



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

**YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNİN YENİ KAMU
İŞLETMECİLİĞİ VE YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA ANALİZİ:
ANKARA ÖRNEĞİ**

İrfan ÖZACIT

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2015

YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNİN YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ
VE YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA ANALİZİ: ANKARA ÖRNEĞİ

İrfan ÖZACIT

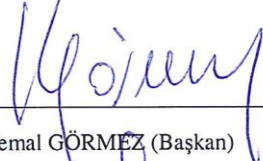
Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

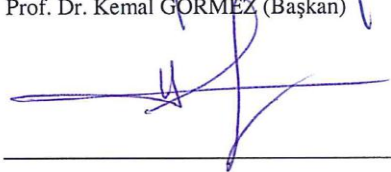
Ankara, 2015

KABUL VE ONAY

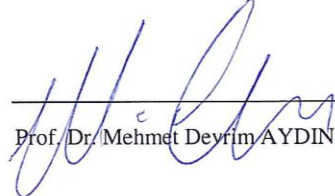
İrfan ÖZACİT tarafından hazırlanan “Yeni Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Yeni Kamu İşletmeciliği Ve Yönetişim Bağlamında Analizi: Ankara Örneği” başlıklı bu çalışma, 15.06.2015 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.




Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ (Başkan)



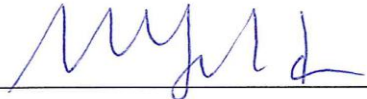
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRĞÖNÜLŞEN (Danışman)



Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN



Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM



Prof. Dr. Mete YILDIZ

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Yusuf ÇELİK

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin/Raporumun 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

15.06.2015



İrfan ÖZACIT

TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans tezim süresince çok yoğun iş temposuna rağmen bana zaman ayırıp yol gösteren çok değerli tez danışmanın Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN'e;

Tezim konusunda her türlü bilgi ve desteği veren, zamanlarını bana ayıran ve tezime önemli katkıları olan kıymetli hocalarım Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN'a ve Yrd. Doç. Dr. Uğur SADIOĞLU'na, beni her daim dinleyen ve bana yardımcı olmaya çalışan Prof. Dr. Mete YILDIZ'a, Doç.Dr. Elif Erişen'e, Yrd.Doç.Dr.Ruhtan Yalçın'er'e, Dr.Kadir Dede'ye ve Arş. Gör. Ayşegül KURBAN'a, Ankara ilinde görüşmelerimi yaptığım ve bana gerekli kolaylığı gösteren tüm belediye başkanlarına, başkan yardımcılara ve belediye meclis üyeleri ile belediye çalışanlarına teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Tezim konusunda beni bıkmadan usanmadan dinleyen, tezimi didik didik okuyup görüşlerini bildiren, bana her türlü kolaylığı sunmaya çalışan, stresli olduğum dönemlerde yanımda olan, hakkını asla ödeyemeyeceğim çok kıymetlim Burcu OLGUN'a ve benden desteğini hiçbir zaman esirgemeyen ve parçası olmaktan onur duyduğum ÖZACİT ailesine sonsuz saygı ve teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

Özacit, İrfan. *Yeni Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Bağlamında Analizi: Ankara Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2015.

Bu Tez, 6360 sayılı Kanun’la oluşturulan Yeni Büyükşehir Belediyesi Sistemini (YBBS) incelemektedir. 6360 sayılı Kanun’nun Gerekçesinde kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması ile katılımın gerçekleştirilmesi gibi ilkelerin yer aldığı görülmektedir. Bu ilkeler, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Yönetişim anlayışları ile birlikte düşünülebilir. Bu çerçevede, 6360 sayılı Kanun’la oluşturulan YBBS’nin, YKİ ve Yönetişim anlayışları bağlamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu tezin amacı, YBBS’nin YKİ ve Yönetişim ilkeleri ışığında değerlendirilmesi ve söz konusu sistemin olumlu ve olumsuz yanlarının ortaya konulmasıdır. Öncelikle YKİ ve Yönetişim anlayışları, (i) yerellik, (ii) özerklik, (iii) katılımcı yönetim, (iv) kent planlaması ve (v) işletmecilik olmak üzere beş boyut ile ilişkilendirilmiş ve YBBS’yi temsilen Ankara ili örneği bu boyutlar üzerinden değerlendirilmeye çalışılmıştır. Tezin birinci bölümünde, Türkiye’de uygulama alanı genişleyen YBBS’ye zemin hazırlayan tarihsel süreç ve yeni sistemin oturduğu yasal çerçeve ele alınmıştır. Tezin ikinci bölümünde, YKİ ile Yönetişim anlayışları kuramsal ve kavramsal çerçevede ele alınmış; bu anlayışların yerel yönetimlere yansımaları yerellik, özerklik, katılımcı yönetim, kent planlaması ve işletmecilik boyutlarıyla değerlendirilmiştir. Tezin üçüncü bölümünde, bu beş boyuta referansla bu tez, YBBS’yi, literatür ve mevzuat çerçevesinde değerlendirilmiştir. Tezin dördüncü bölümünde, Ankara ölçeğinde YBBS, YKİ ve Yönetişim anlayışlarının yerel yönetimlere yansıdığı bu beş boyut çerçevesinde değerlendirilmiştir. Yapılan bu alan araştırmasında Ankara’daki tüm ilçelerin belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri ile anket yapılmıştır. Ayrıca, bu araştırma boyunca, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı/Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ve ilçe belediye başkanları/başkan yardımcıları/başkan vekilleri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Anketler ve görüşmelerden elde edilen bulgulara dayalı olarak sonuçlar çıkarılmış ve bu sonuçlar tezin amacına uygun olarak değerlendirilmiştir.

Tezin sonuç bölümünde, literatürden ve alan araştırmasından elde edilen bilgiler eşliğinde YBBS analiz edilmiş ve bu analizin sonuçları ortaya konulmuştur.

Anahtar Sözcükler

Yeni Büyükşehir Belediyesi Sistemi, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim, yerellik, özerklik, katılımcı yönetim, kent planlaması, işletmecilik

ABSTRACT

Özacit, İrfan. *Analysis of the New Metropolitan Municipality System within the Context of New Public Management and Governance: Ankara Example*, Master Thesis, Ankara, 2015.

