyerarşik bir örgütlenmeden ziyade, eşitler arasında koordinasyon şeklinde oluşması” ifade edilmektedir. Bununla yerel yönetim başkan ve organlarının politikaları tek başına belirlemeleri yerine, belirlenen politikalardan etkilenen tüm kesimler arasında işbölümüne dayalı yeni bir model geliştirilmiştir (Doğan, 2016: 80). Bu bağlamda yerel yönetişim, toplumsal tüm aktörlerle birlikte katılımcı ve koordineli bir işbirliğine dayalı, yerel yönetimlerde çoğulculuğa kayan bir anlayışı öngörmektedir.

Kamu yönetimi ve yerel yönetimler alanında tüm dünyada yaşanan bu değişim ve dönüşüm süreçleri, Türkiye’de de etkisini göstermiştir. Ağır bir merkezizetçi geleneğin hâkim olduğu Türk kamu yönetimi sisteminde özellikle çok partili siyasal yaşama geçiş ve kentleşme olgularının merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki iş bölümü ve kaynak bölüşümünün yeniden değerlendirilmesini zorunlu kıldığı görülmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler uzun yıllar boyunca merkezi idarenin “idari temsilcisi veya uzantısı” olarak kabul edilmiştir. Yerel yönetimlerin merkezi idarenin idari temsilcilerinden daha güçlü pozisyona doğru gelişmesini zorlayan etkenler 1950’lerde ortaya çıkmış ve 1970’lerde güçlenmeye başlamıştır (Kösecik ve Özgür, 2010: 39). 1970’li yıllarda Türkiye’de yerel yönetimlerin, demokratik, katılımcı, üretici, yönlendirici, düzenleyici ve bütünlükçü olmalarını öngören “sosyal demokrat yerel yönetim” modeli ortaya çıkmıştır. Bu modelle asıl istenen, merkezi hükümetin uzantısı niteliğinde güçsüz, yetkisiz, öz kaynaklı bir yerel yönetim modelinden

güçlü bir yerel hükümet modeline geçilmesi yönündedir. Esas itibariyle önerilen bu modelde, yönetim düşüncesinin çoğu özelliğinin bulunduğu görülmektedir (Göymen, 2000: 4).

1980’li yıllara gelindiğinde, askeri yönetimle birlikte, bir taraftan merkeziyetçilik güçlendirmeye çalışılırken, diğer taraftan da toplumsal iş bölümü yeniden değerlendirilmiş ve yerel yönetimler mali açıdan güçlendirilmeye çalışılmıştır. 1983’de iktidara gelen “Anavatan Hükümeti” beraberinde, yerel yönetimleri de etkileyen, yeni sağ ve neo-liberal ideolojiden esinlenen, belediyelerde özelleştirme ve alternatif hizmet sunma biçimleri gibi bir dizi kavram ve uygulama getirmiştir (Göymen, 2000: 5). 1980’lerde “ANAP Belediyeciliği” olarak ifade edilen “iş bitirici belediyecilik” yaklaşımı öne çıkmıştır. Bu anlayışa göre “belediye gelirlerinin artırılması için yerel yönetimlere imar yetkisi verilerek, iç ve dış borçlanma olanağı sağlanmıştır. Devleti küçültme politikaları çerçevesinde, belediye şirketlerinin oluşturulması mali özerklik alanını genişletmiş, hizmetlerin ihale usulü ile taşeronlara gördürülmesi özelleştirme yöntemi olarak kullanılmıştır” (Koçak ve Ekşi, 2010: 303). Esasen Türkiye’de daha sonraki dönemlerde iktidara gelen yönetimlerin tamamının yerel yönetim alanında, benzer anlayışları benimsediği görülmektedir. Bugün, bütün siyasi partiler ve yerel adaylar yerel yönetimlere daha fazla işlev, yetki ve kaynak aktarılmasını öngören yeni bir toplumsal iş bölümünü ısrarla önermekte, yönetim sürecinin her aşamasında saydamlık, katılım, denetim gibi olguların önemine dikkat çekmektedir (Göymen, 2000: 5). Bu kapsamda değerlendirildiğinde Türkiye’de günümüz yerel yönetim anlayışının yönetim düşünce ve ilkelerine doğru evirildiği söylenebilir.

Bu çerçevede, 1990’lı yıllar boyunca bazı STK’lar ve kuruluşlar tarafından birçok önemli çalışma ve rapor düzenlenerek yayınlanmıştır. Örneğin; “Türkiye Sosyal Ekonomik Araştırmalar Vakfı”nın (TÜSES) 1989’daki çalışması yerel yönetimlerde reformu savunurken, söz konusu bu yapıların etkili ve etkin işleyebilmesi için alternatif yapılar öneriyordu. “Türkiye Ekonomi ve Sosyal Etütler Vakfı” (TESEV), demokratik değişim sistemini hızlandırmayı amaçlayan, AB ve batı dünyası ile entegrasyon konusunda istekli bir destekçi, kamu ve yerel yönetim reformları ile ekonomik ve demokratik değişim, insan hakları ve uluslararası ilişkiler

üzerinde önemli raporlar yayımlamıştır. Aynı dönemde “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü” (TODAİ) tarafından, kamu yönetimi sorunlarını incelemek ve kamu kurumlarının etkili ve etkin işleyişi için öneriler geliştirmek üzere kapsamlı bir çalışma başlatılmış ve bu doğrultuda hazırlanan rapor 1991’de yayımlanmıştır. Bu rapor Türkiye’deki mevcut yerel yönetim şartlarını kapsamlı bir şekilde resmetmiştir (Kösecik ve Özgür, 2010: 45). Ayrıca bu dönemde yürürlüğe konan AYYÖŞ ve Türkiye’nin AB uyum süreci çalışmaları da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel yönetişime geçiş sürecini hızlandıran etkenler olarak değerlendirilebilir. Bu doğrultuda 1990 ve 2000’li yıllar boyunca Türkiye’de yerel yönetimlerin çalışmalarını, yapılarını ve kaynaklarını geliştirmeye yönelik çeşitli yasa tasarılarının hazırlandığı görülmektedir.

Göymen’e (2000: 8-9) göre, yönetişim Türk kamu yönetimi ve siyasal bilimler yazınına yeni giren bir kavramdır. Bununla birlikte, süreç içerisinde, yerel yönetimi yalnızca bazı sınırlı hizmetler üreten bir oluşum ve merkezi hükümetin uzantısı şeklinde gören bir anlayıştan, yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesinin baş aktörü, özerk, demokratik, katılımcı, saydam olması gereken bir kurum nitelenmesine geçmekte olduğu söylenebilir. Bu anlayış değişikliğinin izlerini ve kavramlarını, katılımcı bir anlayışla hazırlanan ve ‘Habitat II Konferansı’na sunulan “Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı”nda görmek mümkündür. Bu eylem planında yönetişim kavram ve ilkeleri vurgulanmış ve toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kayması gerektiğine işaret edilmiştir. “Yeni toplumsal iş bölümü çerçevesinde tek özne olarak devletin egemenliğini aramak yerine yerel, ulusal, uluslararası ölçekte yeni aktörlerin devreye sokulması önem kazanmış, yeni ilişkiler sistemi içinde, demokratiklik, açıklık, hesap verebilme, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi yani yerellik öne çıkmıştır”. Tüm bu vurgular, yerel yönetimlerin, etkin birer aktör olabilmesi için yönetişim düşüncesi kapsamında kendini değiştirmesi gerektiğine işaret etmiştir.

Türkiye’de 2002 yılında iktidara gelen “Adalet ve Kalkınma Partisi” (AKP) tarafından, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmaları hız kazanmıştır. Bu kapsamda 2004 yılında çıkarılmasına rağmen anayasal gerekçelerle

Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmayı, idari kapasiteyi ve üretkenliği güçlendirmeyi, sonuç odaklı ve katılımcı bir karar alma mekanizmasını teşvik etmeyi amaçlıyordu. AKP Hükümeti “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”nı yasalaştırmayı beklemeden, parlamentoya her bir yerel yönetim türü için ayrı tasarılar sunarak, reform stratejisini devam ettirmiştir (Kösecik ve Özgür, 2010: 50)

Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olursa; Türkiye’de yerel yönetimler konusunda özellikle son dönemlerde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarının ana dinamiklerinin, yönetim düşüncesi ile büyük benzerlikler gösterdiğini söylemek mümkündür. Bu kapsamda, Türkiye’de farklı ideolojilerin takipçileri ve çevrelerce savunulan yerel yönetimlerin yetki ve mali açıdan güçlendirilmesi gerektiği, katılım kanallarının artırılarak demokratik bir yapıya kavuşturulması, yerel hizmetlerde yerelliğin sağlanması gibi pek çok husus yönetim düşüncesinin ana prensipleri ile paralellik göstermektedir. Göymen’e (2000: 8) göre de bu benzerlikler yadsınamaz ancak, yapılması gereken Türkiye’nin kendi koşullarına, önceliklerine ve gereksinmelerine uygun bir sinerji oluşturularak yönetim sürecinin sürdürülmesidir.

3.1.1. Türkiye’de Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime Geçiş Bağlamında Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de özellikle 2000’li yıllarda iktidara gelen AKP Hükümetince, tek parti olmasının da verdiği avantajla, yerel yönetim reformu, kamu idaresini yeniden yapılandırma stratejisi içinde başlatılmıştır. Yerel yönetim yapılarında ve çalışma ilkelerinde, yerel yönetim modelinden yerel yönetişime doğru önemli bir geçişi öngören reform yasaları vasıtasıyla değişiklikler yapılarak, bunlara yeni ilkeler eklenmiştir (Kösecik ve Özgür, 2010: 54). Esasen, 1980 ve 1990’lı yıllarda başlatılan reform çalışmaları 2000’li yıllarda ivme kazanmıştır.

Bu bağlamda 2004-2008 yılları arasında “Belediye, Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi ve Mahalli İdare Birliklerine” yönelik bazı kanunlar çıkarılarak yürürlüğe konmuştur. Söz konusu bu kanunlarla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yeni sorumluluklar yüklenmesi, kaynaklarının artırılması, yeni katılım kanallarının

oluşturulması başta olmak üzere pek çok hususun hedeflendiği görülmektedir. Çöpoğlu'na (2017: 141) göre, hedeflenen amaçlar doğrultusunda ilk somut adım “5216 sayılı Büyükşehir yasası” ile atılmıştır. İlgili yasanın açtığı reform yolunda “5393 sayılı Belediye Kanunu” ve “5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu” yeniden düzenlenmiş ve yasalaşmıştır. Bir pazılın parçaları gibi gerekçelerine göre ilgili kanunlarda yerini bulan reformlar, günümüzdeki son şeklini “6360 sayılı yasayla” almıştır.

2000’li yıllar Türk yerel yönetimleri için reform yılları olmuştur. Bu kapsamda çıkarılan yasalarla daha katılımcı ve daha demokratik yönetilen yerel yönetimler hedeflenmiştir. Gerek AB uyum süreci, gerekse demokrasi ve iyi yönetim adına yapılan bu son değişikliklerin aslında Tanzimat’tan bu yana yaşanan “Batı kaynaklı modernleşme sürecinin günümüzdeki yansımaları” olduğunu da kabul etmek gerekmektedir (Koçak ve Ekşi, 2010: 303).

Esas itibariyle, Türkiye’de yerel yönetimden yerel yönetime geçiş bağlamında pek çok yasal düzenleme yapılmış olmakla birlikte, genel olarak Türk Kamu Yönetimi sistemine yönelik olarak gerçekleştirilen; “3071 Sayılı Dilekçe Hakkı Kanunu”, “4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, “5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) 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” bu kapsamda değerlendirilebilecek önemli yasal düzenlemelerdir.

3.1.1.1. 3071 Sayılı Dilekçe Hakkı Kanunu

Türkiye’de dilekçe hakkı, “01/11/1984 tarih ve 3071 sayılı kanunla kabul edilen Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunla” düzenlenmiştir. Bu kanun; “Türk vatandaşlarının ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, TBMM’ye ve yetkili makamlara yazı ile başvurma haklarının kullanılma biçimini düzenlemek” (Md. 1) amacıyla yürürlüğe konulmuştur.

İlgili kanunda; “TBMM’ne veya yetkili makamlara verilen veya gönderilen dilekçelerde, dilekçe sahibinin adı-soyadı ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması gerekir” (Md. 4), hükmüne yer verilerek dilekçede bulunması gereken zorunlu şartlar belirtilmiştir. Kanun, bu şartlar dışında; “belli bir konuyu ihtiva etmeyen dilekçelerle, yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olanların incelenmeyeceği” (Md. 6), “Türk vatandaşlarının ve Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileri ve kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri konusunda yetkili makamlara yaptıkları başvuruların sonucu veya yapılmakta olan işlemin safahatı hakkında dilekçe sahiplerine en geç 30 gün içinde gerekçeli olarak cevap verileceği” (Md. 7) gibi hükümleri içermektedir.

İlgili kanun maddesinde dilekçelerde bulunması gereken zorunlu şartlar belirtilmiş olmasına ve bu şartlar aynı şekilde Başbakanlığın 2004/12 sayılı genelgesinde de yer almasına rağmen, ilgili genelgede “....Ancak, bu unsurları ihtiva etmemekle birlikte, başvurulara olayla ilgili inandırıcı mahiyette bilgi ve belgeler eklenmiş veya somut nitelikte bilgi, bulgu ya da olaylara dayanılıyor ise, bu hususlar ihbar kabul edilerek idarece işlem yapılabilir” (T.C. Başbakanlık Genelgesi, 2004/12), hükmü eklenerek, kimlik belirtilmeden yapılan başvuruların da ihbar kabul edilerek işleme alınmasının yolunun açılmış olduğu görülmektedir.

Başbakanlığın 2004/12 sayılı Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması konulu genelgesinin 1. maddesinde; “Dilekçe hakkı, sorulara cevap almak suretiyle bilgi edinmeyi, şikâyetle bulunmak suretiyle denetlemeyi, dilek ve öneride bulunmak suretiyle de demokratik katılımı sağlayan siyasal haklardandır” (T.C. Başbakanlık Genelgesi, 2004/12) denilmektedir. Bu şekilde, bu hakkın demokratik katılımı sağladığı belirtilmektedir. Ayrıca dilekçe hakkıyla vatandaş, çıkarlarını yönetim karşısında savunabilme imkânına sahiptir.

Dilekçe hakkının kullanılmasına dair uygulamada bazı aksaklıklar yaşansa da gerek T.C. Anayasası gerekse “3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun” ile “Başbakanlığın 2004/12 sayılı genelgesinin” getirdiği yeni anlayış dilekçe hakkının önemine vurgu yaparak, vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının benimsendiğini göstermektedir. İlgili genelgede bu durum şu şekilde ifade edilmektedir; “Hükümetimiz, devlet ile toplum arasındaki bağların daha güçlü hale

getirilmesini ve halkın talep ve beklentilerine azami düzeyde cevap verilmesini esas alan bir politika benimsemiştir”. “Acil Eylem Planı’nda da yer alan, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde vatandaş odaklı yaklaşımların benimseneceği ilkesi, bu politikamızın temelini oluşturmaktadır” (T.C. Başbakanlık Genelgesi, 2004/12).

3.1.1.2. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

GKY anlayışının gizlilik esasına dayalı yaklaşımı, bilgi edinme hakkının gelişimiyle değişmek zorunda kalmıştır. Kamu yönetiminde açıklık ve saydamlık olgularıyla birlikte dönüşen yeni eğilimler, vatandaşları yönetim karşısında hak arayışına, denetime ve bilgi edinmeye sevk etmiştir.

Bilgi edinme hakkı; “kamunun, resmi kuruluşların kararlarından, eylemlerinden ve bu eylemlerdeki yöntemlerinden haberli olması hakkı” olarak ifade edilmektedir. Bu hak, idarenin vatandaşlara karşı duyarlılığının ve sorumluluğunun önemli bir parçasını oluşturmaktadır (Çukurçayır vd. 2012:17). Bu hakkın tanınmasının iyi yönetişimin ilkelerinden olan katılımcılık, saydamlık, açıklık ve hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesi bağlamında bir gereklilik olduğu görüşü yaygın olarak kabul görmektedir.

Özellikle 1990’lı yıllardan sonra ortaya çıkan yönetişim anlayışı ve uluslararası önemli bir aktör konumunda olan AB, kamuda açıklık ve şeffaflık ilkelerinin önem kazanmasını sağlamıştır. Kamu yönetim anlayışındaki değişim ve AB’ye uyum sürecinin etkisiyle, Türkiye’de de yönetimde açıklık ve şeffaflığın sağlanması amacıyla 2003 yılında bilgi edinme hakkının yasalaştığı görülmektedir.

Bu bağlamda Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve yönetimde şeffaflık alanında yapılan en önemli ve etkili çalışmalardan birisi, 09/10/2003 tarihinde kabul edilen “4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”dur. “Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir” (Md. 1). “Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır” (Md. 2). “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” uyarınca, ilke olarak “herkes bilgi edinme hakkına

sahiptir. Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar” (Md. 4). Bu kanunla; kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller düzenlenerek, kamuda daha şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu görevlilerinin, hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde, vatandaş denetimine tabi tutulabilmesi için, yönetsel iş ve işlemlere ilişkin doğru ve güvenilir, bilgi ve belgelere, kısıtlama olmaksızın erişilebilmesi gerekmektedir (Gül, 2008: 82). Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün temel prensiplerinden olan bilgi edinme hakkı, vatandaşa daha yakın, açık ve şeffaf bir yönetimi sağlama işlevinin yanı sıra, halkın devlete karşı duyduğu kamu güveninin daha yüksek seviyelere çıkmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bilgi edinme hakkının kullanılmasıyla hem vatandaşın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir (Yağmurlu, 2007: 70). Bu kapsamda, bilgi edinme hakkı olmazsa olmaz nitelikte bir iyi yönetim mekanizması olarak kabul edilebilir.

3.1.1.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

10/12/2003 Tarihinde kabul edilen “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”; “kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemeyi” kendisine amaç edinmiştir (Md. 1).

Bu amaçla kanun, “merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamına almıştır. Ayrıca, AB fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımının ve

kontrolünün de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu kanun hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir”(Md. 2).

5018 sayılı Kanun ile mevcut sistemin daha etkin olması, uluslararası standartlara ve AB normlarına uygun bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Kanunun genel gerekçesinde belirtildiği üzere, bu kanun ile bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulmasının önemi üzerinde durulmuş ve yönetim anlayışını kökten değiştiren bir yapı kurulması hedeflenmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

İlgili Kanun’un, Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları başlığını taşıyan üçüncü bölümünde, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğundan söz edilmektedir. Hesap verme sorumluluğu başlığını taşıyan 8. Md.’sinde; “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” denilmek suretiyle, hesap vermenin yasal bir gereklilik olduğu ifade edilmiştir.

3.1.1.4. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

“Etik; doğru-yanlış, iyi-kötü ve sorumluluk gibi değer yargılarını inceleyen bir kavramdır”. Türkiye’de yönetimin son dönemlerde üzerinde sıklıkla durduğu hususlardan birini “kamu yönetimi etiği” oluşturmaktadır. Türkiye’de etik konusundaki çalışmaların artmasıyla birlikte, yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık gibi kötü yönetim unsurlarından arınmış etik bir kamu yönetiminin oluşturulması gerektiği düşüncesi, bu konudaki yasal düzenlemeleri ön plana çıkarmıştır (Gül, 2008: 84-85).