This thesis analyzes the New Metropolitan Municipality System (NMMS) that is generated with the Law No. 6360. It is seen that principles like provision effectiveness, efficiency and participation in public administration take part in the Preamble of Law No. 6360. These principles can be thought with paradigms of New Public Management (NPM) and Governance. In this framework, NMMS, which is generated by Law No. 6360 is showed to be evaluated in the context of NPM and Governance. The aim of this thesis is the evaluation of NMMS in the light of principles of NPM and Governance and show the negative and positive sides of this system. Primarily, understanding of NPM and Governance are linked with five dimensions that are (i) locality, (ii) autonomy, (iii) participative management, (iv) urban planning and (v) managerialism and Ankara city example is tried to be evaluated in terms of these dimensions to analyze NMMS. In the First Part of the Thesis, historical process providing a basis to NMMS that expanded its application area in Turkey and legal framework of new system are handled. In the Second Part of the Thesis, understanding of NPM and Governance are handled within theoretical and conceptual frameworks; reflection of these understandings to local governments are evaluated by reference to dimensions such as locality, autonomy, participative management, urban planning and managerialism. In the Third Part of the Thesis, this thesis evaluates NMMS by reference to these five dimensions and within the framework of literature and laws. In the fourth part of the thesis, NMMS is evaluated within the frame of understandings of NPM and Governance, these five dimensions that are reflected to local government in Ankara scale. A field study was conducted with the participation of mayors and aldermans of all districts of Ankara. Also, throughout this research, with Ankara Metropolitan Municipality Mayor/ Ankara Metropolitan Municipality Secretary General and district municipality mayors/deputy

mayors/vice mayors were interviewed. Findings of the surveys and interviews, are interpreted within the framework of the purposes of the thesis. In the conclusion part of thesis, NMMS is analyzed by evaluating the findings that are obtained from literature, and the field study.

Key Words

New Metropolitan Municipality System, New Public Management, Governance, locality, autonomy, participative management, urban planning, managerialism

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
TEŞEKKÜR	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xii
TABLolar	xiv
GİRİŞ	1
1.BÖLÜM	9
TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNİN GELİŞİMİ VE YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNİN GENEL DEĞERLENDİRMESİ	9
1. 1. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİNDE BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI.....	9
1.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI.....	13
1. 3. GELİŞEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİ VE TÜRK BELEDİYE SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNTÜSÜ	17
1. 4. 6360 SAYILI KANUN İLE UYGULAMAYA GEÇEN YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİ (YBBS).....	21
1. 5. YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNDE BELEDİYE YÖNETİMİNİN ORGANLARI	27
1. 5. 1. Büyükşehir Belediye Meclisi ve İlçe Belediye Meclisi	27
1. 5. 2. Büyükşehir Belediye Encümeni ve İlçe Belediye Encümeni.....	28
1. 5. 3. Büyükşehir Belediye Başkanı ve İlçe Belediye Başkanı	29
2. BÖLÜM	30
YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ve YÖNETİŞİM ANLAYIŞLARININ KURAMSAL ÇERÇEVESİ, BU ANLAYIŞLARIN YEREL YÖNETİMLERE VE TÜRKİYE’DEKİ YBBS’YE YANSIMALARI	30
2. 1. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ (YKİ) ANLAYIŞI	30
2. 1. 1. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Ortaya Çıkışı	30
2. 1. 2. Yeni Kamu “İşletmeciliği” Kavramının Kullanım Gerekçesi.....	34
2. 1. 3. “Yeni” Kamu İşletmeciliği Anlayışının “Yeni”liği	36

2. 1. 4. Geleneksel (Eski) Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışlarının Temel Farkları	37
2. 1. 5. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Dayandığı Kuramsal Temeller	39
2. 1. 6. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Temel Unsurları	44
2. 2. YÖNETİŞİM.....	50
2. 1. 1. Yönetişim Kavramı	50
2. 1. 2. Yönetişim Anlayışının Ortaya Çıkışı	52
2. 1. 3. Yönetişim Anlayışının Temel Unsurları	53
2. 1. 4. İyi Yönetişim (<i>Good Governance</i>).....	60
2. 3. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE YÖNETİŞİM ANLAYIŞLARININ YEREL YÖNETİMLERE YANSIMALARI	66
2. 3. 1. Yerellik İlkesi ve Yerel Yönetimler	67
2. 3. 2. Özerklik ve Yerel Yönetimler	71
2. 3. 3. Kent Planlaması ve Yerel Yönetimler.....	74
2. 3. 4. Katılımcı Yönetim ve Yerel Yönetimler.....	75
2. 3. 5. İşletmecilik ve Yerel Yönetimler	78
2. 3. 5. 1. Etkinlik ve Verimlilik Çerçevesinde Yerel Yönetimler.....	80
2. 3. 5. 2. Stratejik Plan ve Performans Yönetimi Çerçevesinde Yerel Yönetimler	81
2. 3. 5. 3. Özelleştirmeler Çerçevesinde Yerel Yönetimler	85
2. 3. 5. 4. Yönetimsel Kapasite Çerçevesinde Yerel Yönetimler.....	92
3. BÖLÜM.....	94
YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMLARININ TÜRKİYE'DEKİ YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNE (YBBS'YE) YANSIMALARI.....	94
3. 1. Yerellik İlkesi ve YBBS.....	96
3. 2. Özerklik ve YBBS	99
3. 3. Kent Planlaması ve YBBS	106
3. 4. Katılımcı Yönetim ve YBBS	110
3. 5. İşletmecilik ve YBBS.....	118
3. 5. 1. Etkinlik ve Verimlilik Çerçevesinde YBBS	118
3. 5. 2. Stratejik Plan ve Performans Yönetimi Çerçevesinde YBBS.....	121
3. 5. 3. Özelleştirmeler Çerçevesinde YBBS	125

3. 5. 4. Yönetmelik Kapasite Çerçevesinde YBBS.....	129
4. BÖLÜM.....	133
YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE YÖNETİŞİM ANLAYIŞLARI BAĞLAMINDA YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNİN ANALİZİNE YÖNELİK ALAN ARAŞTIRMASI: ANKARA ÖRNEĞİ.....	133
4. 1. ARAŞTIRMANIN AMACI.....	133
4. 2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	134
4. 2. 1. Ankara Büyükşehir Belediyesinin Zaman İçinde Genişlemesi.....	136
4. 2. 2. Anket Yapılacaklar İçin Örneklem Seçimi ve Görüşmeler İçin Görüşmecilerin Belirlenmesi	138
4. 2. 2. 1. Alan Araştırmasının Anket Kısmının Örneklemine Belirlenmesi ...	138
4. 2. 2. 1. 1. Ankete Katılanların Üyesi Oldukları Siyasi Parti İtibariyle Frekans Yüzde Dağılımları	143
4. 2. 2. 1. 2. Ankete Katılanların Cinsiyetleri İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları	143
4. 2. 2. 1. 3. Ankete Katılanların Yaş Aralığı İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları	144
4. 2. 2. 1. 4. Ankete Katılanların En Son Mezuniyeti İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları	144
4. 2. 2. 1. 5. Ankete Katılanların Meslekleri İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları	144
4. 2. 2. 2. Alan Araştırmasının Görüşme Kısmında Görüşmecilerin Belirlenmesi	145
4. 2. 3. Araştırmanın Kısıtları.....	147
4. 2. 4. Alan Araştırması Soruları	148
4. 2. 4. 1. Anket Formu	149
4. 2. 4. 2. Görüşme Formu	150
4. 3. ANALİZ.....	152
4. 3. 1. Analiz Sonuçları.....	153
4. 3. 1. 1. Güvenilirlik Analizi	153
4. 3. 1. 2. Bulgular ve Değerlendirme	154
4. 3. 1. 2. 1. Yerellik İlkesi ve YBBS.....	154
4. 3. 1. 2. 1. 1. Yerellik İlkesi ve YBBS'ye İlişkin Değerlendirme	158
4. 3. 1. 2. 2. Özerklik ve YBBS.....	159

4. 3. 1. 2. 2. 1. Özerklik ve YBBS'ye İlişkin Değerlendirme	172
4. 3. 1. 2. 3. Kent Planlaması ve YBBS	172
4. 3. 1. 2. 3. 1. Kent Planlaması ve YBBS'ye İlişkin Değerlendirme	177
4. 3. 1. 2. 4. Katılımcı Yönetim ve YBBS	178
4. 3. 1. 2. 4. 1. Katılımcı Yönetim ve YBBS'ye İlişkin Değerlendirme ...	190
4. 3. 1. 2. 5. İşletmecilik ve YBBS.....	192
4. 3. 1. 2. 5. 1. Etkinlik ve Verimlilik Çerçevesinde YBBS	192
4. 3. 1. 2. 5. 2. Stratejik Plan ve Performans Yönetimi Çerçevesinde YBBS	197
4. 3. 1. 2. 5. 3. Özelleştirmeler ve YBBS	200
4. 3. 1. 2. 5. 4. Yönetimsel Kapasite ve YBBS	203
4. 3. 1. 2. 5. 5. YBBS YKİ Anlayışının Uygulama Sahasını Arttırmış Mıdır?	214
4. 3. 1. 2. 5. 6. İşletmecilik ve YBBS ilişkisi üzerine Değerlendirme	216
SONUÇ.....	220
KAYNAKÇA	232
EK 1. Anket Formu.....	244
EK 2. Görüşme Formu	249
EK 3. Etik Kurul Onay Yazısı	251
EK 4. Orijinallik Raporu.....	252

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AfDB: Afrika Kalkınma Bankası

AK Parti/AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi

AsDB: Asya Kalkınma Bankası

BBP: Büyük Birlik Partisi

BİT: Belediye İktisadi Teşebbüsü

BM (UN): Birleşmiş Milletler

BŞB: Büyükşehir Belediyesi

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

DB (WB): Dünya Bankası (World Bank)

IFAD: Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu

IMF: Uluslararası Para Fonu

İY: İyi Yönetişim

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

NMMS: New Metropolitan Municipality System

OAPEC: Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Örgütü

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

STK: Sivil Toplum Kuruluşu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TDK: Türk Dil Kurumu

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme)

YBBS: Yeni Büyükşehir Belediyesi Sistemi

YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği

WGI: Dünya Çapında Yönetişim Göstergeleri (The Worldwide Governance Indicators)

TABLOLAR

Tablo 1. Ankara İlindeki Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Meclis Üyelerinin Genel Toplamı ve Seçildikleri Partilere Göre Dağılımını İfade Eden Evren	138
Tablo 2. Belirli Bir Evrenden Örneklem Büyüklüğünün Belirlenmesi.....	139
Tablo 3. Ankara İlindeki Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Meclis Üyelerinin Genel Toplam ve Seçildikleri Partilere Göre Dağılımını İfade Eden Örneklem Sayıları	142
Tablo 4. Katılımcıların Üyesi Oldukları Siyasi Parti İtibariyle Frekans Yüzde Dağılımları	143
Tablo 5. Katılımcıların Cinsiyetleri İtibariyle Frekans Yüzde Dağılımları	143
Tablo 6. Katılımcıların Yaş Aralığı İtibariyle Frekans Yüzde Dağılımları Tablo.....	144
Tablo 7. Katılımcıların En Son Mezuniyeti İtibariyle Frekans Yüzde Dağılımları.....	144
Tablo 8 Katılımcıların Meslekleri İtibariyle Frekans Yüzde Dağılımları.....	145
Tablo 9. Ankara'daki İlçe Belediyelerinin Belediye Başkanlarının Belediye Başkanlığına Aday oldukları Partiler ve 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Büyükşehir İlçe Belediyesi Olan İlçeler	145
Tablo 10. Görüşme Yapılacak Kişilerin Temsil Etmeleri Beklenen Siyasi Parti ve Belediyeler	147
Tablo 11. Anket Formunda Kullanılan İfadeler.....	149
Tablo 12.Cronbach Alfa Katsayısı.....	153
Tablo 13. Güvenilirlik Analizi	153
Tablo 14. YBBS İle İlçe Belediyesinde/Büyükşehir Belediyesinde Yerellik İlkesinden Uzaklaşmıştır.	155
Tablo 15. YBBS İle İlçemizde Yaşanan Bir Sorun Büyükşehir Belediyesine Gitmeden Çözülebilmektedir.	157

Tablo 16. YBBS İle Yerel Halka Sorulmadan Köylerin Ve Belde Belediyelerinin Tüzel Kişiliğine Son Verilerek Mahalle Haline Dönüştürülmesi Yerel Demokrasi İlkelerine Uygunudur.	159
Tablo 17. YBBS Belediyemizde Coğrafi Yerinden Yönetimi Pekiştirerek Mali Ve İdari Özerkliği Güçlendirmiştir.	162
Tablo 18. YBBS İle Seçim Çevresinde Değişiklik Yapmak Amacıyla (Siyasi Sebeplerle) Yerel Yönetimlerde Birleştirme, Tüzel Kişiliğe Son Verme Ve Sınır Değişiklikleri Yapıldığını Düşünüyorum.....	165
Tablo 19. YBBS İle Büyükşehir Belediyesi İlçe Belediyeleri Üzerinde Güçlü Bir Vesayet Yetkisi Kurarak İlçe Belediyelerinin Özerkliğini Sınırlandırmıştır.....	169
Tablo 20. YBBS İle Küçük Ölçekli Yerel Yönetim Birimlerinin Kalkması Daha İyi İşleyen (Kent Planlaması Ve İmarıda Bütünlüğü Sağlayan) Kentsel Planlama Ve Dönüşümü Beraberinde Getirmiştir.	173
Tablo 21. YBBS kentsel rant oluşmasına sebep olmuştur.	175
Tablo 22. YBBS İle Siyasal Coğrafyanın Değiştirilmesi Yerel Topluluğun Temsil Ve Katılım Kabiliyetini Azaltmıştır.	179
Tablo 23. YBBS İle Yerel Siyasette Canlanma Olmuştur.	180
Tablo 24. Belediyemizde Stratejik Plan, Beldemizdeki Tüm Toplumsal, Siyasal, Ekonomik Ve Sivil Kesimlerin Düşünceleri, Talepleri Ve Sorunlarını Kapsayıcı Bir Yaklaşımla Katılımcı Bir Yöntemle Hazırlanmaktadır.....	182
Tablo 25. Büyükşehir Belediyelerinin Genişleyen Ölçeği İle Birlikte İlçe Belediyesinde/Büyükşehir Belediyesinde Demokratik Katılım Arttırılmıştır.	184
Tablo 26. YBBS İle Belediyelerin Hesap Verebilirlik Düzeyleri Arttırılmıştır.	186
Tablo 27. YBBS Belediye Bazında “İyi Yönetişim”i Güçlendirmiştir.....	188