“Kamu görevlilerinin uyması gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve

uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla” 25/05/2004 tarihinde, “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Bu Kanun, “genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsamaktadır” (Md. 1).

Bu kanunla ilgili olarak “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” 13/04/2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönetmeliğe göre; “Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindeliği ve beyana güveni esas alarak, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflerler” (Md. 5-6).

“5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun” 1. maddesinde, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkeleri arasında sayılan ve iyi yönetişimin ilkelerinden olan hesap verebilirlik kavramı, ilgili yönetmeliğin 20. maddesinde yeniden düzenlenmiştir. Buna göre; “Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olur. Yönetici kamu görevlileri, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında alır. Yönetici kamu görevlileri, yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alır. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla örnek olmayı kapsar. Yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını

izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlüdür” (Md. 20), şeklinde ifade edilmiştir.

5176 sayılı kanun kapsamında, “bu kanunda yazılı görevleri yerine getirmek üzere, Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. 11 kişiden oluşan Kurulun üyeleri, bu kanun kapsamındaki her türlü kararları almak ve uygulamak üzere Bakanlar Kurulu tarafından seçilmekte ve atanmaktadır” (Md. 2).

Söz konusu kanun ve yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle beraber birtakım etik ilke ve kurallara uymak, kamu görevlileri için zorunlu hale getirilmiştir. Böylece kamu yönetiminde etik ilkelerinin özümsemi ve bunun iyi yönetim sürecine dâhil edilmesi amaçlanmıştır. Ancak, “Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversitelerin” ilgili kanun ve yönetmelik kapsamı dışında tutulması, bu kanunun etkinliğini sınırlandırmıştır (Gül, 2008: 86-87).

Tüm bu açıklamaların ışığında, iyi yönetim ve etik kavramlarının esasında birbirini tamamlayan kavramlar olduğu söylenebilir. Kamu yönetiminde gerçekleştirilen pek çok yasal düzenlemeyle birlikte kamu görevlilerinin etik tutum ve davranışları, kamusal güç ve kaynakların suiistimal edilmesini önleyici bir faktör olarak değerlendirilebilir.

3.1.1.5. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) Kanunu

Kamu denetçiliği kurumu, 1713'te İsveç'te kurulmuş ve 1809 yılında anayasal bir kurum statüsüne kavuşmuştur. Söz konusu bu kurum, günümüzde pek çok ülkede benimsenerek yayılmış ve çağdaş devlet düzenlerinde kamu hukukunun ortak bir kurumu niteliğine bürünmüştür (Gül, 2008: 83).

İsveççe bir kelime olarak “halkın sözcüsü veya temsilcisi” anlamına gelen “ombudsman”; “anayasaya, yasaya veya parlamentonun aldığı bir karara göre kurulan, parlamentoya karşı sorumlu, devlet dairelerindeki memurlar ve çalışanlar hakkındaki şikayetleri alan, bu şikayetler üzerine veya kendi isteğiyle harekete geçen, araştırma-soruşturma yapma, yanlışların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunma, rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız bir dairedir” (Gül, 2008:84).

1982 Anayasasının 74. Maddesinde “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir” hükmü ile kamu denetçiliğinden söz edilmiş, bu hüküm doğrultusunda, 14/06/2012 tarihinde, “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” kabul edilmiştir. “Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri, tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka, hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak, önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak” (Md. 1) olarak belirtilmiştir.

İlgili kanuna göre; “Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Baş denetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşan kurumda, bir Baş denetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personelin görev yapacağı, kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği” hükmüne bağlanmıştır (Md. 4).

“Ombudsmanın asli görevleri; kamu yönetimi ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde meydana gelen problemlerle ilgilenmek ve bunları gidermek, problemin kaynağını araştırmak, insan hak ve özgürlüklerini en üst seviyede sağlamaya çalışmak, vatandaşı kötü yönetime karşı bilinçlendirip, kanunlarla korumak, yönetimin yaptığı işlerde hakkaniyeti sağlamak” olarak ifade edilmiştir (Gül, 2008:84). Ancak, “Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri”, kurumun görev alanı dışında bırakılmaktadır (Md. 5).

Kanunun 12. maddesine göre; “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Baş denetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Baş denetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır” hükmüne yer verilmiş olup, kurum çalışmalarında bağımsızlık ve tarafsızlığın öngörüldüğü vurgulanmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, işlevleri itibarıyla hem kamuoyu denetimini mümkün kılmakta, hem de kamu yönetiminde iyi yönetişimin gerçekleştirilmesinde itici bir güç olarak faaliyet göstermektedir denilebilir (Gül, 2008:84). Kamu Denetçisi; hızlılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve bir halkla ilişkiler mekanizması olarak kamu yönetimi ile vatandaş arasında etkili bağlar kurulmasını sağlamakta ve taraflar arasında sağlıklı bir bilgi akışını olanaklı kılmaktadır. Bu bağlamda, Ombudsmanlık Kurumu, gerek bilgi akışının sağlanması gerekse yönetimle vatandaş arasında köprü görevi görmesi, aynı zamanda da AB ile uyum süreci çalışmaları ve iyi yönetişimin sağlanması açısından önemli bir kurum olarak faaliyet göstermektedir.

3.1.1.6. 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Yasası

2012 yılında Türkiye’de büyükşehir belediyesi yönetim sisteminde çok önemli değişiklikler içeren, 14 ilin büyükşehir olmasını öngören ve Türk Yerel Yönetim düzeninde bazı yeni uygulamalar getiren, “6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” TBMM’de kabul edilmiştir.

Bir bütün olarak büyükşehir yasanı olmasa da, kimilerince “6360 sayılı Yeni Büyükşehir Yasası” olarak da adlandırılan bu kanun, Türkiye’de yerel yönetim ve il yönetimi sistemlerinde önemli ve radikal değişimler getirmiştir (Parlak ve Ökmen, 2016: 355). 6360 sayılı yasanın gerekçeleri olarak da hizmet sunumundaki yetersizlikler, demokratikleşme eğilimleri ve küreselleşme yarışına kentlerle katılma gibi hususlar belirtilmiştir (Çöpoğlu, 2017: 35).

Genel gerekçesi iki temel üzerine inşa edilen söz konusu bu yasa ile hizmet sunumu bakımından daha optimum bir yönetsel yapının inşa edilebileceği ve bu yapının demokratik hayata katılımı sağlayacağı ifade edilmiştir. Geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojiiden yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesi ile verimliliğin artması, etkin kaynak kullanımı ve bölüşülmesine katkı yeni yapıdan beklenen olumlu gelişmeler olarak 6360 sayılı yasanın gerekçesinde yer almaktadır (İzci ve Turan, 2013: 119).

Bu yasayla; 14 belediye daha “anakent belediyesi” statüsüne yükseltilmiş ve böylece anakent belediyesi sayısı 30’a çıkarılmıştır. 6360 sayılı yasa, daha önceki

yasal düzenlemelerden farklı olarak, bir belediyenin “anakent belediyesi” statüsü kazanabilmesi için, belediye sınırları içindeki değil, ancak o belediyenin bağlı olduğu ilin sınırları içindeki nüfusun 750.000 olması koşulunu getirmiştir. Anakent belediyelerinde, belediye sınırları il sınırına kadar genişletilmiş, iki sınır üst üste getirilmiştir. Büyükşehir olan illerde il özel idareleri, belde belediyeleri, köy tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Yine bu kanunla büyükşehir ilçe belediyelerinin yetkili oldukları alan ilçe sınırı olarak belirlenmiş, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinin yetkili oldukları alan ve hizmetlerde değişiklikler yapılmıştır. Sınırları genişletilen ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların oranları değiştirilmiştir. Değişim sürecinde anahtar kelime olan “ölçek ekonomisi” de belirleyici olmuştur (Keleş, 2016: 351-352; Çöpoğlu, 2017: 24). Bu bağlamda ölçek ekonomisi, kamu idaresinde etkinlik ve verimlilik gibi, kamu kaynaklarının kullanımıyla ilgili kavramların bir gereği olan hizmet sunumunda optimal büyüklüğün sağlanması şeklinde tanımlanabilir (Çöpoğlu, 2017: 140). Bu şekilde hizmet sunumunda kaynak israfının önüne geçilmesi, etkinlik ve verimliliğin artırılması amaçlanmıştır.

Yeni büyükşehir yasasıyla, büyükşehir statüsüne yükseltelen illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla birlikte, söz konusu bu illerde valilerin il özel idarelerindeki görev, yetki ve sorumlulukları sona erdirilmiş, valiler de kaymakamlar gibi merkezi yönetimin temsilcisi ve görevlisi yöneticiler konumuna çekilmiştir. Ancak valilerin yerel yönetimlerle ilgili yetkileri, yeni kurulan bir merkezi yönetim birimine, “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı”na devredilmiştir (Çöpoğlu, 2017: 37-38). Keleş’e (2016: 352) göre, bu yasayla bir anlamda, sanki Anayasa’nın 127. maddesinde sözü edilenler dışında yeni bir yerel yönetim türü oluşturulmuş gibidir.

Yönetişim düşüncesinin temel ilkelerinden olan şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik ve vatandaş merkezlilik etrafında tasarlanan 6360 sayılı yasa ile büyükşehir sisteminde idari, mali, siyasi ve kamusal hizmetlerin sunumu bakımından önemli değişimler olmuştur. Tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesi, idari bağlılık ve isim değişikliği, birleşme ve katılmalar, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü yasanın yönetsel alana ilişkin düzenlemeleri olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin alacağı payların yeniden belirlenmesi ve yeni bölüşüm ilişkileri yasanın mali alana ilişkin düzenlemeleridir. Siyasal coğrafyanın dolayısıyla

seçim çevrelerinin değiştirilmesi ile birlikte temsil ve katılım sürecinin nasıl değişeceği yasanın siyasal alana ilişkin düzenlemeleridir. Mülki sınırlar ile belediye sınırlarının örtüştürülmesi ile hizmet alanının genişlemesinin imar ve planlama hizmetleri başta olmak üzere büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumuna ilişkin değişiklikler ise hizmet sunumuna ilişkin düzenlemelerdir (İzci ve Turan, 2013: 117-120).

Esas itibariyle 6360 sayılı yasa; optimal ölçek konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düşmesi, bugüne kadar yeterince hizmet alamamış yerleşim yerlerinin ve beldelerin daha iyi hizmet almasını sağlayabilecek düzenlemelere sahip olması, köyden mahalleye dönüşen yerlerin alt yapı hizmetleri için belediye ve bağlı yönetimlere yatırım bütçelerinin %10'unu 10 yıl süreyle ayırma zorunluluğu getirilerek bu yerlerde etkin hizmet yürütme ve yeni yatırımlar yapabilme olanağının getirilmiş olması ve il sathında bir imar bütünlüğünün sağlanmasını kolaylaştırmış olması (Parlak ve Ökmen, 2016: 359-360) gibi olumlu ve umut verici hususların yanında pek çok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısı içinde kırsal alanlara hizmet sunan, üretim etkinliklerinde bulunan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmüş olması kimilerince yanlış bir uygulama olarak değerlendirilmiştir (Keleş, 2016: 352). Çukurçayır'a (2015: 296) göre, söz konusu bu yasayla; sistemin etkinliği, verimliliği ve demokratikliği yok olmakta, yerel alanda yeni bir merkez inşa edilmekte, bir tür "federalizm veya küçük bölge yönetimi" çağrışımı yapılmaktadır. Diğer taraftan 6360 sayılı yasanın getirdiği sistem AB normlarına ve Avrupa belgelerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu yasayla subsidiarite ilkesi ihlal edilmekte, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından sunulması gerekirken, hizmet sunacak birimler halktan uzaklaştırılmaktadır.

Türkiye'nin de taraf olduğu AYYÖŞ'ün 5. maddesi, yerel yönetim birimlerinin sınırlarında bir değişiklik yapılması durumunda halka danışılması gerektiğini kurala bağlamıştır. Oysaki 6360 sayılı yasayla yapılan düzenleme, halka danışılmaksızın, bir oldu-bitti biçiminde gerçekleştirilmiştir. Yalnızca bu açıdan değil, fakat Türk siyasetinin gelenekleri ve demokrasinin bir gereği olarak da, böylesine önemli kararların alınmasında halka danışmanın ötesinde, teknik konuların, üniversitelerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve STK'nın temsilcileriyle birlikte değerlendirilmesinde yarar vardır. Ancak, 6360

sayılı yasa, çok kısa bir süre içinde, danışma mekanizmaları işletilmeksizin yürürlüğe konulmuştur (Keleş, 2016: 353).

Nitekim Batı ülkelerinde anakent yönetimlerinin kamu hizmetlerinin gerekleri göz önünde bulundurularak ve kamu yararı doğrultusunda düzenlendiği, Türkiye’de ise, yalnızca öznel nedenlerle düzenleme yapıldığı, kısa ve uzun dönemde bu tür düzenlemelerin topluma maliyetinin yüksek olacağı belirtilmiştir (Çukurçayır, 2015: 300). Bununla birlikte ölçek ekonomisi kapsamında, özelde kaynak israfına neden olan belediyelerin kapatılması, genelde ise belediye sayılarının azaltılması, yalnızca Türkiye’nin uyguladığı bir politika değildir. Avrupa’da pek çok ülkenin, mevcut belediye sayılarını azalttığı bilinmektedir. Devletin hizmet alanının daraltıldığı ve neo-liberal politikalar çerçevesinde gerçekleşen bu düzenlemelerin, kaynak israfı nedeniyle yapıldığı ifade edilmektedir (Çöpoğlu, 2017: 141).

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde “büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim birimlerinin kurulabileceğinin” öngörülmesinin ardından anayasal temelle ortaya çıkan büyükşehir belediye yönetimlerinin, ilk kuruldukları andan günümüzdeki uygulamasına kadar önemli oranda değişikliğe uğradığı görülmektedir. Bu bağlamda gerçekleştirilen son düzenleme 6360 sayılı yasadır. Söz konusu bu yasa kimilerince hizmet sunumu bakımından daha etkin bir yönetsel yapının inşa edileceği ve bu yapının demokratik hayata katılımı artıracak yönünde olumlu değerlendirilirken, kimilerince sistemin etkinlik, verimlilik ve demokratikliğinin yok olacağı yönünde ağır eleştirilere maruz kalmıştır.

3.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime Geçiş Bağlamında Uygulama Araçları

2000’li yıllar Türk yerel yönetimleri için reform yılları olmuştur. Bu dönemde yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş kapsamında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin yanı sıra yerel yönetimlerde iyi yönetim prensiplerinin uygulanmasına yönelik birtakım uygulama araçları geliştirilmiştir. Bu şekilde daha demokratik, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir yönetilen yerel yönetimler hedeflenmiştir.

Yerel yönetimden yerel yönetişime doğru geçiş sürecinde kent konseyleri, yerel gündem 21 çalışmaları, proje demokrasisi gibi uygulamalar özellikle vatandaşın yönetime katılımının sağlanması açısından etkili birer araç haline gelmiştir. Ayrıca teknolojik yeniliklerin bir yansıması olarak uygulanan elektronik demokrasi kapsamında değerlendirilen e-devlet, e-belediyecilik gibi mekanizmalar da bu süreçte öne çıkan diğer uygulamalardır. Bununla birlikte yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş sürecinde, STK olarak adlandırılan gönüllü kuruluşların son dönemlerde Türkiye’de eskiye nazaran daha fazla desteklendiği görülmektedir.

Gerek AB uyum süreci, gerekse demokrasi ve iyi yönetim adına gerçekleştirilen bu gelişmelerle halkın yerel karar ve uygulamalarda daha fazla yer alması ve denetim faaliyetlerinde bulunması öngörülmüştür. Bu şekilde halk iradesinin karar ve uygulamalara daha etkin yansıması amaçlanmıştır.

İyi yönetim düşüncesinin öngördüğü yönetim biçiminde, kamu yönetimine düşen rol “katalizör” işlevi görmektir. Nitekim kamu yönetimi birimi, tek başına karar almaktan ve uygulamaktan ziyade toplumsal ve siyasal alandaki tüm aktörlerin karşılıklı etkileşim ve katılımını öngörmektedir. Esasen bu durum 1980 sonrası tarihsel süreçte, neo-liberal politikaların uygulanmaya başlanmasının bir sonucudur (Batal, 2010: 12). Bu bağlamda, Türk yerel yönetim sistemi üzerindeki merkezi yönetimin aşırı vesayetçi tutumunun iyi yönetim prensipleri doğrultusunda değişmesi kaçınılmaz olmuş, yerel yönetimlerde ve yerel siyasette yeni türde iş birlikleri, hatta ortaklıklar, yeni toplumsal aktörler, yeni düzenlemeler ve yapılar ile yeni iletişim ve denetim biçimlerini ortaya çıkarmıştır (Göymen, 1999: 74). Yerel yönetişime geçiş sürecinde birlikte yönetmenin yolları olarak da kent konseyleri, yerel gündem 21 uygulamaları, yurttaş kurulları, gençlik, kadın ve çocuk meclisi çalışmaları, istişare toplantıları, STK toplantıları, halk meclisleri, halk günleri, elektronik demokrasi, gönüllü kuruluşların daha fazla desteklenmesi gibi farklı mekanizmalar geliştirilmiştir.

3.1.2.1. Kent Konseyleri

Kent konseyleri; “herkesin görüşlerini açıklama fırsatı bulabileceği bir platform” biçiminde tanımlanmaktadır. Kent konseylerinin, kentteki tüm aktörleri bir

araya getirerek, kent için bir platform oluşturmak, diğer bir ifadeyle; kentteki tüm toplumsal ve siyasal aktörleri bir araya getirerek, katılımcılığı esas alan ortak bir akıl oluşturulmasını sağlamak gibi önemli bir misyonu vardır. Bu bağlamda “kent konseyi, yerel yönetim temsilcileri başta olmak üzere o kentte yaşayan tüm hemşerilerin, sivil toplum örgütlerinin ve ilgili diğer tüm kesimlerin katıldığı bir oluşumdur” (Kocaoğlu, 2014: 4; Çukurçayır vd., 2012: 7).

Türkiye’de Kent Konseyleri ilk olarak “5393 sayılı Belediye Kanunu” ile yasal bir altyapıya kavuşmuştur. Bu kanunun 76. maddesine göre kent konseyi, “hemşerilik bilinci”, “çevreye duyarlılık”, “sosyal yardımlaşma ve dayanışma”, “saydamlık”, “hesap sorma ve hesap verme”, “katılım” ve “yerinden yönetim” gibi birtakım ilkelerin etkinleştirilmesi rolünü üstlenmektedir. Bu çerçevede kent konseyleri katılımı ve demokratikleşmeyi kurumsallaştıran bir mekanizmadır. Ancak, Batı’daki uygulamaların aksine yürütme görevinden çok yalnızca “danışma” mekanizması işlevi ile yetkilendirilmiştir. Kent konseyine, “muhtarlar, kamu ve özel sektör kurum ve kuruluş temsilcileri, sendikalar, üniversiteler ve uzman kişilerin” katılması öngörülmüştür (Çukurçayır, 2015: 160; Kocaoğlu, 2014: 5). Bu kapsamda kent konseyleri geniş bir yelpazeye yayılan yerel ortaklardan oluşmakla birlikte, konseyde alınan kararlar “görüş” niteliğinde olup, bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak, belediye meclisleri söz konusu bu görüşleri meclis toplantısında değerlendirerek, sonucunu konseye bildirmek durumundadır (Yaman ve Küçükşen, 2018: 255).

Kent konseyleri; “Türkiye’ye özgü bir yapılanmayla, merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu, bir işbirliği ve ortaklığı kapsamında, bir araya getiren eşsiz bir yönetim mekanizmasıdır”. Genellikle, kent konseylerinin 1/3’lük bölümü, merkezi yönetim kuruluşları ve belediyelerin temsilcilerinden oluşmakta, geriye kalan 2/3’lük bölümü ise, STK temsilcilerinden oluşmaktadır (Batal, 2010: 9). Esasen bu özellik, kent konseylerinin yapısı ve işleyişinde meydana gelen “sivilleşme”ye ve dolayısıyla sivil toplumun varlığına vurgu yapmaktadır.

Türkiye’de kent konseylerinin tanımlandığı 5393 sayılı Belediye Yasası, kent konseylerinin daha demokratik ve işlevsel hale getirilmesi amacıyla 2006 yılında çıkarılan uygulama yönetmeliğinin yargıya götürülmesi sonucunda, 2009 yılında

yeniden düzenlenmiştir (Çukurçayır, 2015: 160). Aslında söz konusu yönetmeliğin yeni biçiminde aynı zamanda kent konseylerinin sivilleştirilmesi yönünde de önemli değişiklikler yapılmıştır (Çukurçayır vd., 2012: 8). Söz konusu bu yönetmelikte kent konseylerinin kuruluşu, görevleri ve işleyiş ilkeleri bulunmaktadır; diğer yandan kent konseylerinin demokrasinin “katılımcı” ilkesine daha yakın olması ve geliştirilmesi amacıyla düzenlemeler yapılmıştır.

Bu bağlamda genel olarak kent konseyinin amaçları; “kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, çevreye duyarlılığın artırılması, saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması suretiyle; kentte katılımcı bir yönetim anlayışının yaygınlaştırılması ve kentte yaşayan herkesin kent yönetiminde söz sahibi olabilmesini hedeflemektedir” (Çukurçayır vd., 2012: 8). Bu kapsamda kent konseyleri, işleyiş ve içerik olarak şunları kapsamaktadır:

Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşerilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak; yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek; sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak; çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliğini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak; kente ilişkin temel stratejiler ve eylem planlarının belirlenmesi, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir akıl oluşturulması; kent kaynaklarının daha etkin, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak; sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek; kentin tamamını veya büyük bölümünü ilgilendiren alt yapı, sağlık, eğitim vb. konularda değerlendirmeler yapmak ve çözümler geliştirmek; kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak, kent konseylerinin görevleri olarak ifade edilmiştir. Kent Konseyi Yönetmeliği’nde ayrıca, belediyenin hizmet alanına giren konularda meclis ve çalışma grupları oluşturulacağı vurgulanarak, konseylerin işleyişe ilişkin uyması gereken diğer hususlar hüküm altına alınmıştır (Kocaoğlu, 2014: 6; Batal, 2010: 10).

Son dönemlerde oldukça yaygınlaşan kent konseyleri, yerel yönetim sürecine vatandaşın katılımını ve denetimini sağlamak amacıyla, yerel yönetim birimleri bünyesinde bulunan en alt yerel yönetim örgütünden en üst yönetim yapısına doğru

bütün siyasal ve yönetsel aktörlerin katılmasını ve dinamik bir çalışma ortamının oluşmasına katkı sunmaktadır. Bu nedenle Kent konseyleri, gerek kentin gerekse de kent yönetiminin her türlü faaliyet ve uygulamalarını izlemekte, bu çerçevede raporlar hazırlayıp kamuoyuna sunmakta ve sonuçta bir tartışma ortamı oluşturarak yerel sorunların çözümüne ve ileriye dönük projelere katkı sağlamaktadır (Önder, 2013: 321). Bu çerçevede birçok kentte bulunan kent konseyleri, ilgili yerel yönetimin etkinliklerini ve kararlarını tartışmakla birlikte “danışma” ve “tavsiye” niteliğinde ilgili konularda katılımı sağlamaktadır (Batal, 2010: 9). Katılımcı demokratik kategorilerin dahil olduğu bu tür yerel nitelikli yapıların en önemli işlevi ise, “yerelde demokrasinin kurumsallaşması ve özümsemişi” olarak ifade edilebilir (Çukurçayır vd., 2012: 7-10).

Türkiye’de yerel katılım açısından en önemli mekanizmalardan birinin “kent konseyleri” olduğu söylenebilir. Ancak gerek yasal ve yapısal sorunlar; gerekse bilgi ve siyasal kültür eksikliğinden kaynaklı sorunlar nedeniyle kent konseyleri tüm ülkeye istenilen seviyede yayılamamıştır. Bu kapsamda, kent konseylerini tam olarak içselleştirme veya benimseme noktasında sıkıntılar olduğu görülmektedir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 255). Kent konseyleri kentsel alandaki önceliklerin belirlenmesinde ve hatta belediyelerin denetlenmesinde “anahtar” bir mekanizma olarak görev yapabilecekken, günümüze kadar tam manasıyla yaygın ve etkin bir sonuç alınamamıştır (Çukurçayır, 2015: 160). Bu bağlamda kent konseylerinin, yasal ve yapısal çerçevede revizyona ve toplumun siyasi eğitiminin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır denilebilir.

3.1.2.2. Yerel Gündem 21

Kent konseylerinin dünyanın farklı ülkelerindeki kentlerde kurulması ve yaygınlaşmasında, “Yerel Gündem 21” sürecinin etkisi olmuştur. Bu bağlamda “1992 yılında Rio’da düzenlenen BM Yeryüzü Zirvesi’nde sürdürülebilir kalkınma, tüm insanlığın 21. yy.’daki ortak hedefi olarak benimsenmiş ve hedefe ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan Gündem 21 başlıklı belge, tüm BM ülkesi üyelerince kabul edilmiştir”. “BM Kalkınma Programı” ile birlikte uygulamaya konulan “Yerel Gündem 21” ile kentleri, belediyeler ve sivil toplum örgütlerinin müzakereye dayalı ortaklaşa bir şekilde yönetmesi ve böylece çevre ve

yaşam kalitesinin arttırılması hedeflenmiştir (Sala, 2016: 1720; Kocaoğlu, 2014: 5). Ancak müzakerenin amacı, bir bakış açısının üstünlüğünü kabul ettirmek, politik bir tartışma oluşturmak değil; karmaşık sosyal problemleri çözmek için bilgi, kaynak ve yetenekleri paylaşmaktan ibarettir (Brugue ve Gallego, 2003: 436)

Gündem 21 ile gerek uluslararası gerekse ülke sınırları içerisindeki eşitsizlik, yoksulluk, açlık, hastalık, cehalet ve çevresel-ekolojik sorunlara dikkat çekilmiştir. “Yerel yönetimlerin de Gündem 21 sürecinin birer ortağı olduğu vurgulanmış, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve tüm diğer ilgililerin kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için 21. yy.’ın yerel gündemini oluşturmaları karara bağlanmıştır” (Yaman ve Küçükşen, 2018: 254). Sorunları çözecek bir anahtar olarak ortaya atılan “Yerel Gündem 21”, yapısı ve işleyişi ile uluslararası sermayenin genel anlamda, kapitalizmin kendi bunalımını aşacak yarışmacı kentler oluşturma projesine hizmet edecek bir araçtır (Batal, 2010: 11).

“Yerel Gündem 21, öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik, yerel düzeyde Gündem 21’in hedeflerine ulaşılmasını amaçlayan katılımcı ve çok sektörlü bir süreç” olarak ifade edilmiştir. Türkiye’de Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) desteğiyle, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı’nın koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi” ile başlamıştır (Yaman ve Küçükşen, 2018: 254). “Bakanlar Kurulu’nun kararıyla başlatılan proje, başlangıçta sadece 9 kenti kapsarken, 2003 yılına gelindiğinde 10’u Büyükşehir ve 3’ü İl Özel İdaresi olmak üzere, sayıları 50’yi aşan proje ortağı yerel yönetimlerin katılımıyla, uzun soluklu bir programa dönüşmüştür”. Türkiye’deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 2001 yılında UNDP tarafından, dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak seçilmiştir (Batal, 2010: 11).

Yerel Gündem 21’in temel felsefesi; sürdürülebilir gelişme amacına ulaşılabilmesi için toplumsal uzlaşmanın zorunlu olduğudur. Yerel yönetimler, STK’lar, özel sektör, uluslararası topluluk ve merkezi yönetimler vazgeçilmez ortaklar olarak nitelendirilmektedir (Batal, 2010: 11). Bu bağlamda, katılımcılığın artırılması “Yerel Gündem 21”in ulaşmak istediği en önemli hedeflerdendir. “Yerel

Gündem 21” olarak ifade edilen “Kentler için Eylem Planı” hazırlama sorumluluğu yerel yönetimlere verilmiştir. Esasen demokratikleşme ve katılımın tepeden değil, tabandan yayılarak geliştirildiğinde başarıya ulaşılabileceği ifade edilmektedir. “Gündem 21 in temel argümanı katılımı artırmak ve bulunduğu yerleşimden başlayan hemşeri sorumluluğunu geliştirmektir” (Uçar, 2004: 100).

Yerel Gündem 21’in aktörleri olarak yerel yönetimler, STK’lar, özel sektör kuruluşları ve merkezi yönetimin yanı sıra, toplumsal aktörler kapsamında ifade edilen gençler, kadınlar, çocuklar ve yaşlılar da eklenmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde ise, “Yerel Gündem 21” çok aktörlü yönetim düşüncesinin hayata geçirilmesini sağlayan bir süreç olarak ifade edilebilir.

3.1.2.3. Elektronik Demokrasi

Son yıllarda dünyada iyi yönetişimi güçlendirmek ve demokrasiyi derinleştirmek amacıyla tasarlanan yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin, giderek artan bir şekilde kullanılmasına tanıklık edilmektedir (Norris, 2004: 1).

Teknolojide meydana gelen gelişmeler, değiştirici ve dönüştürücü bir etkiye sahiptir. Söz konusu değişimin dinamiğini özellikle internet ağının gelişmesi oluşturmaktadır. “İnternetin kullanımı, bilginin, kültürün, siyasetin, ekonominin bütün ulusal ve yerel sınırlarını kaldırmış, dünyanın küçük bir köy halini almasını sağlamıştır”. Bu bağlamda, siyasal düzlemde de elektronik demokrasiden (e-demokrasi) söz edilmekte ve internetle demokrasiye ne gibi katkıların yapılabileceği hususunda araştırmalar yapılmaktadır (Çukurçayır, 2012: 157).

E-demokrasi; “demokrasi, demokratik kuruluşlar ve demokratik süreçlerin güçlenmesinde bilişim ağları teknolojilerinin fırsatlarının kullanmasında yararlanılan stratejik bir yaklaşım” olarak ifade edilmektedir. E-demokrasi, demokrasinin sahip olduğu kapasitenin gücünü, girişimleri kolaylaştırmak için aşağıdan yukarı ve yukarıdan aşağı yaymakta, siyasi önceliklerin yeniden tanımlanması için yerel ve küresel toplumun dönüşmesine yol göstermektedir (Toprak, 2013: 84-94).

İyi yönetim ve katılımcı demokrasi bağlamında e-demokrasi veya e-yönetişimin kamu sektörü uygulamalarının; kamusal işlemlere erişimi sağlaması,

idari verimliliği, etkin hizmet sunumunu ve vatandaş memnuniyetini artıracak ifade edilmektedir. Ayrıca, halkın müzakere ve karar alma süreçlerine katılımının kolaylaşacağı vurgulanmaktadır. E-demokrasi bilgi teknolojileri, politika oluşturmada politikacıları ve vatandaşları bir araya getirerek, birey ve grupların seslerini daha iyi duyurmasına olanak tanımaktadır. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde, e-demokrasinin ve e-yönetişimin hedefleri arasında saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık gibi unsurları itibariyle, iyi yönetişimin hedefleriyle de benzerlik göstermektedir. E-demokrasi; e-parlamento, e-yasama, e-yargı, e-uzlaştırma, e-çevre, e-seçim, e-referandum, e-oylama, e-müzakere ve e-dilekçeyi içine alarak elektronik katılımı ve müzakereyi mümkün kılmaktadır (Toprak, 2013: 94; Norris, 2004: 17). Esas itibariyle, e-demokrasi, yurttaşların, STK'ların, siyasi partilerin ve diğer birçok siyasal ve toplumsal yapıların bir araya gelmesini sağlayan, söz konusu bu aktörleri elektronik ağ ile katılımcı demokrasi uygulamasını esas alan temel araçlardan biridir (Çukurçayır vd., 2012: 7).

Bu bağlamda teknolojik gelişmelerin yönetim ve demokrasi pratiklerine yeni hareket alanları ekleyerek, yaygınlaşmasında da etkili roller oynadığı ifade edilmektedir (Toprak, 2013: 73). Gelişmiş ülkelerde internetin yönetsel etkinliklerde, özellikle de yerel yönetim etkinlikleriyle ilgili olarak yoğun bir biçimde kullanıldığı görülmektedir. Bu kapsamda internetten yararlanılabilecek alanlar oldukça fazladır. Bunlardan bazıları; kent hakkındaki genel bilgiler, belediye meclisi ve yöneticileri hakkındaki bilgiler, kentsel etkinliklerin duyurulması, önemli günlerin takvimi, ulaşım araçlarının çalışma planı ile resmi ve özel kuruluşların adresleri ve ulaşım kanallarının duyurulması şeklinde sıralanabilir (Çukurçayır, 2012: 158). Bu kapsamda Türkiye'de de belirtilen bu hususların tamamında internet oldukça yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Dolayısıyla günümüz dünyasında yönetim anlayışlarının, e-devlet ve e-belediyecilik gibi elektronik enformasyon kanallarına doğru yöneldiği görülmektedir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 253-254). Özellikle yönetimden vatandaşa, yönetimden sivil topluma ve özel sektöre hizmet akışının sağlanmasında bu tarz teknolojik uygulamalar oldukça önemli bir rol üstlenmektedir (Çukurçayır vd., 2012: 7).

Günümüz dünyasında her şeyin dijitalleştiği bir dönem yaşanmaktadır. Türkiye’de de, merkezi yönetim ve yerel yönetimler, e-demokrasi veya e-yönetişim olarak nitelendirilebilecek “e-devlet uygulamaları” konusunda önemli adımlar atmaktadır. Bu kapsamda 9. Kalkınma Planında da; “yerel yönetimlerce sunulan hizmetler de dâhil olmak üzere, kamu iş süreçlerinin vatandaş ve iş dünyasının ihtiyaçları doğrultusunda yeniden tasarlanacağı, kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf, sürekli, güvenilir, tek kapıdan ve farklı platformlardan sunulduğu, bütünleşik bir e-devlet yapılanmasından” bahsedilmiştir. E-devlet, vatandaşı ve devleti birbirine bağlayan etkileşimli iletişim kanalı olup, kamusal bilgi ve hizmetlerin hem aşağıya (vatandaşa) doğru, hem de yukarıya (kamuya) doğru ulaştırılmasını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca son yıllarda elektronik uygulamaların ötesine geçilerek mobil devlet uygulamaları da giderek yaygınlaşmaktadır. Yerel yönetimlerde de mobil uygulamalar konusunda önemli çalışmalar yapılmakta ve konuyla ilgili STK’lar bu konularda yerel yönetimlere destek vermektedir (Çukurçayır, 2015: 159; Norris, 2004: 1; Kentleşme Şurası, 2009: 19). Esasen, elektronik uygulamalar vasıtasıyla demokratik katılımın kolaylaşacağı ve hızlanacağı gibi beklentiler ifade edilmektedir.

Türkiye’de özellikle 1990 sonrası hazırlanan kalkınma planlarında; yerel yönetimlerce elektronik ortamda sunulan hizmetlerin geliştirilerek, bunlara ilişkin standartların oluşturulacağı, veri paylaşımının sağlanacağı, söz konusu bu hizmetlerin sunumunda sinerji fırsatlarının ortaya çıkarılacağı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı imkanlardan faydalanılarak halkın yönetime etkin katılımı için uygun ortamın sağlanacağı belirtilmiştir (Kentleşme Şurası, 2009: 19).

Diğer yandan, seçimlerin internet üzerinden oy kullanma yöntemiyle gerçekleştirilebileceği düşüncesi, e-demokraside üzerinde önemle durulan hususlardan biridir. E-oylama, seçimlerde katılımın artması bakımından pratik bir mekanizma ve özellikle teknolojiye çok hızlı adapte olan genç nesil arasında seçimlere katılımı artırmak için cazip bir yol olarak görülebilir (Norris, 2004: 17). İnternetin ve e-devletin kullanılabilirliğinin artırılması ve demokratik katılımın teknoloji aracılığıyla gerçekleştirilmesinin sağlanmasında bir model olarak “Halk Katılım Kartı Projesi”nden söz edilmektedir. 2000’li yılların oy kullanma aracı

olarak tasarlanan bu sistemle, halkın karar alma ve hizmet üretim süreçlerine katılması, belediye hizmetlerini değerlendirmesi, seçimlerin internet üzerinden gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. E-demokrasi anlayışının temelinde, daha az hiyerarşi, daha verimli çalışma esastır. (Eroğlu, 2006: 196).

Söz konusu elektronik bu uygulamalar vasıtasıyla, teknolojik imkânların doğrudan demokrasiyi kolaylaştıracağı yönündeki varsayımın da, kısmen gerçekleşebileceği şeklinde bir değerlendirme yapılabilir.

3.1.2.4. Gönüllülük ve Sivil Toplum Kuruluşları

Gönüllülük kavramı, bireyin maddi çıkar gözetmeksizin, toplumun ve kamu kesiminin, yarar sağlamak, yaşam standartlarını yükseltmek ve yönetimin hukuksal ve yapısal bünyesindeki süreçlere katılmak ve destek olmak biçiminde ifade edilmektedir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 255). Diğer bir tanımlamada gönüllülük, “herhangi bir zorunluluk/yükümlülük olmadan toplumsal ihtiyaçları gidermeyi üstlenme” şeklinde belirtilmiştir (Önder, 2013: 317).

Gönüllülük kavramı, kamusal otoritelerin resmi, yasal ve hiyerarşik ilişkileri dışında bir anlam ifade etmektedir. GKY anlayışında karşılığı olmayan gönüllülüğün, YKY anlayışı, yönetim ve yerleşme bağlamında anlam ve önemi daha belirgin hale gelmiştir. Yerel karar süreçlerine katılımın, yerleşmeyle birlikte genişlediği görülmektedir. Yerel halkın, özellikle sosyal sorunlar konusunda ilgi ve sorumluluk duygusunun gelişmesi, gönüllü katılım faaliyetlerine ivme kazandırmıştır (Önder, 2013: 317).