Tablo 28. YBBS İle Belediyemiz Sahip Olduğu Kaynaklarla Daha Fazla Hizmet Sunabilmektedir ya da Sunduğu Hizmetleri Daha Düşük Maliyetle Üretilmektedir....	193
Tablo 29. YBBS İle Belediyemizin Artan Ölçeğine Rağmen Artan Kaynakları En İyi Şekilde Değerlendirilmektedir.	194
Tablo 30. Belediyemizde stratejik plan belediye bütçesiyle uyumlu bir şekilde gerçekçi hedeflerle hazırlanmaktadır.....	197
Tablo 31. Belediyemizde Birimler ve Çalışanlar Bazında Performans Ölçümü Yapılabilmektedir.....	199
Tablo 32. Belediyemizin Sunduğu Hizmetlerin Önemli Bir Kısmı, Belediyemizin Kendi Araç Gereci ve Personeli Eliyle Gördürülmek Yerine, Özel Sektörden Hizmet Alımı Yoluyla Sağlanmaktadır.....	201
Tablo 33. İl Çapında Yürütülecek Yerel Hizmetlerde Hizmet Sunumu İlçe Belediyesi ve Büyükşehir Belediyesi Arasında Paylaşılırken Hizmet Bütünlüğü Sağlanabilmiştir. ..	204
Tablo 34. YBBS ile ölçeği genişleyen belediyemiz sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunabilmektedir.	206
Tablo 35. Belediyemizin Makine Parkı, Personeli, Araç ve Gereçleri Belediyemizin Bulunduğu Mülki Sınırlar İçindeki Kırsal Alanlara Hizmet Götürme Yönünden Yeterlidir.	208
Tablo 36. Tüzel Kişiliği Kaldırılan Yerel Yönetim Birimlerinin Personel, Makine Parkı ve Araç Gereçlerinin Belediyemize Devredilmesi Belediyemizin Hizmet Sunmasını Kolaylaştırmıştır.....	211
Tablo 37. Yeni Büyükşehir Belediyesi Sistemi (YBBS), Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Uygulanma Sahasını Arttırmıştır.....	214

GİRİŞ

Türkiye’de büyükşehirler için farklı yönetim modellerinin oluşturulması gerektiği farklı nedenlerle ileri sürülmüştür. Türkiye’de yaşanan önemli kentsel sorunlar ve bu sorunları belediyelerin çözememesi, hızla değişen teknolojik ve sosyo-ekonomik çevre, kentlerdeki farklı yerel yönetim birimleri arasında yaşanan etkinlik, ölçek ve koordinasyon sorunları, il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin hizmet sunumundaki yetersizlikleri, AB müktesebatına uyum çabaları, kent odaklı ekonomik büyümenin önem kazanması dolayısıyla kent alanlarının iyi yönetilmesi gerekliliği gibi nedenlerle büyükşehir alanlarında ihtiyaçları yeterli ölçüde karşılayacak yeni bir büyükşehir yönetim sistemine gereksinim duyulmuştur (Gül vd., 2014).

Bu bağlamda, 1982 Anayasasının 127. maddesinde büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebileceği düzenlemesine yer verilmiştir. Buna istinaden, 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunla büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve 3030 sayılı bu Kanun, 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla yürürlükten kaldırılarak büyükşehir belediyelerinin yönetimi 5216 sayılı Kanuna dayanılarak gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Ancak 3030 ve 5216 sayılı kanunlarla büyükşehirlerde uygulanan yerel yönetim sisteminden en azından alan açısından farklı bir yönetim sistemi 2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla oluşturulmuş ve bu Kanunu takip eden 2013 tarih ve 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla Türkiye’deki büyükşehir belediyesi sayısı 30’a ulaşmıştır. Bu sistemle, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli bir yerel yönetim sistemi kurulmuş, il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler büyükşehir olan illerde kaldırılmıştır. Büyükşehirlerdeki yerel yönetim sistemini etkileyen bu Kanun ile ticaret, yatırım ve üretim alanlarında başı çekerek ülke ekonomisine yön veren 30 ilde, Türkiye nüfusunun %77’si ve Türkiye yüzölçümünün %51’i yönetilmeye başlanmıştır.

Büyükşehirlerin artan ve değişen ihtiyaçlarını il mülki idare sınırları kapsamında gidermek iddiası ile uygulamaya konulan 6360 sayılı Kanun bu Tezde Yeni Büyükşehir Belediyesi Sistemi (YBBS) olarak ifade edilerek ele alınıp, incelenmiştir.

5216 sayılı Kanununun 3. maddesi ve bu maddede değişiklik yapan 6360 sayılı Kanununun 4. maddesiyle, büyükşehir belediyesi, “sınırları il mülki sınırları olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak ifade edilmiştir. Yani büyükşehir belediyeleri, sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlama görevinin yanı sıra 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırları ilin tüm mülki sınırlarını kapsayacak biçimde genişletilmiştir. 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişletmekle kalmamış, büyükşehir sınırlarında yer alan tüm ilçe belediyelerini de sınırları ilçenin mülki sınırları olan büyükşehir ilçe belediyesi haline getirmiş ve onlar arasındaki koordinasyon görevini de büyükşehir belediyesine vermiştir. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi olan illerin yerel yönetim sistemi son şeklini almıştır. 6360 sayılı Kanunla getirilen YBBS ile, Türkiye’de bir yanda çoklu yerel yönetim sisteminin olduğu yerleşim esasına dayalı bir yerel yönetim dizgesi, diğer yanda bütüncü ve iki kademeli bir sistemin olduğu alansal yönetim esasına dayalı bir yerel yönetim dizgesi oluşturulduğu iddiaları daha ciddi gündeme gelmiştir (Adıgüzel & Tek, 2014, s. 96, 97). Başka bir deyişle, büyükşehir belediyesi olan illerde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinden ibaret olan bir yerel yönetim sistemi oluşturulmuşken ve buradaki belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülerek ilçe belediyelerine bağlanmışken büyükşehir belediyesi olmayan 51 ilde köy, belediye ve il özel idarelerinden oluşan yerel yönetim sistemi varlığını korumaya devam etmiştir. Büyükşehir belediyesi bulunan illerde eskiden köy statüsündeyken mahalleye dönüştürülen kırsal alanlardaki halkın daha önce ödemediği bazı hizmet bedellerini, vergileri veya harçları ödemeleri de bu Kanunla öngörülmüştür. Ayrıca bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için tek ölçüt olarak il nüfusunun 750.000’in üzerinde olması da YBBS ile yeterli görülmüştür. Kısacası, 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS bu düzenlemeleriyle büyükşehir belediyesi bulunan illerde önemli yapısal değişikliklere imza atmıştır.