Çukurçayır’a (2012: 164) göre “gönüllülük, devlet-toplum işbirliğinin diğer adıdır. Bir anlamda yönetim-vatandaş dayanışması olarak da adlandırılabilen gönüllülük, devletlerin sosyal politikalarında ve toplumların yeniden biçimlenmesinde önemli etkilere sahiptir. Gönüllülük, katılımın sağlamlaştırılması, yerinden yönetimlerin desteklenmesi, demokrasinin yaşaması ve güçlenmesi için öngörülen önemli araçlardan biridir”.

Bu bağlamda gönüllülük merkezli sosyal çalışmalar, daha etkili bir şekilde örgütlü yapılarda kendini göstermektedir. Sivil düzeyde örgütlenme denildiğinde

akla ilk gelen ise, STK'lardır. STK'lar, siyasal katılımın artırılması noktasında önemli bir aktördür (Önder, 2013: 317). Yeni dönemde katılımcı demokrasi modeliyle birlikte çok daha fazla ön plana çıkan STK'lar, "bugün birçok demokratik ülkede kamu ve özel sektörden sonra üçüncü bir sektör, yasama, yürütme, yargı ve medyadan sonra beşinci güç olarak nitelendirilmektedir". Bu kapsamda STK'lar, katılımcı demokrasi modelinde, vatandaşın daimi bir surette siyasal alana katılımını sağlayan oldukça önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada STK'ların iki önemli özelliğinden bahsedilmektedir. Birincisi; STK'lar vatandaşın sisteme ve demokrasiye olan inancını artırmaktadır. İkincisi; STK'lar farklı yapı ve büyüklükteki tüm toplumsal grupların siyasal alana katılımını sağlayarak, bir yandan azınlıkta olan grupların yönetimden uzaklaşmasını engellemekte, diğer yandan da yönetimin meşruiyetini sağlamaktadır (Nacak, 2014: 207). STK'lar ile demokratik yönetim anlayışının geliştirilmesi, merkezi ve yerel yönetimlerle STK'lar arasında işbirliğinin sağlanması hedeflenmektedir. Aslında sivil toplum denilince, devlet dışında halkın kendisinin oluşturduğu toplum akla gelir. Sivil toplum, "devlet denetiminin ulaşmadığı veya belirleyici olmadığı alanlarda, bireylerin ya da grupların devletten izin almaksızın, ekonomik ilişkilerin baskısından büyük ölçüde bağımsız olarak hareket ederek tutum belirleyebildiği, sosyal ve kültürel etkinliklerde bulunabildiği, gönüllü ve rızaya dayalı ilişkilerin, etkinliklerin ve kurumların oluşturduğu bir toplumu" ifade etmektedir. Demokrasi açısından sivil toplum ise, "toplumda var olan ve kuruluşu birtakım haklar elde etme çabasına bağlı olan demokratik yapı olarak ele alınmaktadır". Ancak sivil toplum kendisini ifade edebilmek için, örgütlenmeye ihtiyaç duyar. Bu noktada STK'lar sivil toplumun oluşturduğu örgütlü yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır (Kaypak, 2012: 172-181). Karar alma süreç ve mekanizmalarına STK'ların da dâhil edilmesiyle toplumun daha katılımcı ve demokratik olmasının hedeflendiği görülmektedir.

STK'lar, "değişik alanlarda faaliyet göstermek üzere, toplum tarafından oluşturulmuş devletin siyasi yapılanmasından bağımsız, kendi karar organları ve bütçeleri olan kuruluşlardır" (Kaypak, 2012: 183). Yönetime katılım, vatandaşların tek tek bireysel çabalarından ziyade, örgütlü topluluklar vasıtasıyla çok daha etkin bir biçimde gerçekleşebilir. Bu noktada STK olarak adlandırılan bu örgütlü yapıların kamuoyu oluşumunda bireylerden daha etkin oldukları görülmektedir.

Yerel düzeyde demokrasinin daha güçlü temeller üzerine oturması hususunda etkili olan STK'lar, halkın taleplerinin ilgili yönetimlere iletilmesi ve yerel otoriteler üzerinde denetimin sağlanmasında önemli bir görevi yerine getirmektedir. Böylece “STK'lar etkin katılımı sağlayarak yönetişimi güçlendirmekte, hesap verebilirlik mekanizmasının daha iyi çalışmasında şeffaflığa katkıda bulunmakta, yerelde alınan kararların politika oluşturma süreçlerine dâhil olmayı kolaylaştırmakta ve yerelde demokratik bir yönetim kültürünün oluşmasına katkı sağlamaktadır” (Yaman ve Küçükşen, 2018: 256; Önder, 2013: 317).

Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını özendiren ve olanaklı kılan pek çok katılma yöntemi ile birlikte STK'lar demokrasinin egemen olduğu gelişmiş toplumlarda karşılaşılan önemli kuruluşlardır. “Tüm insanların ortak ilkelere buluşabilecekleri varsayımından hareketle, toplumlarda yaşanan siyasal, ekonomik ve sosyal ilişkilerin ve gelişmelerin kaçınılmaz sonucudur”. Çağdaş toplumların tamamında bu kuruluşlar mevcut olup, ağırlıkları her geçen gün daha fazla hissedilmektedir (Kaypak, 2012: 187).

Dünyada son 20 yılda yoğun gelişmeler ve tartışmalara konu olan gönüllülük temelli söz konusu bu örgütlü yapılar, Türkiye’de özellikle 2003 yılı sonrası gerçekleştirilen reformlarla yerel yönetim yasalarına girmiştir. “5393 ve 5302 sayılı yerel yönetim kanunlarında gönüllü katılıma yer verilmek suretiyle halkın katılımı vurgulanmıştır”. Bu yönüyle gönüllü katılım, yerelde önem verilen bir katılım yöntemidir. Söz konusu kanunlarda yer alan gönüllülük mekanizması, yerel siyasete farklı bir boyut getirmiş ve özellikle yerel alanda oldukça ilgi görmüştür. Türkiye’de “Kocaeli Kent Gönüllüsü Projesi”, “Kırklareli Gönüllü Zabıtalık Uygulaması”, “Kadıköy Gönüllüleri”, “Fatih Gönüllü Turizm Elçileri” ve “Ankara Keçiören Gönüllü Akademisi” vb. çalışmalarla gönüllülük anlayışı içinde bireyin katılımı özendirilmek istenmiştir (Yaman ve Küçükşen, 2018: 255-256; Çukurçayır vd., 2012: 6).

Günümüzde “vatandaş odaklı olmak”; yerel yönetimler, demokrasi, katılım ve STK kavramlarının orta noktasını oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerde vatandaşlar “aktif ve pasif katılma” şeklinde pek çok konuda söz sahibidir. Pasif katılım gerektiğinde katılımdır. Ancak istenilen aktif katılımdır ve bu noktada STK'lar

önemli bir işleve sahip olmaktadır. Vatandaşlar, STK olarak ifade edilen bu örgütlü yapılar vasıtasıyla tüm yönetsel kararları, faaliyetleri ve süreçleri etkileyebilme olanağına sahip olmaktadır (Kaypak, 2012: 191).

3.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN İYİ YÖNETİŞİM KATILIMCI DEMOKRASİ VE YERELLİK KAVRAMLARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Dünya son 30 yıl içinde güç ilişkilerinde önemli bir değişime sahne olmuştur. Birikim stratejileri içinde devletin oynadığı rol sınırlanırken, piyasa mekanizması belirleyicilik kazanmıştır (Şengül, 1999: 17). Devlet yönetiminde yeni bir formatı temsil eden etkin devletin, ancak tüm yönetim tarzlarının devlet yönetiminde ortak bir potada eritilmesi suretiyle işlevselliğini kazanacağı ileri sürülmüştür (Korkmaz ve Özcan, 2017: 812). Bu çerçevede 1980 ve 1990’lı yıllarda devletin işlevlerinde ve kamu yönetiminde önemli değişimler yaşanmış, güçlü ancak hantal olmayan bir kamu yönetimi için, minimal ve müdahaleci yaklaşımları aynı potada eriten “yönetişim” modeline geçilmiştir.

Yönetimden yönetişime geçiş sürecinde; gerek yönetişim anlayışı ilkeleri, gerekse iyi yönetişim, katılımcı demokrasi ve yerellik kavram ve ilkeleri, kamu yönetiminde, kendisine en fazla yerel yönetimlere ilişkin tartışma ve yeniden yapılandırma çalışmalarında yer bulmaktadır. Tabiatları gereği vatandaşa en yakın kuruluşlar olmaları nedeniyle yerel yönetimler, söz konusu bu tartışmaların da odağına oturmaktadır (Kentleşme Şurası, 2009: 8). Bu bağlamda kamu yönetiminin önemli bir parçasını oluşturan yerel yönetimler, gittikçe hızlanan, yaygınlaşan yerelleşme ve katılım eğilimlerinin yansımalarının en fazla görüldüğü alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme ve yerelleşme eğilimleri çerçevesinde, katılımcılık, çoğulculuk, yerellik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi kavramların öne çıktığı bir süreçte yerel yönetimler, hem demokratik hem de etkin bir hizmet sunma birimi olarak gittikçe önem kazanmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimler, geleneksel yapısından uzaklaşarak, gerçek manada yerinden yönetim kuruluşları olma yolunda ilerlemektedir (Uçar, 2004: 97). Yönetişim ve iyi yönetişim kavramının, özellikle yerel yönetimlerin öne çıkarılması ve yerel yönetişimin yaygınlaştırılması yoluyla kamu yönetimi ve katılımcı demokrasiye önemli

katkılarının olabileceği belirtilmektedir (Ökmen vd., 2004: 44). Genel olarak hem dünyada hem de Türkiye’de yerel yönetimlerde, yerellik ve katılımcı eğilimler ile iyi yönetim dinamiklerinin öneminin her geçen gün daha da arttığı ve yerel yönetim birimlerinin söz konusu bu olgular ışığında yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye’de özellikle 1980’li yıllardan başlayarak günümüze kadar süregelen süreçte, kamu politikalarının oluşturulmasında karar mekanizmalarının halka yakınlaştırılmasıyla, daha fazla yerellik, daha çok katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukilik, etkinlik, dürüstlük, eşitlik gibi kavramlar; esasen iyi yönetim anlayışları daha çok önem kazanmıştır.

“Metropol Yönetişimi Dünya Konferansı”nda; “yönetişim kavramının, devlet kurumları arasındaki ilişkileri kapsayan çeşitli fikirleri barındırdığı, devlet ve sivil toplum örgütlerinde yer alan her düzeydeki ilgili tüm kişilerin katılımının sağlanarak, aşağıdan yukarı doğru karar alma sürecini ifade ettiği” belirtilerek, yönetişimin katılımcı yönü vurgulanmıştır (Göymen, 1999: 75). Bu çerçevede değerlendirildiğinde ise, esasen; iyi yönetim, katılımcı demokrasi ve yerellik kavram ve ilkelerinin iç içe geçmiş, birbirine bağlı ve birbirini etkileyen olgular olduğu söylenebilir. Aslında yönetim ve iyi yönetim kavramları hem katılımcı demokrasi hem de yerellik kavramlarını içerisinde barındıran geniş bir anlayış yelpazesine sahiptir.

İyi yönetim anlayışının dikkat çektiği “daha fazla şeffaflık, sorumluluk, hesap verebilirlik, etkinlik, tarafsızlık, yerellik ve katılım” gibi ilkeler siyasal sorumluluğun geliştirilmesi, katılımın artırılması, etkin işleyen bir hukuk düzeni, devlet ve vatandaş arasında şeffaf bilgi akışı gibi kapsamlı hedeflere dönüştürülebilir. Bu bağlamda iyi yönetim, vatandaşın güven ve desteğini almış, etkin ve sorumlu bir devlet biçiminde algılanabilecektir (Eroğlu, 2006: 200).

3.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İyi Yönetişim Kavram ve İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi

Kamu yönetiminde 1990’lı yıllardan sonra gelişen son yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, “kamu yönetimini tek başına alarak kendi içinde bir şeyler yapmak yerine, kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımı”, diğer bir ifadeyle “yönetişim anlayışı” benimsenmiştir. Kamunun, tüm toplumun etkileşimi ile oluşan bir alan olduğunu ifade eden bu yeni anlayış; “gerçekleşmiş kurallar ve prosedürleri ters yüz eden, karar alma süreçlerini, yönetsel ilişkileri yeniden yapılandıran bir olgu olarak ortaya çıkmıştır” (Uçar, 2004: 103).

Yönetişim kavramına göre, “devlet artık tek aktör olarak tek yanlı bürokratik yönetim mantığı içinde, hareket etme imkânına sahip değildir”. Bunun sonucu, kesinlikle bir etkileşim içinde olması gereken bir dizi kurumu, yapıyı ve sisteme dâhil edilen yeni aktörleri birlikte ele almak ve düşünmek gerekmektedir (Göymen, 2000: 7-9). Söz konusu kavram, alt kademeden üste kadar her kesim arasındaki ilişkileri ele alarak işbirliğini ön plana çıkarmakta ve kurumların yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerinin sorumluluk verme ve alma şeklinde gerçekleşeceğini ortaya koymakta (Korkmaz Özcan, 2017: 817), devlet ve toplum arasında yeni interaktif bir ilişkiyi gerektirmektedir (Göymen, 1999: 74). “Habitat II Türkiye Ulusal Raporu”nda, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma kaymasına ve çok aktörlü katılımcı bir sistemin birlikte yönlendirme sürecine işaret edilmiştir. Buna göre, “sorunların çözümleri tek öznenin yani tek başına devletin elinde değil, yerel, ulusal, uluslararası ölçekte ortaklıkların elinde toplanmaktadır”. Çok aktörlü yönetimi kasteden yönetim ile bürokrasi, STK’lar, özel sektör ve yerel yönetimler gibi aktörler arasındaki karşılıklı etkileşime vurgu yapılırken, bu kapsamda ortaklık ilişkisi öne çıkarılmaktadır. Bu anlamdaki bir yönetim modeli, tek merkezden yönetilmemeye dayalı, merkezle yerel arasında hiyerarşinin olmadığı yeni ilişkiler sistemini de gerektirmektedir. Bu nedenle devletin, etkili ve verimli ortaklıkların kurulabilmesi için, ortaklık kuracağı diğer aktörlerin kapasitesini geliştirmesi ve kendi otoritesini de desantralize etmesi gerekmektedir (Ökmen vd., 2004: 51). Yönetişim modeli merkezle yerel arasında bir hiyerarşi varsaymamakta, dolayısıyla yerel siyasetin giderek çok aktör modeline

doğru kayması önerilmektedir (Şengül, 1999: 12). Bu kapsamda yönetişimin yerele uyarlanmış biçimi olarak değerlendirilen “yerel yönetişim” sürecinin; yerelde politik karar alma süreçlerinde koordinasyon ve işbirliğini geliştirmesi, sivil toplum ve katılımcı demokrasi gibi yaklaşımlar aracılığıyla yerinden yönetimi güçlendirmesi, tüm vatandaşlara ve kuruluşlara siyasi bir özne kimliği kazandırması öngörülmüştür (Doğan, 2016: 92). Türkiye’de kamu yönetimi sisteminin önemli bir parçasını oluşturan yerel yönetim sistemleri özellikle 1980’li yıllardan itibaren ciddi değişimlerden geçmiştir.

Bu bağlamda, son 30 yıl boyunca, Türkiye’nin pek çok yerinde, yönetim radikal İslam’dan sosyal demokrasiye kadar, siyasal yelpazenin hemen tümünü temsil eden partiler arasında el değiştirmiştir. Bu farklılığa rağmen, Türk toplumunda, merkezi yönetim yerine, yerinden yönetime doğru kayma yönünde genel bir uzlaşma ve önemli bir destek ve kent yönetimi açısından da STK’larla iş birliği hatta ortaklık eğilimleri olduğu görülmektedir. Bu kapsamda değerlendirildiğinde ise, bu gelişmelerin yönetişim dinamiklerinin yerleşmesini ve katılımcı anlayışların öne çıkmasını kolaylaştırıcı bir atmosfer oluşturduğu sonucuna ulaşmak mümkün görünmektedir (Göymen, 1999: 70-71).

Siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında devlet ve toplum arasındaki yeni etkileşimsel ilişkileri tanımlamakta kullanılan yönetişim, yani çoklu yönetim kavramının yerele uyarlanmasında, baskı gruplarının yönetsel erkin kullanımına etkin olarak katılımının sağlanması, sorumlulukların yönetenlerin yanında yönetilenler arasında da dağılmasını gerektirmektedir. Yerel erkin kullanımı noktasında etkin olan ayrıcalıklı yerel unsurlar, iyi yönetişim uygulaması ile etkinliklerini ve yönlendirme güçlerini diğer unsurlarla paylaşmak durumunda kalacaktır (Uçar, 2004: 103-104).

Korkmaz Özcan’a (2017: 819) göre, Türkiye’de iyi yönetişim hususundaki yasal düzenlemeler her ne kadar yetersiz olsa da, devlet dışındaki diğer aktörler olan STK’lar ve özel teşebbüs, iyi yönetişim düzeninin hayata geçirilmesi noktasında ciddi bir baskı uygulamaktadır. Bu baskı uygulanırken, bazen iyi yönetişim kelimesi açıkça zikredilmemiş olsa da, esas itibarıyla arzulanan düzenin iyi yönetişim düzeni olduğu aşikârdır.

İyi yönetim kavramı, oldukça önemli bir yerel yönetim birimi olan belediye yönetimi açısından değerlendirilecek olursa; “iyi yönetim, alışılmış belediye yönetimi kavramını sorgulayan yeni bir anlayıştır. Bu anlayışa göre belediye, yerleşik tek otorite olmaktan çıkmakta ve toplumun bir bütün içindeki bir parçası haline getirilmektedir”. Nasıl ki, kentler ulusal devletler yanında kendi ilişkilerini göstermek istiyorsa, toplum içindeki tüm güçler de belediye ile ilişkilerde kendi varlıklarını hissettirmek istemekte, dolayısıyla karmaşık kent yaşamı içinde özel sektör kuruluşları, örgütlü toplum birimleri ve gönüllü kuruluşlar da yer almak istemektedir. Bu şekilde çok aktörlü yeni bir toplum yapısının da ortaya çıkmış olacağı ifade edilmektedir (Uçar, 2004: 105). Türk belediyeciliğinde ise, iyi yönetim dinamiklerini şekillendiren dört önemli gelişmeden bahsedilmektedir. Bunlar; “belediyelerin içsel dinamikleri, küreselleşmenin etkisi ve çevreci bir hareketin ortaya çıkması gibi siyasanın diğer bileşenlerindeki değişikliklerdir”. Dolayısıyla siyasal, toplumsal ve ekonomik değişiklikler Türkiye’deki belediyeçilik sisteminde etkili olmuştur. Türkiye’de 1946’da çok partili sisteme geçiş, sonraki dönemlerde köylerden kentlere kitlesel göçler ve akabinde yaşanan kentsel sorunlar ile toplumdaki yapısal değişikliklerin, özellikle verimlilik ve etkinlik talepleri ile devletin işlevlerini sorgulayan yeni toplumsal aktörler olarak sivil toplumu yaratması veya var olanları güçlendirmesi, genel olarak yönetim dinamiklerini güçlendirmekle kalmayıp aynı zamanda belediyeler için de destek sağlayarak, belediyelerin önemini artırmıştır (Göymen, 1999: 81). Çok partili siyasal hayatla birlikte, Türkiye’de devletin küçültülmesi, yönetimin demokratikleştirilmesi, yerel ihtiyaçların yerinden karşılanması, halkın yönetime katılması, hizmet kalitesinin artırılması ve belediyelerin güçlendirilmesi sıkça bahsedilen konular olmuştur (Koçak ve Ekşi, 2010: 300).

Esas itibarıyla yönetişimin yerel yönetimlere ilişkin Türkiye gündeminin başında, bir türlü tam manasıyla gerçekleştirilemeyen yerel yönetim reformu bulunmaktadır. Özellikle son dönem reform çalışmaları ayrıntılı incelendiğinde, yönetişim kavramının içerdiği birtakım kavramlardan esinlenildiği görülmektedir. Yönetişim kavramının Türkiye gündeminde köklü bir geçmişi bulunmasa da, söz konusu kavramın çoğu ögesiyle 1970’li yıllardan beri aşamalı olarak gelişen ve günümüzde bir benzeşme sürecine girdiğini düşünebileceğimiz “yerel yönetim

platformu” arasında benzerlikler ve kesişme noktaları bulunmaktadır. Bu bağlamda yönetişimin öz mantığında çoğulculuk, yaygın yetki paylaşımı ve yerinden yönetim anlayışları bulunmaktadır. Türkiye’de farklı ideolojilerin takipçileri çevreler ve siyasi partilerin yerel yönetim söylemlerindeki ana talep de, güçsüz ve merkezi hükümetin uzantısı niteliğindeki yerel yönetim mantığından, yetki ve kaynak açısından güçlendirilmiş, görev alanları genişletilmiş bir yerinden yönetim modeline geçilmesidir (Göymen, 2000: 12-13).

Yönetişim kavramının Türk Kamu Yönetimi sistemi içerisinde yerel yönetimler alanında hayat bulduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda Türkiye’de yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen kent konseyleri ve yerel gündem 21 çalışmaları yönetişim dinamiklerinin hayata geçirilmesi açısından etkili ve önemli uygulamalardır (Batal, 2010: 15). “İyi yönetim prensipleri kapsamında kent yönetimine bakıldığında; etkin, eşitlikçi, güvenli ve sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için, katılımcı ve çok ortaklı yönetim biçimleri, yani kentsel yönetim araçlarına ihtiyaç duyulmaktadır”. Kentsel yönetişimin başarılı olabilmesi açısından, kentteki tüm paydaşların; kente yönelik problemlerin ve önceliklerin belirlenmesi ile fırsatların değerlendirilmesinde sorumlu, aktif ve destekçi olması gerekmektedir (Çukurçayır vd., 2012: 10). Bu bağlamda, Türkiye’de yerel yönetimlerin yönetişim kavram ve ilkeleri doğrultusunda dönüştürülmek istendiği, bu kapsamda yasal düzenlemeler ve sivil toplumla işbirliği ile ortaklık temelli farklı uygulama araçlarının geliştirildiği görülmektedir. Ancak, hem genelde hem de Türkiye koşullarında yönetişim ve iyi yönetim anlayışlarının “her derde deva” mucizevi bir çözüm olmadığı da aşikârdır.

Göymen’e (1999: 83) göre, tüm bu gelişmeler Türkiye’de belki de, yakın gelecekte çevrenin, yerel yönetişim ruhuna sadık kalınarak, ortaya çıkabilecek yeni katılım yapıları ve mekanizmalarıyla birlikte, yeni işbirliği, ortaklık ve toplumsal sorumluluk yapılanmalarına olanak sağlayacak önemli bir alan haline dönüşebileceğini göstermektedir. Ancak, yine Göymen’e (2000: 13) göre, Türkiye’deki biçimsel yönetim yapısı ve reform kavramları sürekli gündemde olduğu halde dönüşüm tam manasıyla gerçekleştirilememekte, Osmanlıdan kalma merkeziyetçi, patrimonyal kadro direnmektedir. Bu durumda, bir yandan yaygınlaşan

STK'lar kendi kurumlarını güçlendirecek yeni bir toplumsal iş bölümü talebiyle ortaya çıkarken, diğer yandan, Türkiye'deki bir kısım yerel yönetim, yeni alternatif yapılar kurarak, diğer aktörlerle ortaklıklar oluşturarak yönetim örnekleri vermektedir. Kent konseyleri, yerel gündem 21 uygulamaları, E-Belediyecilik vs. gibi yönetim örnekleri, "yönetişim yaklaşımının uygulanabilmesi açısından önemli olanaklar sunsa da, Türkiye'de kurumsallaşması yönünde önemli çabalar sarf edilmekle birlikte, bu çabalar yeterli değildir" (Çukurçayır vd., 2012: 3). Yönetişim kavramı, ilk çıkış noktasından, döneminden, mantığından ve amacından bağımsız olarak Türkiye'de yeni bir içerik ve dinamik kazanmıştır. Zira kavramın Türkiye dâhil farklı ülkelerde, o toplumların sorun alanlarına, önceliklerine, gereksinmelerine göre ayrı birer dinamik kazandığı ifade edilmektedir.

3.2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Katılımcı Demokrasi Kavram ve İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi

Kamu yönetimi, vatandaşın devletle en fazla etkileşim içinde bulunduğu alanı oluşturmaktadır. Bu nedenle vatandaşın, kamu yönetiminin karar ve eylemlerini etkileyebilme imkânına sahip olması bir zorunluluk olarak ifade edilmektedir (Eroğlu, 2006: 191). Ancak bu etkilemenin diğer bir ifadeyle katılmanın boyutlarıyla ilgili farklı anlayışlar olup, bunlardan biri de, özellikle yerel düzeyde ve yerel politikalarda vatandaşın yönetime katılımını hedefleyen demokrasi modeli olarak, katılımcı demokrasi anlayışıdır.

Demokrasinin temel ilkelerinden biri olan katılma, "örgütlenmiş ya da örgütlenmemiş yönetilenlerin siyasal karar süreçleri içerisinde yer alabilmesi ve bu kararların oluşumunu etkileyebilmesidir". Katılım anlayışının sürekliliği, yönetime katılımın yalnızca oy vermekle sınırlı olmadığını ortaya koyarak, kamu yönetiminin görevini en optimum düzeyde yerine getirmesini mümkün kılacaktır. Bu bağlamda anlaşılabilir ve yaşanabilir bir yönetim için katılma gerekli bir unsur olarak görülmektedir (Eroğlu, 2006: 192)

Çağdaş demokrasilerde halkın yönetime katılım sağlayabileceği en etkin kuruluşlar yerel yönetim birimleridir. Yerel demokrasi ile iç içe bulunan yerel yönetimlere demokratikliği kazandıran unsurlar ise; "temsil, katılım, denetim ve bilgi

edinme hakkı” gibi olgulardır. Söz konusu bu unsurların tamamı yerel demokrasi açısından önemli ve vazgeçilmezdir. Ancak katılım unsuru, yerel halkın aktif bir katılımcı konumuna erişmesini sağlaması bakımından, demokrasinin temel dayanağıdır. Ayrıca, katılma ve temsil gibi çağdaş demokrasilerin temel unsurlarının yerel yönetim kuruluşlarında yaşayabilmesi, aynı zamanda demokrasi ve yerel yönetim ilişkisini güçlendirecektir. Yerel yönetimler, hizmette yerellik ilkesinin de etkisiyle siyasal ve yönetsel katılmanın hayata geçirilmesi için en elverişli düzeyler olarak ifade edilmektedir. Esasen yerel yönetimler, demokrasinin yaygınlaştırılmasında ve halka hizmet sunumunda birincil kuruluşlardır. Yöre halkının direkt hizmet aldığı ve devamlı etkileşim içinde bulunduğu bu kuruluşlar, halkın isteklerini yörenin ihtiyacına göre daha etkin, verimli ve süratli bir şekilde yerine getirebilmektedir (Mutlu, 2015: 478-484; Kocaoğlu, 2014: 4; Önder, 2013: 314). Yerel yönetim kuruluşlarının sunmuş olduğu hizmetlerin kalitesi bireylerin yaşam standartlarını direkt olarak etkilemekte ve bireyler bu kuruluşlarda doğrudan söz sahibi olmak istemektedir. Zira günümüzde bireyler kamusal karar süreçlerinde daha etkin olmak istemektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler 19. yy.’dan bu yana, siyasi-askeri müdahaleler ile kesintiye uğramış, yerel ve katılımcı demokrasinin sürekliliğinde zaman zaman ciddi problemler yaşanmış olsa da, demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki ilişki, özellikle 12 Eylül 1980 tarihinden bu yana yüklendiği “önem” nedeniyle en çok ilgi duyulan alan olmuştur. Genel olarak Türkiye’deki bütün kesimler tarafından söz konusu bu ilişki “pozitif” algılanmıştır (Mutlu, 2015: 478-479).

Türkiye’de son yıllarda katılımcı demokrasi anlayışı bağlamında, halkın yönetim süreçlerine katılımı ve doğrudan denetleme yollarının artırılması gereğinin, temel ilke haline getirildiği görülmektedir. “Katılım, kaynak yaratıcı ve üretici olması istenen yerel yönetimleri teşvik edici bir özellik taşımaktadır”. Ayrıca katılım; vatandaşın güçlü baskı gruplarına karşı yöneticinin yanında destekleyici olarak yer alması, halkın yönetim sorumluluğunu paylaşarak genel yönetimle uzlaşa sağlaması, dayanışma ve işbirliğini geliştirmesi, çatışmayı önlemesi açısından da önem arz etmektedir. Dolayısıyla katılımcı bir anlayışla sunulan hizmetler, vatandaş beklentilerine yönelik olacak ve hizmet sunumunda “kamu yararı” daima öncelikli

olacaktır (Eroğlu, 2006: 198). Katılım; yerel hizmet sunumunun halkın istek ve taleplerine dönük olmasının yanı sıra, kamuoyu denetimini de gerçekleştirmektedir. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi bağlamında katılım önemli bir argümandır (Önder, 2013: 311). Katılımcı anlayışla yönetimin demokratikleşmesi aynı zamanda, demokrasinin iyileştirilmesine yardımcı olacaktır (Brugue ve Gallego, 2003: 439-440).

Bu çerçevede Türkiye’de 2002 seçimlerinde iş başına gelen “58. Hükümet”ce hazırlanan “acil eylem planı” çalışmaları kapsamında yasal düzenlemelerin gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu doğrultuda; “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” 2004 yılında yasalaşmıştır. Bu kanunun temel amacı “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir” (<https://www.tbmm.gov.tr>) biçiminde ifade edilmiştir.

“5216 sayılı ve 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da, büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin de yeniden yapılandırılmasını, bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasını hedeflemektedir” (www.tbmm.gov.tr). Bu bağlamda vatandaş odaklı ve katılımcı bir yönetim anlayışına vurgu yapıldığı görülmektedir.

Türkiye’de katılımcı demokrasi anlayışı kapsamında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin yanı sıra, vatandaşların özellikle yerel yönetimlerde yönetime daha fazla katılımını mümkün kılan, kent konseyleri, yerel gündem 21 uygulamaları, yurttaş kurulları, gençlik meclisi çalışmaları, kadın ve çocuk meclisi çalışmaları, istişare toplantıları, STK toplantıları, halk meclisleri, halk günleri, e-belediyeçilik, gönüllü kuruluşların daha fazla desteklenmesi vs. gibi pek çok katılım mekanizmasının geliştirildiği görülmektedir. Yerel düzeyde hayata geçirilen söz konusu bu uygulamalar, günümüzde vatandaşların yönetsel süreçlere aktif katılımı açısından büyük önem taşımaktadır.

Bu çerçevede özellikle yerel gündem 21, Türkiye’de katılımcı mekanizma ve süreçlerin ön plana çıkmasını sağlamıştır. Yerel gündem 21, yönetim anlayışına dayalı bir “demokrasiyi geliştirme projesi” olarak ifade edilmektedir. Gerek yerel gündem 21’ler gerekse 1996’da İstanbul’da gerçekleştirilen Habitat II toplantısının ürünü olan ve yerel gündem 21’lerle aynı hedeflerde buluşan yerel habitatlar, Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilip, katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşturulmasını ve STK’larla geniş kapsamlı bir iş birliğine girilmesini amaçlamıştır (Göymen, 2000: 11).

Diğer yandan Türkiye’de son yıllarda, değişik ölçekteki çok sayıda belediyenin, yeni ortaklıklarla birlikte, “kent meclisi”, “halk meclisi”, “kent platformu” gibi adlarla, katılımcılığı özendiren, bilgi akışını hızlandıran, açıklık ve şeffaflığı amaçlayan, yer yer karar alma süreçlerini de içeren alternatif yapılar oluşturduğu görülmektedir. Bu yeni yapıların büyük bir çoğunluğunun, her ne kadar, bir “danışma” ve “halkla ilişkiler” çabası olmaktan öteye tam manasıyla geçilememiş olsa da, katılımcılığın yaygınlaştırılması, kente dönük bir aidiyet duygusunun oluşturulması, şeffaflığın ve denetimin sağlanması açılarından oldukça önemli oldukları ifade edilmektedir (Göymen, 2000: 12).

Ayrıca, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yeni iletişim araçları ve sosyal ağlar vasıtasıyla vatandaşın görüş ve önerilerine başvurulmakta ve bu iletişim araçları üzerinden toplumun talep ve beklentileri belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de birçok belediyenin “çözüm masası” adı altında yeni bir birim oluşturduğu, vatandaşın gelen şikâyetleri anında değerlendirerek ilgili birimlere yönlendirdiği ve yapılan işlemlerle ilgili olarak vatandaşın tekrardan bilgilendirildiği görülmektedir. Yine son dönemde hayata geçirilen “Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezinin de (CİMER)” benzer bir biçimde faaliyetlerini sürdürdüğünü ve böylelikle katılımcı demokrasinin daha işlevsel bir hale geldiğini söylemek mümkündür (Nacak, 2014: 206).

Bu bağlamda, YKY ve yönetim yaklaşımlarıyla birlikte kamuda “daha etkin, verimli, şeffaf, hesap verebilir, açık, katılımcı, yurttaş odaklı” bir yönetimin tesis edilmesine yönelik kanunların yürürlüğe girdiği ve uygulama araçlarının geliştirildiği görülmektedir.

Türkiye’de özellikle 1990’dan bu yana katılımın yerleşmesi yönünde önemli adımlar atılmış, vatandaşın yönetim süreçlerine katılımının artırılması kapsamında, kent konseyleri, yerel meclisler, yurttaş kurulları ve çözüm masaları gibi pek çok yol ve yöntem geliştirilmiştir. Katılım anlayışının başarıyla uygulandığı örnekler de mevcuttur. Bu kapsamda; “yerel gündem 21 deneyimleri ile kent konseyi yapılanmalarını bütünleştirmeleri bakımından Bursa ve Antalya örnekleri, katılımcı bütçeleme uygulamaları açısından Çanakkale Belediyesi ve Uşak İl Özel İdaresi örnekleri”, Türkiye’de yerel yönetimlerde katılımcı iyi uygulama örnekleri olarak gösterilebilir. Tüm bunların yerel demokrasinin gelişimine önemli katkı sağlayacağı aşikârdır. Ancak, yerel katılımın genişlemesi ve vatandaşın karar mekanizmalarını etkileyebilmesi, yasal altyapının oluşturulmasının yanı sıra siyasal kültürle de ilgilidir. “Yerel katılım, yerel siyaset zemininde çıkarların dile getirilmesi, rekabet ve uzlaşma gibi anlamlara da gelmektedir”. Bu çerçevede gelişen siyasal kültür ise örgütlenme, katılım ve demokratik mücadeleyi de içerecektir. Türkiye’de tam manasıyla yerleşmiş bir katılım kültürünün oluştuğundan söz etmek çok mümkün görünmemektedir (Kentleşme Şurası, 2009: 21; Önder, 2013: 324). Eroğlu’na (2006: 198) göre; Türkiye’de yerel yönetimlerde katılımcı mekanizmaların geliştirilmesiyle, “bireyin yönetsel, ekonomik ve siyasal sorunlara karşı ilgisinin yeniden artması, kendini ve yaşamını ilgilendiren konulara ilişkin kararların alınmasında söz sahibi olması, böylece eşitliğin ve demokratik değerlere bağlılığın sağlanması hedeflenmektedir”.

Türkiye’de katılımcı demokrasi yaklaşımı bağlamında son dönemlerde pek çok yasal düzenleme hayata geçirilmiş ve özellikle yerel yönetimler alanında, halkın yönetime katılımını mümkün kılan farklı katılım mekanizmaları geliştirilerek önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak, farklı dönemlerde, özellikle Türkiye’de belediye yönetimlerindeki katılımcı uygulamalar konusunda yapılan alan araştırmaları göstermiştir ki, bazı belediyelerde, katılımcı anlayışın belediye başkanının katılımcı anlayışından kaynaklandığı, mevcut başkanın değişmesi durumunda sistemin katılımcı anlayışla işleyemeyeceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla, söz konusu çalışmalar kapsamında, bu konuda olumlu bir değişim süreci içinde bulunulsa da çözüme kavuşturulması gereken bazı sorun alanlarının olduğu, katılımcı uygulamalar hususunda kurumsallaşmış bir yapıya ihtiyaç duyulduğu, Türkiye’de

katılım kültürünün daha fazla yerleşmesi ve halkın yönetime daha fazla katılımı konularında özendirme ve eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Diğer taraftan yerel katılım tartışmalarında, Türkiye’de katılımın yöneten ve yönetilen kesim tarafından yeterince aktif bir biçimde sağlanamadığı ifade edilmektedir. Bu kapsamda, karar alma ve uygulama sürecinde yönetim birincil konumdayken, vatandaş ikincil konumdadır. Yerel seçimlere katılım düzeyinin yüksek olmasına rağmen, kent konseyleri, STK gibi katılım biçimlerinin işlevselliği ve politika oluşturmadaki rolleri düşük düzeyde kalmaktadır. Söz konusu bu katılım yollarına işlerlik kazandırılması yöneten ve yönetilen arasında bir anlayış birliğini gerektirmektedir. “Yerelde yönetenler, vatandaş katılımını önemsemeli, katılım kanallarını açık tutmalı, görüş, şikayet ve isteklerini dinlemelidir. Yerel halk ise, katılımı istemeli, yönetim üzerinde toplum çıkarları kapsamında baskı kurmalı, yerel konular üzerinde düşünmeli ve harekete geçmelidir” (Yaman ve Küçükşen, 2018: 256-257). Dolayısıyla yerel yönetimlerin vatandaş katılımını ve beklentilerini önceleyen bir yönetim anlayışına evrilmesi gerekmektedir.

Türk yerel yönetim sisteminde katılımcı demokrasi bağlamında sorun teşkil eden bir diğer husus ise; yerel yöneticiler ve meclis üyeleri her ne kadar seçimle gelmiş olsalar da, merkezi yönetim tarafından atanan mülki idare amirlerinin il veya ilçe yönetiminde daha fazla yetkiye sahip olması ve “çift başlı yönetim”in oluşmasıdır. Söz konusu bu problem, yerel yönetimlerin mali ve idari yetkilerinin artırılması suretiyle aşılabilecektir. Esasen, katılımcı demokrasi gerek ülke düzeyinde gerekse yerel düzeyde ancak bu şekilde mümkün olabilecektir (Sala, 2016: 1727).