6360 sayılı Kanun ve Türkiye'nin mevcut belediye sistemini düzenleyen diğer kanunların, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi işletme değerlerini içeren "Yeni Kamu İşletmeciliği" (YKİ) anlayışı ile katılımcılık, saydamlık, etkin yönetim, hesap verebilirlik gibi ilkeler üzerine inşa edilen "Yönetişim" anlayışıyla benzerlik ve uyumluluk gösterdiği görülmektedir. Çünkü söz konusu anlayışların temel değerleri ile 6360 sayılı Kanunun oluşturulma gerekçesi büyük ölçüde paralellik göstermektedir. Nitekim, 6360 sayılı Kanun ile oluşturulan ve il sınırlarında hizmet üretebilecek büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri sistemi ile oldukça büyük ölçekli belediyelerin, gelişmiş teknolojilere sahip olabilecekleri, nitelikli personel istihdam edebilecekleri, verimlilik artışı sağlayabilecekleri, merkezden gönderilen kaynakları etkin biçimde kullanabilecekleri, il çapında bütüncül ve uyumluluk gösteren imar planları oluşturabilecekleri ifadeleri söz konusu Kanunun beraberinde getireceği olumlu gelişmeler olarak Kanunun Gerekçesinde sıklıkla belirtilmiştir. Ayrıca, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin ulaşım ve çevre temizliği gibi konularda hizmet üretme kapasitesinin yetersiz oluşu ve bunların yeterli mali kaynağa sahip olmayışı gibi sebepler YBBS'ye geçilmesinin temel dayanakları arasında yer almış ve uygun büyüklükte yerel yönetim birimlerinin oluşturulması, vatandaşlara kaliteli hizmet sunulmak istenmesi ve farklı yerel yönetim birimleri tarafından hizmetler sunulurken koordinasyondaki eksikliklerin giderilmek istenmesi sebepleriyle 6360 sayılı Kanun ile getirilecek düzenlemelere ihtiyaç olduğu söz konusu Kanunun Gerekçesinde ifade bulmuştur.

Belirtmek gerekir ki, 6360 sayılı Kanun ile son halini alan YBBS esasen bir sürecin ürünüdür. Türkiye'deki mevcut belediye sistemini düzenleyen 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu genel itibariyle belediyelerin görev, yetki, sorumluluk ve belediyelerin organları gibi pek çok konuyu düzenlemektedir. Bu kanunların oluşturulduğu 2004-2005 yıllarından itibaren ciddi bir büyükşehirleşme süreci yaşanmaktadır. Bu bağlamda kademeli bir biçimde 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehirlerde, büyükşehir belediyesinin hizmet sunum sınırlarındaki ilçe belediyelerinin sayısı artmış ve 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin tamamını kapsayacak bir biçimde ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin sınırlarına dâhil edilmiştir. Genel

olarak bu Tezde ele alınan 6360 sayılı Kanun ile son şeklini alan büyükşehirlerin durumu ele alınacaktır. Bu çerçevede 6360 sayılı Kanunun büyükşehirler üzerindeki etkileri incelenecektir. Ancak, 6360 sayılı Kanun, kendinden önceki 5393, 5216 ve 5747 sayılı Kanunlar gibi bir takım kanunların tamamlayıcısı niteliğinde olduğundan YBBS'den bahsedilirken yeri geldikçe büyükşehirlerdeki belediyeleri ilgilendiren diğer mevzuata da değinilecektir.

Tezin Amacı

Bu Tezin amacı 6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyesi olan illerde oluşturduğu YBBS'yi YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde değerlendirerek bu sistemin olumlu ve olumsuz yanlarını ortaya koymaktır.

YBBS'nin YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde analiz edilebilmesi amacıyla bu Tezin temel aldığı iki araştırma sorusu bulunmaktadır. Bunlar;

- 1) YBBS, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinde, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi unsurları içeren ve kamu yönetiminin özel sektör mantığıyla işlemesi gerektiğini savunan Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının ilkeleri doğrultusunda bir yerel yönetim yapısı inşa edebilmiş midir?
- 2) 6360 sayılı Kanunla oluşturulan YBBS ile büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinde İyi Yönetişimi gerçekleştirilebilmiş midir?

Tezin Kapsamı

İşletmecilik temelli iyi bir yönetimin ve Yönetişimin yerel düzeyde sağlanabilmesi için belediyelerde, (i) katılımcı bir yönetime, (ii) içselleştirilmiş bir işletmecilik anlayışına, (iii) idari ve mali özerkliğin kurulmasına, (iv) kent planlamasının iyi yapılmasına ve (v) hizmetlerin sunulmasında yerellik ilkesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu beş unsur çerçevesinde YKİ ve Yönetişim anlayışlarının YBBS ile ne ölçüde belediyelerde işletildiği bu Tezde ele alınıp incelenmeye çalışılacaktır. Bu sebeple, 6360 sayılı Kanunla son şeklini alan YBBS bu beş kavram çerçevesinde incelenecektir. Çünkü hem YKİ hem de Yönetişim anlayışları merkezi yönetim dışında örgütlenen ve rekabet ortamının yaratılabildiği yerel yönetim birimlerinin varlığına sempatiyle bakmakta ve

yerel yönetimlerin özerk, işletmecilik anlayış ve değerlerini benimseyen, yerellik ilkesine uygun hareket eden, farklı aktörlerin yönetsel sürece katıldıkları, etkin ve verimli, hesap verebilir ve saydam bir yapıya sahip olmasını ön plana çıkarmaktadır. Bu çerçevede yukarıda da belirtilen söz konusu beş ana unsur üzerinden 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS, YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde ele alınacaktır.

Araştırmanın kapsam açısından bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde analiz edilmesi bu sistemin “yerellik, özerklik, kent planlaması, işletmecilik ve katılımcı yönetim unsurları” çerçevesinde değerlendirilmesiyle sınırlı tutulmuştur.

İkinci olarak, yerellik ilkesi çerçevesinde YBBS'nin değerlendirilmesi bu yeni sistemin yerellik ilkesinden uzaklaşıp uzaklaşmadığı ve ilçe belediyelerinde belediye hizmetlerine dair işlemlerin büyükşehir belediyesine gitmeden çözülüp çözülmediğiyle ilişkilendirilmiştir.