Göymen’e (1999: 77) göre, Türkiye’de yerel yönetimlerde katılımcı uygulamalar hususunda birtakım eksiklikler olsa da, bu uygulamalar, bir yurttaşlık gururu ve yöre halkının ortak geleceğine ve kaderine ilişkin bir toplu sorumluluk ve ortaklık duygusunu yerleştirmeye ve güçlendirmeye ayrıca, bir katılım kültürünün oluşturulmasına da yardımcı olmaktadır. Zira “yerel demokrasinin kurumsallaşması ve sürdürülmesi için vatandaşların yönetsel ve siyasal süreçlere katılımında bulunması gerekmektedir”. Bu kapsamda yerel halk, yaşadığı yerin sorunları üzerine düşünebilmeli, tartışmalı ve çözüm önerileri sunabilmelidir. Toplumsal duyarlılık

halkın katılımını gerekli kılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişim çizgisinde toplumun bu hususlardaki hassasiyeti önemli bir yere sahip olacaktır. (Önder, 2013: 324). Esasen, yerelde demokrasinin ve katılım kültürünün gelişmesinin en önemli ölçütü, yerel halkın yerel nitelikli kararların oluşumuna yaptığı katının derecesidir. Bu katının fazla olması, yerel demokrasinin aynı oranda gelişmiş olduğunun göstergesidir denilebilir (Pustu, 2005: 31).

2009 yılı “Kentleşme Şurası”; “Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu” na göre Türkiye’de katılım; “yönetimsel süreçlerin kendisi gibi bir sürekliliğe sahip olmalı, noktasal ve başlayıp biten bir uygulama şeklinde anlaşılmamalı, sadece kurumsal yapı veya mekânsal ölçekle sınırlandırılmamalı, mümkün olduğunca tüm kurumsal yapıları ve mekânsal ölçekleri kapsamalı, gönüllülük esasına dayanmalı, salt bireysel veya kurumsal çıkarlara dayalı bir anlayışın ötesinde, yaşanan kentin veya toplumun geleceği için karşılık beklenmeden yaratıcılığa dayalı bir vizyonerliği de içerecek biçimde olmalıdır”.

3.2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yerellik Kavram ve İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi

Dünyadaki değişim süreci gözlemlendiğinde küreselleşme ve YKY anlayışıyla birlikte öne çıkan diğer bir olgunun yerellik ilkesi olduğu görülmektedir. Küreselleşme, kısaca “uluslararası ilişkilerde küresel gerçeklerden hareketle küresel düşünmeyi, içe dönüklük yerine dışa açılmayı, dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi; ülke düzeyinde ise, merkezi yönetim kanalıyla ekonomiyi ve siyaseti yönlendirme yerine yerel yönetimleri daha fazla güçlendirmeyi” ifade etmektedir. Bu şekilde yaygınlaşacak yerelleşmenin siyasal gücün tek elde toplanmasını önleyeceği ve yerel demokrasiyi güçlendireceği, yerel yönetimlerin merkezin uzantısı konumundan çıkarak, merkezden daha fazla görev ve yetki sahibi olan bir yapıya kavuşturulacağı belirtilmektedir (Aktan, 1998: 1-5; Belli, 2017: 89).

Aşırı merkeziyetçi bir idari yapıyla birlikte, yerel yönetimler üzerinde aşırı vesayet denetiminin olması; hızlı hizmet üretimine, verimli kaynak kullanımına ve demokrasi bilincinin gelişmesine çok fazla olanak tanımamaktadır. Bu kapsamda tüm bu sorunların çözümü, yerellik ilkesi bağlamında hizmetlerin halka en yakın

yönetimlere bırakılması, söz konusu bu hizmetler için gerekli kaynak ve yetkinin sağlanmasıdır (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 320). Hizmetin, halka en yakın yönetimce görülmesi aynı zamanda, demokrasi anlayışının da bir gereğidir (Özel, 2000: 41). Hizmete en yakın yönetimin, halka en yakın yönetim olması nedeniyle, yönetim sürecine halkın, en etkin bir şekilde katılımı ve söz konusu bu süreci en iyi biçimde denetleyebilmesi olanaklı hale gelecektir.

Kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimlerince sunulmasıyla hizmetlerin halkın tercihlerine uygunluğunun sağlanacağı açıktır. Ancak Türkiye açısından bu durum ele alındığında hizmette halka yakınlık ilkesinin “1982 Anayasası”ndaki mahalli idarelerle ilgili düzenlemelere uygun olup olmadığı tartışmalı bir konudur (Yıldırım, 2014: 137). Yerellik ilkesi, TC Anayasalarında yer alan bir ilke değildir. Çünkü yönetimin kuruluş ve görevlerinin “merkezden yönetim ve yerinden yönetim” esaslarına dayandığını gösteren “1982 Anayasası”, ilk bakışta, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında denge kurmayı amaçlamış olmasına karşın, buna ilişkin yasal düzenlemeler ve uygulamalar, merkezi yönetime daha çok ağırlık verildiğini göstermektedir (Keleş, 1995: 13).

Türkiye’de yerellik ilkesi ile ilgili tartışmaların gelişmesinde “MEHTAP” ve “KAYA” ile “İç Düzen Projesi” raporlarının önemli etkileri olmuştur. Söz konusu bu raporlarda merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımında, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi ve halka olabildiği ölçüde yaklaştırılması üzerinde titizlikte durulduğu görülmektedir. “Yerel yönetim kuruluşlarının yerel topluluklarda başlıca hizmet birimi olması ve bu kapsamda merkezi yönetimin yetkisindeki bazı görevlerin yerel yönetimlere aktarılması önerilmektedir”. Bununla birlikte “idari vesayet” yetkisinin sınırlandırılmasına ilişkin bir takım öneriler de yer almaktadır (Keleş, 2016: 471-474). Söz konusu bu raporların yasal mevzuat üzerinde direkt bir etkisi olmamıştır. Ancak, mevzuatın hazırlık sürecinde bu çalışmaların önemli katkılarının olduğu kabul edilmektedir.

1982 Anayasası, MEHTAP, KAYA ve İç Düzen Projesi raporlarının yanı sıra, yerellik ilkesi ile ilgili olarak Türkiye’de farklı dönemlerde çeşitli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Her ne kadar yürürlüğe girmemiş olsa da yerellik ilkesinin en fazla yer aldığı düzenlemelerden birisi “Kamu Yönetimi Temel Kanunu

Tasarısıdır”. Tasarının genel gerekçesinde yerelleşmeye işaret edilmiştir. Tasarının ilgili maddesinde “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” denilmek suretiyle yerellik ilkesinden bahsedilmiştir. Aslında Türkiye’de, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi amacıyla pek çok çalışma hazırlanmıştır. Ancak bu çalışmaların çoğu, farklı hükümet problemleri nedeniyle hayata geçirilememiştir. 2002 yılında iktidara gelen AKP Hükümeti YKY ile yönetim anlayışlarını esas alan bir yaklaşım göstermiş ve yerel yönetimleri yeniden yapılandırmaya ve güçlendirmeye yönelik bir dizi düzenleme yapmıştır. Bu kapsamda gerçekleştirilen ilk düzenleme ise, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”dır (Belli, 2017: 83-84).

Türkiye’de yerellik ilkesinin gelişmesinde 2004-2005 yılları arasında kabul edilen yeni belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi kanunlarının önemli etkileri olmuştur. ‘5393 sayılı Belediye Kanunu’ 14. maddesinde; ‘5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’ 6. maddesinde; hizmetlerin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağını ifade ederek yerellik ilkesi düzenleme kapsamına dahil edilmiştir. Bu yasal içerikler, yerellik ilkesine uygun olarak hizmetlerin sunulmasını amaçlamaktadır. Yerellik ilkesiyle, özellikle merkezi yönetim-yerel yönetim arasında yetki ve görev bölüşümünün yerel yönetimleri önceleyen bir şekilde yapılması önerilmektedir (Kırışık, 2013: 8).

Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetimlere verilen önemin son dönemlerde hızlandığı, AB’ye üyelik süreci kapsamında, AB’deki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden örgütlenmesi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yerellik ilkesinin ön plana çıktığı görülmektedir. Özellikle AYYÖŞ’ün Türkiye tarafından kabul edilmesiyle, yerel yönetimler merkez karşısında güçlendirilmeye çalışılmıştır. Her ne kadar AYYÖŞ’ün bazı maddelerine çekince konulmuş olsa da, şartın imzalanması yerellik ilkesi kapsamında olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Türkiye’de özellikle 2002 yılından sonra, gerek AB uyum sürecinin, gerekse demokratikleşme tartışmalarının etkisiyle yerelleşme çabaları hız kazanmış ve bazı yerel yönetim yasaları yerellik ilkesine paralel biçimde yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda, “birtakım kamu hizmetleri yerel yönetimlere devredilerek hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği sağlamak temel amaç olmuş, gerekli hizmete en yakın ve en uygun birimin cevap vermesi biçiminde değişiklikler yapılmıştır”. Yerel yönetimler açısından dönüm noktası ise,

2012 yılında 6360 sayılı Yasa ile gerçekleşmiştir. Söz konusu yasa çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin idari kapasitesi ve mali yapısı güçlendirilmiş, yasanın genel gerekçesinde de belirtildiği üzere, hizmette etkinlik ve verimlilik artırılmaya çalışılmıştır. 6360 sayılı yasa çerçevesinde “yerele yetki devri” hususunda önemli düzenlemeler yapılmıştır (Kırışık, 2013: 8-14; Belli, 2017: 89; Çiçek, 2014: 61).

“6360 sayılı Kanun”, genel olarak büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinin artırılması, mali açıdan güçlendirilmesi ve yerellik ilkesinin gelişimi bağlamında önemli bir yasal düzenleme olarak görülse de birtakım tartışmaları da beraberinde getirmiştir. “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” ile İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin; “6360 sayılı Kanun” ile “5216 sayılı Kanun”da gerçekleştirilen değişiklikle tüm büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesinin, yerellik ilkesinin uygulanmasını zorlaştırdığı ifade edilmektedir. Ancak, “6360 sayılı Kanunun genel gerekçesinde hizmette etkinlik ve verimlilik açısından böyle bir uygulama ihtiyacı doğduğu belirtilmiştir”. Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri merkezi yönetim karşısında güçlendirilmekle birlikte, halen merkezi yönetime muhtaç ve mali özerkliği tam olarak sağlanamamış olması yerellik ilkesi açısından olumsuz bir değerlendirme olarak görülmektedir. Yine aynı şekilde, “6360 sayılı Kanunun genel gerekçesinde belde belediyelerinin ve köylerin hizmet sunumunda karşılaştıkları zorluklar ve ekonomik darboğazlar böyle bir yasal düzenlemeyi gerektirmiştir” dense de, büyükşehir sınırlarındaki belde belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak bulundukları ilçe belediyelerinin mahallelerine dönüştürülmesi, hizmetin halka en yakın birim tarafından sunulmasını zorlaştırmaktadır (Belli, 2017: 86). Bu kapsamda 6360 sayılı yasanın Türkiye’de yerellik ilkesinin gelişimine önemli katkılarının olduğu belirtilmekle birlikte, bazı hususlarda olumsuz değerlendirildiği görülmektedir.

Diğer yandan, Türkiye’de yerellik ilkesinin yalnızca merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir görev ve yetki paylaşımını kapsamaması gerektiğinden bahsedilmektedir. Merkezi yönetimin, gerektiği zaman taşra birimlerine birtakım yetkilerini devredebileceği hususu, yerellik ilkesi kapsamında değerlendirilen bir diğer konudur. Bu bağlamda özellikle “üniter devlet” yapısı açısından sakınca doğuran konularda, merkezi yönetimin taşra birimlerine yetki devri yapılabilir. Bu

sayede hizmet sunumu yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilememiş olsa da, merkezi yönetime göre halka daha yakın birimler olarak, merkezi yönetimin taşra örgütlerinde gerçekleştirilmesiyle, kısmen de olsa yerelliğin sağlanabileceğinden söz edilmektedir (Belli, 2017: 90).

Yerellik ilkesi Türkiye açısından tartışmalı bir kavram olup, ülke açısından faydaları olmakla birlikte sakıncalarının da bulunduğu belirtilmektedir. Yerellik ilkesine getirilen eleştirilerin başında “yerel tiranlığı” ya da “despotizmi” ortaya çıkarabilecek bir etkiye sahip olabileceği, devletin üniter yapısını tehlikeye düşürebileceği gibi hususlar ifade edilmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’nin üniter yapıda olması ve bölünme tartışmaları ülkede yerelliğin tam anlamıyla uygulanmasını zorlaştırmaktadır (Belli, 2017: 89-90).

“Türkiye’de Kamu Yönetimi içinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımı köklü bir sorundur”. Bu sorunun çözümünde temel bir kriter olarak yerellik ilkesi, daha fazla demokratikleşme ve katılımcılık sağlaması, etkin bir denetim aracı olması, açık bir yönetime olanak vermesi, merkeziyetçi eğilimlere bir set olması gibi işlevleriyle etkin bir rol oynayabilir. Türkiye’nin yönetim kültüründe en belirgin aktör olarak kabul edilen devletin yani merkezi yönetimin, yerel yönetimlere sürekli yardımda bulunmak yerine, hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli şartları hazırlama yoluna gitmesinin çok daha rasyonel ve mantıklı olabileceği ifade edilmektedir (Özel, 2000: 42-43). Yerellik ilkesi, kamusal hizmetlerin en optimum ölçekte sunulmasını öngörmektedir. Ayrıca söz konusu ilke, yerel yönetimlerin merkezin “aşırı vesayetinden” kurtulabilmesinin yolu olarak görülmektedir. Bu bağlamda yerellik ilkesi yeni yasal ve idari düzenlemeleri gerekli kılmaktadır (Belli, 2017: 90; Yılmaz, 2005: 138).

Sonuç olarak yerellik ilkesi tartışmalı bir kavram olup, Türkiye’nin söz konusu ilkeyi kendi iç dinamiklerine, yönetim sistemine ve ülke şartlarına en uygun biçimde uyarlayarak, ilkedan en uygun-rasyonel şekilde yararlanma yoluna gitmesi gerekmektedir (Yıldırım, 2014: 139). Demokratik değerlerin geliştiği bir Türkiye olabilmek adına yerellik, üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir ilkedir.

SONUÇ

21. yy.'da tüm toplumları ilgilendiren çok yönlü bir dönüşüm ve değişim sürecine girildiği genel olarak kabul edilmektedir. Küreselleşme, neo-liberalizm akımı, demokrasinin artan önemi, yerelleşme çabaları, teknolojik yenilikler ve bilgi toplumuna geçiş çerçevesinde tüm dünyada hızlı bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu hızlı değişim ve dönüşüm sürecinden doğal olarak yönetim disiplini de etkilenmektedir.

Özellikle sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda yaşanan gelişmeler, kamu yönetiminin yeniden yorumlanması ve düzenlenmesi tartışmalarını beraberinde getirmiştir. 19. ve 20. yy.'larda kamu yönetimine hakim olan geleneksel anlayış sorgulanmaya başlanmıştır. 20. yy.'ın son çeyreğine gelindiğinde, daha çok weberyan bürokrasi modeline göre örgütlenmiş GKY anlayışının olumsuzluklarına ve yetersizliklerine karşı geliştirilen yeni yönetim anlayışları kabul görmeye başlamıştır. Söz konusu bu anlayışların başında YKY anlayışı gelmektedir.

1980'li yıllarda kamu yönetimi disiplini egemen olan YKY anlayışı, özü itibariyle kamuda işletme ilkelerinin uygulanmasını öngörmektedir. YKY anlayışı doğrultusunda; kamunun faaliyet alanı ve halka sunulan hizmetler, yeniden tanımlanarak devletin faaliyet alanı daraltılmaya çalışılmış, kurumlarda esnek, yumuşak hiyerarşi, katı kuralların olmadığı, dinamik bir yönetim anlayışı hâkim kılınmak istenmiş, kamu ile ilgili hizmetler, yalnızca devlet tarafından tekel olarak değil, alternatif yöntemlerle piyasa ortamında sunulmak istenmiştir. Liberal ekonomi politikaları savunularak, özel kesim teknik, yöntem ve politikaları kamu sektöründe de uygulanmaya başlanmıştır. Kamu kurumlarının çevrelerini yurttaş değil, müşteri olarak yeniden tanımlamasına imkân sağlanmıştır. Bu doğrultuda rasyonel, verimli, etkin yönetim anlayışıyla hizmet kalitesi ön plana çıkmıştır. Gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminin ağırlığı merkezden yerel yönetimlere doğru kaydırılarak katılım ve demokrasi ilkeleri öne çıkarılmıştır. Esasen YKY anlayışının ilkeleri doğrultusunda yönetimde; daha demokratik, özgürlükçü, katılımcı, açık, şeffaf, sorumluluk bilinci yüksek, hesap verebilir, halkın görüş ve isteklerine duyarlı yenilikçi bir yönetim anlayışına geçildiği görülmektedir.

1990'lı yıllara gelindiğinde ise, YKY anlayışının bazı yetersizliklerini telafi etmek amacıyla yine, YKY anlayışı içerisinde, bu anlayışın bir alt dalı olarak düşünebileceğimiz yönetim kavramı ortaya çıkmıştır. Yönetişim, yönetme kelimesini tek taraflı olmaktan çıkarıp, yönetilenlerin de yönetime dâhil olduğu karşılıklı bir etkileşime konu etmektedir. Kamu kesimiyle birlikte, STK ve özel sektörün de yönetim sürecine, karar almadan denetime kadar her aşamada katılmasını öngörmektedir. Kısaca, “birlikte yönetmek” anlamında kullanılan yönetim, kamu politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında farklı toplumsal aktörlerin bir araya gelmesini içerisinde barındıran sosyal bir model olarak değerlendirilebilir.

Yönetişim yaklaşımı, öncelikle birey-devlet ilişkisinin yeniden ele alınmasını gerektirmektedir. Yönetimden yönetime geçiş sürecinde, devlet yalnızca “etken” sıfatıyla tanımlanan bir yapı olarak kalmayacak; aynı zamanda “kolaylaştırıcı”, “paylaşımıcı”, “müzakereci”, “motive edici”, “saydam”, “hesap verebilir”, “etkin”, “verimli” gibi pek çok sıfatı da taşımak zorunda kalacaktır. Benzer biçimde bireyin konumu da “edilgen” olmakla sınırlı kalmayacak; her bir bireyin aynı zamanda “proaktif”, “gönüllü”, “ortak”, “katılımcı” ve “vizyoner” olması beklenmektedir.

Yönetim ile yönetim kavramları arasında genel bir karşılaştırma yapılacak olursa: 21. yy.'ın yönetim anlayışının, 20. yy.'ın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı; merkeziyetçilik yerine yerelliği, üniter yapı yerine federalizmi, katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik bir ilişkiyi getirdiği söylenebilir. Bu bağlamda Weberyen bürokratik devletin; katı kurallar, standart prosedürler, merkeziyetçi ve hiyerarşik örgütsel yapısı, birlikte yönetme çerçevesinde daha esnek, demokratik, katılımcı, özgürlükçü bir yapıya doğru kaymıştır. Esasen YKY anlayışı da kamu yönetiminde yeni bir paradigmayı temsil etse de; kamuyu, verimlilik, etkinlik ve hizmet kalitesi kapsamında, sonuç odaklı örgütsel reformlar yoluyla dönüştürme girişimi, daha büyük bir teori olarak belirtilen “yönetişim” düşüncesinin özelliklerini taşımaktadır.

Yönetişim kavramının; minimal devlet, kurumsal yönetim, yeni kamu işletmeciliği, kamusal yönetim, küresel yönetim ve iyi yönetim olmak üzere farklı şekillerde kullanıldığı ve farklı gruplandırmalarının mevcut olduğu görülmektedir. Bu bağlamda literatürde sık kullanılan iyi yönetim; merkezi

idarenin yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini esas alan geleneksel hiyerarşik yönetim anlayışı yerine, tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve ortaklığına dayanan, katılımcılığı ve STK'ları ön plana çıkaran, şeffaflığı, açıklığı, dürüstlüğü, etkinliği, hukukun üstünlüğünü, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindeliği esas alan, insan haklarının asgari gereklerini içeren bir anlayışı ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. İyi yönetim, demokratik bir yönetimin kurulması için gerekli tüm ilkeleri içeren yeni bir anlayıştır.

Bu kapsamda “katılımcılık”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik”, “etkinlik”, “tutarlılık”, “adillik” ve “hukuka bağlılık” olarak ifade edilen iyi yönetim prensipleri kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği sağlamanın vazgeçilmez unsurları olarak işlev görmektedir. Bununla birlikte bulunduğumuz dönemde iyi yönetişimin önemli bir prensibini gerçekleştirme yolunda, vatandaşın yönetime aktif bir şekilde katılımını öngören, katılımcı demokrasi anlayışı ön plana çıkmıştır.

Çağımızın yönetim anlayışlarında, yalnızca hak talep eden vatandaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumlulukları göğüsleyen bir “aktif vatandaşlık” kavramı belirginleşmeye başlamıştır. Vatandaş, yönetim karşısında “pasif” bir izleyici olmaktan çıkarak, yönetim sürecinin her safhasında “aktif” olmak istemektedir. Aslında iyi yönetim, çok aktörlü karar alma yapısının, katılımcı politikalarla desteklendiği çoğulcu bir topluluk modelini kurmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda çoğulcu ve katılımcı bir modeli öngören, katılımcı demokrasi olgusuyla da bütünleşmektedir.

Değişen koşullar nedeniyle yetersiz kaldığı düşünülen ve pek çok yönden eleştirilen temsili demokrasi yerine, vatandaşın yönetime doğrudan katılım olanaklarını daha fazla genişleten katılımcı demokrasi modeli, günümüzün değişen yönetim yapısına uygun bir model olarak öne çıkmaktadır. Katılımcı anlayışla kamu politikalarının oluşturulması; yönetim ile halk arasındaki bağların güçlendirilmesi, alınan kararların kabulünü kolaylaştırması, gücün paylaşılması, karşılıklı işbirliğini içermesi ve ortak bir uzlaşa sağlanması bakımından oldukça önemlidir. Zira günümüzde bir ülkedeki yönetim sisteminin demokratikliği ve etkinliği, vatandaşlarına sağladığı katılım olanaklarıyla doğrudan ilişkili görülmektedir.

Tüm bu açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde, iyi yönetim kavramının, katılımcılık ilkesiyle paralel bir biçimde, kamunun, doğrudan devlet eliyle kamusal mekanizmalara göre değil; devlet, özel sektör ve STK'nın birlikte, piyasa mekanizmasına göre yönetilmesini öngören bir politika olduğu sonucuna ulaşılabilir.

İyi yönetim düşüncesi bağlamında bir yandan katılımcı demokrasi anlayışı önem kazanırken, diğer yandan da özü itibarıyla “bir hizmeti en yakın birim yürütsün” anlayışına dayanan hizmette yerellik ilkesi öne çıkmaya başlamıştır. Yerellik ilkesiyle, merkezi yönetimin yerel düzeyde yapılabilecek nitelikteki kamu hizmetlerini yerel yönetim kuruluşlarına devretmesi öngörülmektedir. Kamu hizmetlerinin yerel yönetim kuruluşları tarafından yürütülmesinin, daha faydalı olabileceği çeşitli boyutlarıyla dile getirilmektedir.

Esasen, gerek yönetim anlayışı ilkeleri, gerekse iyi yönetim, katılımcı demokrasi ve yerellik kavram ve ilkeleri, kamu yönetiminde, kendisine en fazla yerel yönetimlere ilişkin tartışma ve yeniden yapılandırma çalışmalarında yer bulmaktadır. Tabiatları gereği vatandaşa en yakın kuruluşlar olmaları nedeniyle yerel yönetimler, söz konusu bu tartışmaların odağına oturmaktadır. YKY anlayışı ve iyi yönetim düşüncesi devleti daha az merkeziyetçi ve minimal bir yapıya kavuşturmayı hedeflerken, yerel yönetimleri de daha aktif bir konuma getirmiştir. Yerel yönetimler, diğer paydaşları olan vatandaş, özel sektör ve STK'larla birlikte hareket etme ve paydaşların yönetim süreçlerinde aktif rol üstlenmesini destekleme sorumluluğunu bizzat üstlenmektedir. Yaşanan bu değişim sonucunda, toplumun istek ve beklentilerinin de değiştiği ve arttığı görülmektedir. Geleneksel anlayışla bu istek ve beklentilerin karşılanması çok mümkün olamamış, bu süreçte yerel yönetimlerin önemi daha da artmış, merkezi yönetim yetkilerini ve sorumluluklarını tabana yaymaya başlamıştır.

Merkezi yönetimin dışında ve yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuş, demokratik ve özerk kamu idareleri olarak ifade edilen yerel yönetimler, neredeyse her demokratik ülkede anayasal kurumlar olarak hukuk mevzuatlarında yerini almıştır. Söz konusu bu yönetimler halka en yakın kurumlar olması nedeniyle adeta birer demokrasi okulu, katılım ve temsilin en iyi gerçekleştiği kurumlar olarak ifade edilmektedir. Günümüzde konuttan çevreye, alt

yapıdan sosyo-kültürel alana kadar pek çok sorunun çözümünde yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Yerel yönetimlerin işlevleri ve varlık nedenleri; siyasi, ekonomik, idari, tarihi ve sosyolojik pek çok açıdan önem arz etmekte olup, söz konusu bu yönetimlerin zaman içinde ülkelerin yönetim yapılarında konumlarını ve etkinliklerini daha da artırdıkları görülmektedir.

Genel olarak dünya üzerindeki farklı yönetim sistemleri dikkate alındığında, aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip devletler de dahil yerel yönetimlerin var oldukları görülmektedir. Geçmişten günümüze, tarihi süreçte bir değerlendirme yapılacak olursa, devlet yönetiminde kimi zaman merkeziyetçiliğe, kimi zaman adem-i merkeziyetçiliğe önem verilmiştir. Günümüzdeki eğilim ise, yerel yönetimlerin gün geçtikçe yetki alanlarının ve konularının genişlediği, geliştiği yönündedir.

Günümüzde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla yeniden yapılandırılması, hem kaliteli hizmet sunumunun sağlanması, hem de sosyo-ekonomik gelişmenin vazgeçilmez unsurlarından biri olarak görülmektedir. Esasen bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, gerek söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkili olması, gerekse yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada vazgeçilmez kurumlar olması nedeniyle önemli bir husustur. Bulunduğumuz dönemde bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. Eskinin güçlü ulus devlet ve merkezi yönetim anlayışı yerini, giderek yerelin ön plana çıktığı bir yapıya bırakmakta, vatandaşın yönetim sürecine aktif katılımı öngörülmektedir. Esasen YKY anlayışının alt akımlarından olan katılımcı yönetim, yönetişim, iyi yönetişim ve yerelleşme ile vatandaşın yönetimde aktif rol alması öngörülmüştür.

“Devlet sınırları içinde belli bir hukuk düzeninde anayasal kuruluşlar” olarak tanımlanan yerel yönetimlerin, Türkiye’nin yönetsel yapısı içerisinde 1864’den sonra yer almaya başladığı görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de yerel yönetimlerin zengin ve uzun bir tarihi geçmişe sahip olduğunu söylemek çok mümkün değildir. Türkiye’de modern anlamda yerel yönetimler 19. yy.’da ortaya çıkmıştır. Tanzimat

ilan edilinceye kadar Türk tarihinde modern anlamda bir yerel yönetim geleneğinin bulunmadığı görülmektedir.

Osmanlı Türkiye'sinde, Batı'dan esinlenen modern yerel yönetim kurumlarının ortaya çıkmasından önce yerel hizmetleri sunan “kadılık”, “lonca sistemi”, “vakıflar” gibi kurumlar mevcuttur. Fakat bu yerli kurumlar Batı tipi bir yerel yönetim geleneğini oluşturmamıştır. Osmanlı'da Tanzimat dönemiyle birlikte, kamu yönetiminin her alanında olduğu gibi yerel yönetim alanında da bir yenileşme süreci başlamıştır. Bu dönemde yerel yönetimler alanında pek çok düzenleme yapılarak, modern belediyeçiliğin temelleri atılmıştır. Başta İstanbul olmak üzere tüm Osmanlı topraklarında belediyelerin kurulmasının düşünüldüğü ve mevzuatın da bu doğrultuda şekillendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Osmanlı Türkiye'sinde, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde yerel yönetimlere yönelik olarak gerçekleştirilen düzenlemelerde, tarihten gelen merkeziyetçilik geleneği devam ettirilmiştir.

Cumhuriyet döneminin başlamasıyla birlikte, yönetsel alanda gerçekleştirilen düzenlemelerin yanı sıra yerel yönetimler alanında da yasal düzenlemelere gidildiği; meşrutiyet yönetimleri sırasında gerçekleştirilen düzenlemelerin ötesine geçilerek, yerel yönetimlerle ilgili pek çok kavramın tanımlandığı ve söz konusu bu yönetimlerin görev tanımlarının ayrıntılı bir şekilde yapıldığı yasal düzenlemelerin gerçekleştirildiği görülmektedir. Esas itibarıyla yerel yönetimler anayasal bir kavramdır ve yerel yönetimlerle ilgili hükümlere, T.C. Devletin “1876 anayasası” dâhil bütün anayasalarında yer verilmiştir. 1961 Anayasasıyla yerel yönetimler, anayasal güvenceye alınarak, daha demokratik bir temele göre yeniden tanımlanmıştır. 1982 Anayasasıyla yerel yönetimler, diğer anayasalara göre daha geniş kapsamlı düzenlenmiştir. 1982 Anayasası “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç tür yerel yönetim biriminden söz etmiştir.

Türkiye'de yerel yönetimler uzun yıllar boyunca merkezi idarenin idari temsilcisi veya uzantısı olarak görülmüştür. Cumhuriyetin ilanından itibaren, ülkenin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girer düşüncesiyle, yerel yönetimlere idari ve mali anlamda özerklik verilmesinde temkinli davranılmıştır. Yerel yönetimlerin, merkezi idarenin idari temsilcisi pozisyonundan daha güçlü pozisyona geçmesini

zorlayan etkenler, ilk olarak 1950’lerde ortaya çıkmış ve 1970’lerde güçlenmeye başlamıştır. 1970’li yıllarda Türkiye’de yerel yönetimlerin; demokratik, katılımcı, üretici, yönlendirici ve düzenleyici olmasını öngören “sosyal demokrat yerel yönetim” modeli ortaya çıkmıştır. Bu modelle asıl istenen, merkezi hükümetin uzantısı niteliğinde güçsüz, yetkisiz, öz kaynaklı bir yerel yönetim modelinden; güçlü bir yerel yönetim modeline geçilmesi yönündedir.

1980’li yıllara gelindiğinde, askeri yönetimle birlikte, bir yandan merkeziyetçilik güçlendirilirken, diğer yandan da toplumsal iş bölümünü yeniden değerlendirmeyi ve yerel yönetimleri mali açıdan güçlendirmeyi amaçlayan gelişmeler yaşanmıştır. 1983’de iktidara gelen “ANAP Hükümeti” tarafından, neo-liberal ideolojiden esinlenilerek, belediyelerde özelleştirme ve alternatif hizmet sunma biçimleri gibi birtakım yeni uygulamalar başlatılmıştır. Söz konusu bu dönemde devleti küçültme, bürokrasiyi azaltma ve özelleştirme politikalarının yanı sıra, yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmıştır. Esasen; Türkiye’de daha sonraki dönemlerde iktidara gelen yönetimlerin çoğu tarafından; Türk Yerel Yönetim Sistemi’nde benzer anlayışların benimsediği görülmektedir. Söz konusu bu yönetimlerin yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılmasını öngören yeni bir toplumsal iş bölümünü önerdiği ve tüm görüşlerin, devletle-birey, yerel yönetimlerle-vatandaş arasında, kentsel süreçlerin her safhasında, etkin bir katılımı, şeffaflığı ve çok yönlü denetimi amaçlayan yeni bir ilişki biçimine odaklanmış olduğu görülmektedir. Bu kapsamda değerlendirildiğinde Türkiye’de günümüz yerel yönetim anlayışının iyi yönetim düşünce ve ilkelerine doğru evrilme istendiğini söylemek mümkündür. Esasen temel ilkeler korunmakla birlikte Türk kamu yönetimi tarihinin, Osmanlı’dan günümüze uzanan süreçte bir reformlar tarihi olduğu söylenebilir.

Türkiye’de 1990’lı yıllar boyunca bazı STK ve kuruluşlar tarafından, yerel yönetimlerde reformu konu edinen pek çok önemli çalışma ve rapor düzenlenerek yayınlanmıştır. Ayrıca bu dönemde yürürlüğe konan AYYÖŞ ve Türkiye’nin AB uyum süreci çalışmaları da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel yönetişime geçişini hızlandıran etkenler olarak değerlendirilebilir. Bu doğrultuda 1990 ve 2000’li yıllar boyunca Türkiye’de yerel yönetimlerin çalışmalarını, yapılarını ve

kaynaklarını geliştirmeye yönelik çeşitli yasa tasarılarının hazırlandığı görülmektedir.

Türk Kamu Yönetimi'ndeki bu anlayış değişikliğinin yansımalarını, katılımcı bir anlayışla hazırlanan ve “Habitat II Konferansı”na sunulan “Türkiye Ulusal Raporu ve Eylem Planı”nda görmek mümkündür. Bu eylem planında: İyi yönetim kavram ve ilkeleri vurgulanmış; toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kayması gerektiğine işaret edilmiş; yeni toplumsal iş bölümü çerçevesinde tek özne olarak devletin hâkimiyetini aramak yerine yerel, ulusal, uluslararası ölçekte yeni aktörlerin devreye girmesi gerektiği vurgulanmış; yeni ilişkiler sistemi içinde, demokratiklik, katılımcılık, açıklık, hesap verebilme, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi yani yerellik ilkesi öne çıkmıştır. Tüm bu vurgular, devletin halka en yakın kademesi olan yerel yönetimlerin, etkin bir aktör olabilmesi amacıyla, iyi yönetim anlayışı ve ilkeleri kapsamında dönüşmesi gerektiğine işaret etmiştir denilebilir.

Türkiye’de 2002 yılında iktidara gelen “AKP hükümeti” tarafından yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmaları hız kazanmıştır. Esasen, 1980 ve 1990’lı yıllarda başlatılan, tüm dünyadaki değişim ve dönüşüm sürecine paralel bir şekilde gerçekleştirilmeye çalışılan reform çalışmaları, 2000’li yıllarda ivme kazanmıştır. Bu dönemde yerel yönetim yapılarında ve çalışma ilkelerinde, yerel yönetim modelinden yerel yönetişime doğru önemli bir geçişi öngören reform yasaları vasıtasıyla değişiklikler yapılarak, bunlara yeni ilkeler eklenmiştir. Gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yeni sorumluluklar yüklenmesi, kaynaklarının artırılması, yeni katılım kanallarının oluşturulması başta olmak üzere pek çok hususun hedeflendiği görülmektedir. Yönetişimin yerele uyarlanmış biçimi olarak değerlendirilen “yerel yönetişim” sürecinin; yerelde politik karar alma süreçlerinde koordinasyon ve işbirliğini geliştirmesi, sivil toplum ve katılımcı demokrasi gibi yaklaşımlar aracılığıyla yerinden yönetimi güçlendirmesi, tüm vatandaşlara ve kuruluşlara siyasi bir özne kimliği kazandırması öngörülmüştür

2000’li yıllar Türk yerel yönetimleri için reform yılları olmuştur. Gerek AB uyum süreci, gerekse demokrasi ve iyi yönetim bağlamında gerçekleştirilen yasal

düzenlemelerle daha katılımcı, demokratik, şeffaf, hesap verebilir bir yerel yönetim hedeflenmiştir. Esas itibarıyla Türkiye’de yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş bağlamında pek çok yasal düzenleme yapılmış olmakla birlikte, genel olarak Türk Kamu Yönetimi sistemine yönelik olarak gerçekleştirilen; “3071 Sayılı Dilekçe Hakkı Kanunu”, “4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, “5176 Sayılı Kanunla Kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu”, “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ve “6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Yasası” bu kapsamda değerlendirilebilecek önemli yasal düzenlemelerdir. Bu yasal düzenlemelerin genel gerekçelerinin neredeyse tamamında etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, katılımcılık ve şeffaflık ilkelerine yer verilmiş, yetki ve sorumluluk dengesi, performans yönetimi, stratejik planlama ve mali denetimle ilgili hususlar ön plana çıkmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş bağlamında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin yanı sıra, vatandaşın özellikle yerel yönetimlerde yönetime daha fazla katılımını mümkün kılan, kent konseyleri, yerel gündem 21 uygulamaları, yurttaş kurulları, gençlik meclisi çalışmaları, kadın ve çocuk meclisi çalışmaları, istişare toplantıları, STK toplantıları, halk meclisleri, halk günleri, e-belediyecilik, gönüllü kuruluşların daha fazla desteklenmesi vs. gibi pek çok katılım mekanizması ve uygulama araçları geliştirilmiştir. Yerel düzeyde hayata geçirilen söz konusu bu uygulamalar, günümüzde vatandaşın yönetsel süreçlere aktif katılımı açısından büyük önem taşımaktadır.