Üçüncü olarak, özerklik çerçevesinde YBBS'nin analiz edilmesi bu yeni sistemin büyükşehirlerdeki illerde idari ve mali özerkliği güçlendirip güçlendirmede, büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandırıp sınırlandırmadığı, YBBS ile kapatılan yerel yönetim birimlerinin yerel halka sorulmadan tüzel kişiliklerine son verilmesinin özerkliğe uygun olup olmadığı yönleriyle ele alınmıştır.

Dördüncü olarak, YBBS'nin kent planlaması çerçevesinde değerlendirilmesi YBBS ile küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkması ile kent planlaması ve imarda bütünlüğü sağlayan ve daha iyi işleyen kentsel planlama ve dönüşümün gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği çerçevesinde ele alınmıştır.

Beşinci olarak, YBBS'nin iyi Yönetişimi gerçekleştirip gerçekleştirmediği, katılımcı bir yönetimin YBBS ile büyükşehirlerde belediyelerde sağlanıp sağlanmadığı çerçevesinde ele alınmıştır. Katılımcı bir yönetim çerçevesinde YBBS'nin değerlendirilmesi ise YBBS ile, yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetinin azalıp azalmadığı, yerel siyasette canlanma olup olmadığı, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinde hesap verebilirliğin artıp artmadığı ve bu belediyelerde

yönetmel sürece demokratik katılımın artıp artmadığı soruları çerçevesinde büyük ölçüde ele alınmıştır.

Altıncı olarak, YBBS'nin işletmecilik unsuru çerçevesinde değerlendirilmesi büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinde stratejik planlama ve performans ölçümlerinin yapıp yapılamadığı, bu belediyelerin sundukları hizmetlerin özel sektörden satın alınıp alınmadığı çerçevesinde özelleştirmelerin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin sorgulanması, yine bu belediyelerde etkinlik ve verimliliğin sağlanıp sağlanmadığının sorgulanması ve yine bu belediyelerin yönetmel kapasitelerinin varlığının yeterli olup olmadığı çerçevesinde ele alınmıştır. Ayrıca, bunlardan yönetmel kapasitenin varlığı da büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunup sunamadıkları, bu belediyelerin kırsal alanlara hizmet götürme noktasında kaynaklarının yeterli olup olmadığı, il çapında yürütülecek belediye hizmetlerinin sunumunda ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında hizmet bütünlüğünün sağlanıp sağlanmadığı sorularıyla ilişkilendirilmiştir.

Yedinci olarak, bu Tez çalışması YBBS çerçevesinde yalnızca büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesini ele almaktadır. Ayrıca çalışma genel hatları itibariyle 6360 sayılı Kanunun büyükşehir olan illerdeki yerel yönetim sistemine getirdikleri ile sınırlıdır.

Son olarak, alan araştırmasından yola çıkılarak yapılan saptamalar belediye meclis üyeleri/belediye başkanları/belediye başkan yardımcılarının algı ve sınırlılıklarına dayanmaktadır.

Tezin Yöntemi

YBBS'nin YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde değerlendirilebilmesi için yukarıda ifade edilen temel sorulara yanıt aranarak sistemin analizi gerçekleştirilmeye çalışılmış ve bu analizde YKİ ve Yönetişim anlayışlarının yerel yönetimlerde en fazla vurgu yaptıkları yerellik, katılımcı yönetim, özerklik, kent planlaması ve işletmecilik unsurları üzerinden gerçekleştirilmiştir. Belirtmek gerekir ki, bu unsurlardan işletmecilik unsuru da kendi içinde, etkinlik ve verimlilik, stratejik plan ve performans yönetimi, özelleştirmeler ve yönetmel kapasite gibi alt unsurlar üzerinden YBBS'nin işletmecilik değer ve uygulamalarının kullanımı değerlendirilmiştir. YBBS'nin analiz

edilebilmesi için mevzuat değerlendirmesi yapılmış ve literatürdeki tartışmalara yer verilmiştir. Bunların yanı sıra YBBS'nin hayata geçirildiği şehirlerden biri olan Ankara Büyükşehir Belediyesi kapsamındaki belediyeler anket ve görüşme (mülakat) teknikleriyle yukarıda ifade edilen beş ana unsur çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, Ankara ili ölçeğindeki ilçe belediyelerinin hepsindeki belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarıyla anket yapılmış ve Ankara Büyükşehir Belediyesi ve farklı siyasi partilerden olan ilçe belediyelerinin üst düzey yöneticileriyle de görüşme yapılarak alan araştırması üzerinden YBBS değerlendirilmeye de çalışılmıştır.

Alan araştırması kapsamında yapılan anket çalışmasında, Ankara ilindeki tüm ilçe belediyelerindeki ilçe belediye başkanları ve ilçe belediyesi meclis üyelerinden oluşan belediyelerdeki karar alıcıların oluşturduğu 619 kişilik evren saptanmış ve bu evren üzerinden 237 kişi ile anket yapılmıştır. Örneklem seçiminde ankete katılanların siyasi parti farklılıkları ve farklı ilçe belediyelerinden olmaları esas alınarak örneklem belirlenmiştir. Alan araştırması kapsamında yapılan görüşmelerde ise öncelikle 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyeler siyasi parti bağlılıkları göz önüne alınarak saptanmış ve her farklı siyasi partiden olan belediyelerden birer kişi ile görüşülmüştür. Aynı şey 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerde de yapılmış ve bu belediyelerin farklı siyasi partilerin ilçe belediyeleri olmaları göz önünde bulundurularak Ankara'daki ilçe belediyelerinde yönetimde farklı siyasi partilere mensup belediyelerden birer kişi ile görüşülmüştür. İlçe belediyelerinde görüşme yapılan bu kişilerin de belediye başkanları veya başkan yardımcıları ya da belediye başkan vekilleri olması esas alınmıştır. Ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin de temsiliyetinin sağlanabilmesi için Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı/Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Anketler ve görüşmelerden elde edilen bulgulara dayalı olarak sonuçlar çıkarılmış ve bu sonuçlar Tezin amacına uygun olarak değerlendirilmiştir.

Tezin İçeriği

Tezin Birinci Bölümü'nde YBBS'nin oluşmasına zemin hazırlayan tarihsel süreç ve yeni sistemin yasal çerçevesi ele alınmıştır. Tarihsel süreç ve YBBS'nin genel çerçevesi literatür taraması ve mevzuat incelemesi yoluyla incelenmiştir.

Tezin İkinci Bölümü'nde, YKİ ile Yönetişim anlayışları kuramsal ve kavramsal çerçevede literatürden elde edilen veriler çerçevesinde ele alınmıştır. Daha sonra bu anlayışların genel olarak yerel yönetimlere etkileri literatür taraması ile aktarılmıştır. Bu bağlamda, YKİ ve Yönetişim anlayışlarının yerel yönetimlere yansımaları yerellik, özerklik, katılımcı yönetim, kent planlaması ve özelleştirmeleri, etkinlik ve verimliliği, stratejik planlamayı, performans yönetimini ve yönetsel kapasiteyi içersinde barındıran işletmecilik unsurları çerçevesinde ele alınmıştır.