Esasen; iyi yönetişim, katılımcı demokrasi ve yerellik kavram ve ilkelerinin iç içe geçmiş, birbirine bağlı ve birbirini etkileyen olgular olduğu söylenebilir. Aslında yönetişim ve iyi yönetişim kavramları, katılımcı demokrasi ve yerellik kavramlarını içerisinde barındıran ve söz konusu bu kavramların uygulanmasını kolaylaştıran geniş bir anlayış yelpazesine sahiptir. Hem dünyada hem de Türkiye’de yerel yönetimlerde, yerellik ve katılımcı eğilimler ile iyi yönetişim dinamiklerinin öneminin her geçen gün daha da arttığı ve yerel yönetim kuruluşlarının söz konusu bu olgular ışığında yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Genel olarak bir değerlendirme yapılacak olursa; Türkiye’de yerel yönetimler alanında özellikle son dönemlerde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarının ana

dinamiklerinin, iyi yönetim anlayışıyla büyük benzerlikler gösterdiğini söylemek mümkündür. Bu kapsamda; Türkiye’de farklı ideolojilerin takipçileri ve çevrelerce savunulan, yerel yönetimlerin yetki ve kaynak açısından güçlendirilmesi gerektiği, katılım kanallarının genişletilerek demokratik bir yapıya kavuşturulması, yerel hizmetlerde yerelliğin sağlanması gibi pek çok husus iyi yönetim düşüncesinin ana prensipleri ile paralellik göstermektedir. Bu benzerlikler yadsınamaz ancak, yapılması gereken Türkiye’nin kendi koşullarına, önceliklerine ve gereksinmelerine uygun bir sinerjinin yaratılarak iyi yönetim sürecinin, katılımcı demokrasi anlayışının ve yerelleşme çabalarının sürdürülmesidir. Zira değişim; ülkenin sosyal, ekonomik ve siyasal düzenini, yapısını, geleneklerini ve anlayışını dikkate alarak, aşamalı, dikkatli ve kararlı şekilde yürütülmesi gereken bir süreçtir.

Türkiye’de yerel yönetimlerde yerellik, katılımcı demokrasi ve iyi yönetim kavram ve ilkeleri doğrultusunda bir dönüşüm ve değişimin yaşandığı aşikârdır. Söz konusu bu değişim çerçevesinde yapılan yerel yönetim reformları, YKY anlayışı, iyi yönetim düşüncesi, AB ve küreselleşme etkisiyle başlatılmış, ancak uygulamada herhangi bir olumsuzluk yaşanmasa da gerekli hukuksal zeminin ve yönetsel alt yapının tam olarak yapılandırılmadığı belirtilmektedir. Özellikle 2004 yılı sonrası yerel yönetim reformları var olan merkeziyetçi yapının hafifletilmesine yönelik olduğu halde, yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan merkeze bağımlılıkları devam etmiştir. Yaklaşık 150 yıllık tarihi geçmişi olan Türk yerel yönetim sisteminde, farklı yoğunluk ve biçimlerde de olsa “merkeziyetçi”, “otoriter”, ve “paternalist” nitelik korunmuştur. Kuşkusuz arzu edilen, Türk yerel yönetim sisteminin merkezin uzantısı konumundan çıkması ve gelişmiş demokrasilerde olduğu gibi vatandaşın daha fazla denetimi altında olmasıdır. Ancak, Türkiye’de vatandaşın yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılması, uygulamaları izlemesi ve denetlemesi, hesap sorması bağlamında gerekli araç ve yöntemlerin tam olarak sağlanamadığı görülmektedir. Bu konuda merkezi yönetim, yerel yönetimler, STK, özel sektör ve üniversitelerin ortak projelerle bir araya gelmesi ve vatandaş odaklı bir siyasal-yönetsel yapının oluşturulması için katılım, işbirliği, etkileşim mekanizmalarının titizlikle uygulanması gerekmektedir. Ayrıca, Türkiye’de yerel yönetimlerde reform kapsamında gerçekleştirilen düzenlemelerin, daha ziyade belediyeleri esas almış olması ve köylerle ilgili bir düzenlemenin yapılmamış olması diğer bir tartışma

konusudur. Günümüzde geçerli olan “1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu”, çıkarıldığı dönemde önemli yenilikler getirmiş olsa da, bugünün şartlarında çağın gerisinde kalmıştır.

Genel olarak bakıldığında iyi yönetim, katılımcı demokrasi ve yerellik kavramları çerçevesinde Türk yerel yönetim sisteminde gerçekleştirilen düzenlemeler kısmen amacına ulaşmış ve yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında güç kazanmıştır. Söz konusu bu düzenlemelerin önemli bir oranı 2000’li yıllarda gerçekleştirilmiştir. Ancak, değişim bir süreçtir ve Türkiye bu sürecin henüz başında yer almaktadır. Zamanla idari gelenekler değiştikçe yerel yönetimlerin etkinliği daha da artacaktır. Zira tarihsel süreçte gerçekleştirilen düzenlemeler, Türkiye’nin yerel yönetim sistemini modern ve demokratik bir yapıya dönüştürmek istediğinin göstergesi kabul edilebilir. Reform, birkaç düzenlemeyle bir anda olabilecek bir husus değildir. Türkiye’de reformun “bitmeyen senfoni” olarak algılandığı düşünülürse, gerçekleştirilen yeniden yapılandırma faaliyetlerinin başarı düzeyinin; vatandaşın devamlı surette bilgilendirilmesi, yasaların titizlikle uygulanması, toplumsal konjonktür ve ihtiyaçlar kapsamında daima dinamik tutulması oranında olacağı söylenebilir. Bu bağlamda Türkiye’de yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirilen reformların, ilerleyen dönemlerde iyi yönetim anlayışı akımı ile katılımcı demokrasi ve yerelleşme çabaları ışığında devam edeceği öngörülmektedir.

Son olarak şunu da belirtmek gerekir ki; Türk yerel yönetim sistemindeki dönüşüm yalnızca yöntem değişikliği ve yasal düzenlemelerle sağlanamayacaktır. Aynı zamanda toplumsal çerçevede bir anlayış değişikliği de sağlanmalıdır. Bu bağlamda, birlikte yönetmeye hazır, iyi yönetim, katılımcı demokrasi ve yerellik ilkelerini benimseyen ve özümseyen bir toplumsal, siyasal ve yönetsel yapının oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Dönüşüm sürecinde yönetenler ve yönetilenlerin gerekli “siyasal olgunluğa” erişimlerinin sağlanması ilk aşama olarak kabul edilebilir.

KAYNAKÇA

- Acar, E. (2016). “Dünyada ve Türkiye’de İdareyi Değişime İten Nedenler”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 147-158.
- Argüden, Y. (2008). “Küresel Krizden Küresel Yönetişime”. Web: <http://www.arguden.net/tr/makaleler/kuresel-krizden-kuresel-yonetisime/> (Erişim Tarihi: 02.02.2018).
- Argüden, Y. (2015). “Kamunun Yönetişim Kalitesi Vatandaşın Yaşam Kalitesini Artırır”. Web: http://www.argudenacademy.org/docs/Kamuda-Iyi-Yonetisim-Konferansi-Basin-Bulteni_26052015..pdf (Erişim Tarihi: 20.03.2018).
- Arıkboğa, E. (2018). “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 1-34.
- Arslan, N.T. (2010). “Klasik-Neoklasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11 (2), 21-38.
- Aykaç, B., Durgun Ş. ve Yayman H. (2012). *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Bal, H. (2014). “David Held’in Sınıflandırmasına Göre Demokrasinin Klasik Modelleri”. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 26, 2013-229.
- Batal, S. (2010). “Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri”. *Mevzuat Dergisi*, 13 (145), 1-15.
- Belli, A. (2017). “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Yerellik İlkesi Açısından Değerlendirilmesi”. *Turkish Studies*, 12 (3), 75-91.
- Bezci, B. ve Coşkun, B. (2007). “Avrupa Birliği ve Subsidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16 (3), 5-27.
- Brugue Q. and Gallego R. (2003). “A democratic public administration”. *Public Management Review*, 5 (3), 425-447.
- Çevikbaş, R. (2012), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları”. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1 (2), 9-32.
- Çiçek, Y. (2014). “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 53-64.
- Çöpoğlu, M. (2017). *6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları*. İstanbul: Der Yayınevi.

- Çukurçayır, M.A. (2012). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. (Dördüncü Baskı). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M.A., Eroğlu, H.T. ve Sağır, H. (2012). “Yerel Yönetişim Katılım ve Kent Konseyleri”. *Yerel Politikalar Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*, 1-20.
- Çukurçayır, M.A., Özer, M.A. ve Turgut K. (2012). “Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları”. *Sayıştay Dergisi*, 86, 1-25.
- Çukurçayır, M.A. (2015). *Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*. (Üçüncü Baskı). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Dahl, R. (2017). *Demokrasi Üzerine*. Web: <http://politikaakademisi.org/2013/02/19/kitap-ozeti-roberth-dahldan-demokrasi-uzerine/> (Erişim Tarihi: 20.05.2018).
- Davutoğlu, A. (2012). “Küresel Yönetişim”. Web: <http://sam.gov.tr/tr/global-governance/> (Erişim Tarihi: 10.03.2018).
- Doğan, K.C. (2016). “Postmodern Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler ve Katılım: Yerel Yönetişim Odaklı Bir Yaklaşım”. *İGÜSBD*, 3 (2), 73-97.
- Doğan, K.C. ve Ustakara F. (2013). “Kamuda Bir Yapılanma Dönüşümü Olarak E-Devlet ve E-Yönetişim İlişkisi Üzerine”, *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 2 (3), 1-11.
- Demir, H. ve Karakütük, M. (2003). “Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi”. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, 65-77.
- Emini, F.T. (2009). “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16 (2), 31-48.
- Ergen, Z.(2012). “Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli”, *Maliye Dergisi*, 163, 316-326.
- Eroğlu, H.T. (2006). “Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar”. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 191-206.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi Düşünceler / Yapılar / Fonksiyonlar / Politikalar*. (Dördüncü Baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Ewalt, J. (2001). “Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation”. *Prepared for presentation at the Annual conference of the American Society for Public Administration*.

- Göymen, K. (1999). “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”. *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (4), 67-83.
- Göymen, K. (2000). “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (2), 3-13.
- Gül, S.K. (2008), “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik”, *Polis Bilimleri Dergisi*, 10 (4), 71-94.
- Güler, B.A. (2001). “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 10 (3), 7-12.
- Güler, B.A. (2011). *Türkiye’nin Yönetimi*. (Üçüncü Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güneş, İ. (2013). “Yerel Yönetimler ve Siyasal Faktörler”. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4 (4), 83-92.
- Heywood, A. (2015), *Siyasi İdeolojiler*. (Çev. A.K. Bayram), Ankara: Adres Yayınları.
- Heywood, A. (2017). *Siyaset Teorisine Giriş*. (Çev. H.M. Köse). İstanbul: Küre Yayınları.
- İzci, F. ve Turan, M. (2013). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18 (1), 117-152.
- Karakılçık, Y. ve Özcan A. (2005). “Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14 (4), 5-30.
- Kaypak, Ş. (2012). “Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 8 (17), 171-195.
- Keleş, R. (1995). “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4 (1), 3-14.
- Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. (Onuncu Baskı). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kırışık, F. (2013). “Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri*, No:05, Tekirdağ.
- Kocaoğlu, M. (2014). “Katılımcı Demokrasi Algılaması ve Kent Konseyleri: Kırşehir Kent Konseyi Örneği”. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 6 (1), 1-15.

- Koçak, Y. (2013). *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Koçak, S.Y. ve Ekşi, A. (2010). “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 295-307.
- Kokmaz Özcan, Z. (2017). “Kamu Politikalarında Değişimin Yönetim Anlayışına Etkisi”. *ASEAD*, 4 (12), 811-824.
- Kösecik, M. ve Özü, H. (2010, 13-14 Mayıs). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yerel Yönetişime Doğru Değişimi ve Dönüşümü*. V. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Konya.
- Marşap, G. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Yerellik İlkesi Açısından Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajansları*. Yüksek Lisan Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Mouffe, C. (2015). *Demokratik Paradoks*. (Çev. A.C. Aşkın). Ankara: Epos Yayınları.
- Mutlu, F. (2015). “Yerel Yönetimlerde Katılımcı Demokrasi Anlayışı: Kağıthane (İstanbul) İlçesi Örneği”. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3 (10), 473-486.
- Nacak, O. (2014). “Temsili Demokrasinin Sorun Alanları ve Çözüm Noktasında Yeni Bir Model: Katılımcı Demokrasi”. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi*, 32, 194-214.
- Norris, P. (2004). “Deepening Democracy via E-Governance”. Draft chapter for the UN World Public Sector Report, 1-37. <https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/World%20Public%20Sector%20Report.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.05.2019).
- Ortaylı, İ. (1982). “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 3 (1-3), 137-148.
- Ökmen, M. (2003). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarılar Üzerine Bir Değerlendirme”. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 10 (1), 117-139.
- Ökmen, M. Yılmaz, A. ve Baştan, S. (2004). “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler” *Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara. 23-80.
- Önder, Ö. (2013). “Yerelleşme ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım”. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 9 (18), 311-325.
- Özel, M. (2000). “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (3), 25-43.

- Özel, M. ve Eren, V. (Editörler). (2008). *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Özel, M. ve Güçlü, F. (2014). “Yönetimde Yeni Paradigma Çağında Katılımcı Demokrasi ve Yerel Yönetimler”. *Neveşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4, 98-118.
- Özel, M. (Editör). (2015). *Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası Yaklaşımları*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Özer, A. (2006). “Yönetişim Üzerine Notlar”, *Sayıştay Dergisi*, 63, 59-89.
- Öztürk, N.K. (2002). “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”. Web: <http://www.tid.gov.tr/Sayfalar/Default.aspx> (Erişim Tarihi: 18.03.2018).
- Parlak, B., Ökmen, M. (2016). *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler Teori ve Uygulama*. (Beşinci Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Petek, A. ve Kesim H.K. (2005). “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 38 (4), 39-58.
- Pustu, Y. (2005). “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”. *Sayıştay Dergisi*, 57, 121-134.
- Reyhan, H. ve Şenalp M. G. (2005). “Küresel Yönetişim, Yönetişimci Devlet ve STK’laştırılan Sendikal Hareket”. *Siyaset ve Toplum Dergisi*, 3, 126-152.
- Sala, B. (2016). “Yeni Demokrasi Arayışları ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları”. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 5 (6), 1716-1728.
- Sartori, G. (2014). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*. (Çev. T. Karamustafaoğlu ve M. Turhan). İstanbul: Sentez Yayıncılık.
- Şengül, H.T. (1999). “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8 (3), 3-19.
- Temiz, H.E. (2012), “Sosyal Politika Bağlamında Küresel Yönetişim”. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 6 (13-14), 201-217.
- Tilly, C. (2014). *Demokrasi*. (Çev. E. Arıcan). Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Toksöz, F., Özgür, A.E., Uluçay Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri*. İstanbul: TESEV yayınları.
- Toprak, Z. (2013). “E-Yönetişim ve E-Demokrasi” <http://kisi.deu.edu.tr/userweb/zerrin.toprak/yonetisim.doc>, (Erişim Tarihi: 12.04.2019).

- Turan, E., Aydılek E., ve Şen A.T. (2015). “BİMER Uygulaması ve Türk Kamu Yönetimi Sistemine Etkileri”, *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8, 215-225.
- Türkoğlu, İ. ve Bucaktepe, A. (2015). “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği ve Avrupa Birliği Ülke Uygulamalarından Örnekler”. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24 (2), 319-336.
- T.C. Başbakanlık Genelgesi 2004/12 Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması, Web: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/duyurular/2004-0320-01327.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.02.2019).
- Uçar, A. (2004). “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Üzerine Bir İnceleme”. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (1), 97-107.
- Urhan, V. (2008). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”. *Sayıştay Dergisi*, 70, 85-102.
- Yağmurlu, A. (2007) “Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler” *Amme İdaresi Dergisi*, 40(4): 63-80.
- Yaman, M. ve Küçükşen, M. (2018). “Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Açısından Yerel Katılımın İncelenmesi”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 55, 247-259.
- Yaman, A. ve Önalp, G. (2017). “Yeni Kamu Yönetimi Reformlarının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi”. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (4), 1-12.
- Yıldırım, A. (2014). “Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2 (5), 130-140.
- Yıldırım, M. (2015). “Yerel Yönetimlerde Değişim Yönetimi”. *Uluslararası Akademik Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1 (2), 116-127.
- Yılmaz, A., Ökmen, M. (2004). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yılmaz, G. (2005). “Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık”. *Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*, 18 (1), 137-142.
- Zenginkuzucu, D. (2013). “Halkoylamasını Yeniden Düşünmek”. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (1), 1-21.
- Kentleşme Şurası (2009). “Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu”, Ankara. TC. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı.
- 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3071.pdf> (Erişim Tarihi: 25.09.2018).

- 5176 Sayılı Kanunla Kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5716.html> (Erişim Tarihi: 30.09.2018).
- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf> (Erişim Tarihi: 10.10.2018).
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> (Erişim Tarihi: 18.10.2018).
- 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4982&MevzuatIliski> (Erişim Tarihi: 21.10.2018).
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <https://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.6360&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=6360&Tur=1&Tertip=5&No=6360> (Erişim Tarihi: 29.10.2018).
- Web: <https://www.turkiye.gov.tr> (Erişim Tarihi: 17.11.2018).
- Web: <https://www.turkiye.gov.tr/bilgilendirme?konu=sikcaSorulanlar> (Erişim Tarihi: 10.12.2018).
- Web: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (Erişim Tarihi: 10.05.2019).
- Web: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (Erişim Tarihi: 12.05.2019).
- Web: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kamu_yonetimi_sempozyumu.pdf (Erişim Tarihi: 15.04.2019).
- Web: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> (Erişim Tarihi: 14.03.2019).

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı : YILMAZ, Saniye
Uyruğu : TC
Doğum Tarihi ve Yeri : 27/05/1979, Şarkışla
Telefon : 0505 238 63 51
E-mail : saniyebalik58@gmail.com
saniye.yilmaz@icisleri.gov.tr



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi	2019
Lisans	Sivas Cumhuriyet Üniversitesi	2002

Yabancı Dil

İngilizce



VAN YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

LİSANSÜSTÜ TEZ ORJİNALLİK RAPORU

...../...../2019

Tez Başlığı / Konusu:

Türkiye'de Yerel Katılımcı Demokrasi ve İyi Yönetişim Bağlamında Yerel Yönetimler

Yukarıda başlığı/konusu belirlenen tez çalışmamın Kapak sayfası, Giriş, Ana bölümler ve Sonuç bölümlerinden oluşan toplam 121 sayfalık kısmına ilişkin, 29.08.2019 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtreleme uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezin benzerlik oranı % 18 (On Sekiz) dir.

Uygulanan Filtreler Aşağıda Verilmiştir:

- Kabul ve onay sayfası hariç,
- Teşekkür hariç,
- İçindekiler hariç,
- Simge ve kısaltmalar hariç,
- Gereç ve yöntemler hariç,
- Kaynakça hariç,
- Alıntılar hariç,
- Tezden çıkan yayınlar hariç,
- 7 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç (Limit match size to 7 words)

Yüzüncü Yıl Üniversitesi Lisansüstü Tez Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılmasına İlişkin Yönergeyi İnceledim ve bu yönergede belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içemediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini bilgilerinize arz ederim.

06.08.2019

Sarıye Yılmaz

Adı, Soyadı, İmza

Adı Soyadı : Sarıye Yılmaz

Öğrenci No : 169210006

Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi

Programı :

Statüsü : Y. Lisans ☒ Doktora ☐

DANIŞMAN

Prof. Dr. Feri İZCİ

06.08.2019

ENSTİTÜ ONAYI

UYGUNDUR

08.08.2019

Doç. Dr. Bekir A. OCLAR

Enstitü Müdürü