Tezin Dördüncü Bölümü'nde, YKİ ve Yönetişim anlayışlarının yerel yönetimlere yansıdığı yerellik, özerklik, katılımcı yönetim, kent planlaması ve özelleştirmeleri, etkinlik ve verimliliği, stratejik planlamayı, performans yönetimini ve yönetsel kapasiteyi içersinde barındıran işletmecilik unsurları çerçevesinde 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS literatür taraması ve mevzuat incelemesi yoluyla değerlendirilmiştir.

Tezin Dördüncü Bölümü'nde ise, Ankara ili ölçeğinde yapılan alan araştırmasıyla ile YBBS'nin YKİ ile Yönetişim yaklaşımlarının yerel yönetimlere yansıdığı unsurlar çerçevesinde değerlendirmesi yapılmıştır. Yapılan alan araştırmasında anket ve görüşme (mülakat) olmak üzere iki ayrı yöntem kullanılmış ve bu yöntemlerden elde edilen bulgular ve bu bulgulara ilişkin değerlendirmeler birlikte sunulmuştur.

Tezin Sonuç bölümünde, literatürden, mevzuat incelemesinden ve alan araştırmasından elde edilen bilgiler eşliğinde YBBS analiz edilmiş ve bu sistemin olumlu ve olumsuz yönleri saptanarak mevcut sistemi iyileştirecek ya da yeni bir sisteme geçişte katkı sunacak öneriler geliştirilmiştir.

1.BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNİN GELİŞİMİ VE YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNİN GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Bu bölümde, Türkiye’de uygulama alanı genişleyen YBBS’ye zemin hazırlayan tarihsel süreç ve yeni sistemin üzerine oturduğu yasal çerçeve ele alınmıştır.

1. 1. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİNDE BELEDİYECİLİK ANLAYIŞI

Bir belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan modern yerel yönetim anlayışının Türkiye’de derin tarihi kökleri bulunmamaktadır. Nitekim “Türk yönetim sisteminde yerel yönetim deneyimi açısından tam olarak bir buçuk yüzyıl geride kalmıştır” (Ömürgönülşen & Sadioğlu, 2014, s. 8). Osmanlı İmparatorluğu’nun yıkılması sonrası birçok kurumsal yapı gibi Osmanlı yerel yönetim anlayışı ve kurumları da Cumhuriyet Türkiye’sine devredilmiştir. Bu sebeple, Türkiye’de büyükşehir belediyesi anlayışının temelini araştırma girişimine Osmanlı’dan başlamak gerekmektedir. “Türkiye’nin büyükşehir deneyiminin kökleri İstanbul’da oluşturulan Şehremaneti’ne dayanır” (Gül vd., 2014, s. 175). Bu çerçevede, 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile sınırları bütün ilin sınırlarını kapsayan yeni büyükşehir belediyesi sisteminin (YBBS) kurulmasının tarihsel kökleri de Osmanlı belediyecilik anlayışının gelişiminden başlayarak bu Tezde aranmaya başlanmıştır.

19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu’nun merkeziyetçi yapısının güç kaybettiği ve bu gücü yerine koyabilmek için Batı tarzı toplumsal mekanizmaları kendine uyarladığı bir dönem olmuştur. Özellikle 1839 yılında Tanzimat Fermanıyla kapıları açılan batılılaşma anlayışı birçok alanda kendini göstermiştir. “Tanzimat fermanı sonrası vakıflar, esnaf birlikleri gibi klasik Osmanlı kurumlarının kentsel hizmetlerin sürdürülmesinde yetersiz kaldığı görülmektedir” (Tuzcuoğlu, 2007, s. 50). Kentsel hizmetlerin sürdürülebilmesi ve güçlenen Batı medeniyetine uyum sağlayabilmesi için kurumsal ve yönetsel

bağlamda dönüşmesi gerekmiştir. Bu dönüşümün sağlanması ve ihtiyacın karşılanabilmesi için 19. yüzyıl ortalarından itibaren Osmanlı İmparatorluğunda modern anlamda yerel yönetim anlayışının ilk adımları atılmaya başlanmıştır. Bu süreçten itibaren Osmanlı kent yapısı, Batılı kentlerde sunulan hizmetleri talep eder biçimde kendini değiştirmeye başlamıştır. Söz konusu yeni kent yapısını İmparatorlukta esasen iki ana grup talep etmekteydi. Bunlardan ilki İmparatorluğun bürokratları, diğeri ise Avrupalı devletler ile Osmanlı topraklarında yaşayan gayrimüslimler ve Levantenlerdir.

Bunlardan ilk grup olan Osmanlı bürokratlarının hemen hepsinin gözünde modern kent yapısına yoğun bir ilgi vardı. Osmanlı bürokratlarının bu taleplerinin sebebi güçlü bir merkezi yönetim ve sürdürülebilir yönetime olan ihtiyaçtı.

Tanzimatçı bürokratlar, ülkemizde ne mahalli idarelerin çekirdeği sayılan mahalli idare meclisleri, ne de belediyeler aracılığıyla yersel özerklik ve mahalli demokrasiyi yerleştirmek gibi bir niyete sahip değillerdi. Onlar bu gibi kurumlarla bir mahalli demokrasi denemesi yapmak değil; Metternich-Schwarzenberg Avusturyası veya II. Aleksandr Rusyasında olduğu gibi, eyalet idaresinin ıslahı, gelirlerin artması ve tutarlı bir idarenin yerleşmesini sağlamak istiyorlardı. Üstelik bu tür bir örgütlenme ile, merkezi hükümet, taşradaki egemen gruplar üzerinde otoriter bir kontrol de kurabilecekti (Ortaylı, 1974, s. 4).

Osmanlı bürokratlarının yerel reform girişimlerinin ardında ekonomik ve idari yönden güçlü ve İmparatorluğu bir arada tutmaya aracılık edebilecek bir anlayış yatmaktaydı. Üstelik merkezi yönetimin taşrada tekrar güç kazanıp imparatorluğun yıkılmasını önleme kaygıları göz önüne alındığında yerel demokrasinin yerleşmesi saikiyle Tanzimatçı bürokratların hareket etmemiş olmaları anlaşılabilir.

Batılı tarzda kentsel yapılanmayı talep eden ikinci grup ise, Avrupalı devletler ile Osmanlı topraklarında yaşayan gayrimüslimler ve Levantenlerdi. Bu grubun, alt yapısı Batılı tarzda inşa edilmiş kentler talep etmelerinin gerekçesi ise, Osmanlı ticaret şehirlerinde ekonomik faaliyetlerini kolayca yürütebilecekleri, endüstriyel toplumun ihtiyaçlarını karşılayan kentlerde ekonomik aktivitelerini kolaylaştırma tutkusundan kaynaklanıyordu. Bir ürünü pazarlamanın en iyi yönteminin o ürüne talep yaratılması anlayışının işlevsel olduğu göz önüne alındığında, Batı tarzı kentler Avrupa şirketleri için iş ve yatırım sahası da yaratacağı.

Gerek Osmanlı bürokratlarının gerekse Batı dünyasının modern kent talepleri, Osmanlı İmparatorluğunun yoğun ticaret yapılan liman şehirlerinde öncelikle kendini göstermeye

başlamıştır. Nitekim modern anlamda ilk belediyenin temelleri Fransız komün yönetimleri benzeri bir yapıyla 1855 yılında padişah iradesiyle (irade-i senniye) İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla İstanbul'da atılmıştır. “İstanbul Şehremaneti batı ülkelerinde şehirlerin yapmakta olduğu benzer görevleri yapmak üzere...” (Tortop, 1991, s. 1) inşa edilmiştir. Ardından ticaretin ve finansın yoğunlaştığı, zengin gayrimüslim ve Levantenlerin iş sahası olan, Galata Bankerlerinin nam saldıği Galata ve Beyoğlu'nda, resmi dilin hem Osmanlıca hem de Fransızca olduğu “Altıncı Daire-i Belediye”nin (1858) kurulması tesadüf olmamıştır.

Söz konusu “Daire-i belediye meclisine üye olabilmek için altıncı daire sınırları içerisinde en az yüz bin kuruşluk taşınmazı bulunmak, en az on yıldan buyana İstanbul'da oturmak şartları” (Tortop vd., 2008, s. 89) da getirilmiştir. Mal varlığı ve yerel topraklar içinde uzun süre yaşamış olma şartları dönemi itibarıyla yerel demokrasinin henüz tabana yayılmadığının ispatı niteliğindedir.

Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulmasını daha sonra İzmir gibi Osmanlı liman kentlerinde benzer belediye yönetimlerinin kurulması izleyecektir. Lakin bu kentlerde belediye kurulması bir belediye kanununa dayanılarak değil, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin verdiği yasal yetkiyle gerçekleştirilmiştir.

Bu süreci 1868'den itibaren İstanbul dışındaki taşra bölgelerinde belediyelerin kurulması izlerken, 1869 yılına gelindiğinde İstanbul'un hemen tamamını kapsayan 14 belediyeli bir kentsel yapının da Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile oluşturulması süreci başlamıştır. “1869 yılında DERSAADET BELEDİYE İDARESİ NİZAMNAMESİ ile belediye teşkilatının bütün İstanbul'a yaygınlaştırılması kabul edilmiştir. İstanbul Şehremaneti teşkilatı da yeniden kurulmuştur” (Tortop vd., 2008, s. 89). İstanbul'un belediye idaresi sınırlarını genişleten bu düzenleme belediyecilik anlayışının İstanbul'dan başlayarak gelişmesi için atılan önemli bir adım olmuştur.

“1870 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulması...” (Çiçek, 2014, s. 58) kararlaştırılmıştır. 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile “belediye örgütü, vilayet idaresi içinde idari bir varlık...” (Ortaylı, 1974, s. 170) bulmaktaydı. Söz konusu Nizamname

belediye meclislerinin görev, yetki ve kuruluş esaslarını içermesi bakımından önem arz etmekteydi.

Belediyecilik anlayışında gerçekleşen gelişmeler kronolojik bağlamda ele alınmaya devam edildiğinde, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin illerin idaresinde merkezden yönetim anlayışını benimsediği, bunun yanında yerel yönetimlere yer vermeyi de ihmal etmemiş olduğu görülmektedir. Üstelik 1876 tarihli "... bu anayasayla ilk defa mahalli idare birimleri bir anayasa metninde yer almıştır" (Tortop vd., 2008, s. 91). Söz konusu düzenleme yerel yönetim birimlerinin öneminin yalnızca ölçeksel büyümeyle ya da kent hizmetleriyle sınırlı kalmadığını, ayrıca hukuksal bağlamda anayasa metni gibi normlar hiyerarşisinin en tepesinde yer alan bir düzenlemede ele alınarak yerel yönetimlere atfedilen önemin güçlendiğini göstermektedir. 1876 Anayasası Osmanlı Devleti'ndeki belediyelerin seçimle göreve gelecek meclislerce yönetilmesi düşüncesini bünyesinde barındırması itibarıyla belediyecilik anlayışının gelişimi açısından önem arz etmektedir.

Bunun yanı sıra Kanun-i Esasi, "İstanbul'da ve taşrada kurulacak belediye meclislerinin görev ve yetkilerinin hususi bir kanunla tayin edileceğini bildiriyordu" (Ortaylı, 1974, s. 186). Söz konusu hususi kanun 1877 yılında çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu olacaktır. Bu kanun 1930 yılında çıkarılacak olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girene kadar 53 yıl yürürlükte kalmıştır. 1877 tarihli bu Kanun her vilayet ve kasabada belediye örgütü kurulması ilkesiyle hareket etmiştir. Bu Kanun belediyeyi yalnızca idari bir varlık olarak görmüyor, aynı zamanda ona tüzel kişilik de kazandırıyor (Ortaylı, 1974, s. 187). Kanun belediye idaresinin görevlerini saymakla kalmıyor, ayrıca belediye yönetiminin organlarının oluşma biçimleri ve belediye personelinin görevlerini de kapsamlı bir biçimde sayıyordu.

1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ise, İstanbul'daki belediye sayısını 22'ye çıkarmış ama belediyecilik anlayışında radikal bir değişiklik yapmayarak mevcut belediyecilik anlayışını aynen koruyan bir tutum sergilemiştir. "Dersaadet Belediye Kanunu'nun önemi ise, ilk defa gizli oy, açık sayımla tekdereceli seçimleri getirmesi..." (Koçak & Ekşi, 2010, s. 298) olmuştur. 1876 tarihli Kanun-i Esasi'ye dayanılarak 1877 tarihinde çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunlarıyla Osmanlı ülkesinde belediye adeta bir tüzel kişilik kazanmıştır (Şahin, 2003, s. 15). Kazanılan bu tüzel kişilikle Osmanlı belediyelerinin özerkliği güçlenmekle kalmamış

ayrıca, merkezi yönetimin itaatkâr yapısının dışında oluşturulan kurumsallaşma anlayışını belediyeler için olumlu kılmaştır.

1912 yılına gelindiğinde ise Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Kanunun çıkarıldığı görülmektedir. “Bu yasa, İstanbul’daki Belediye Dairelerini kaldırmış, onların yerine Belediye Şubelerini koymuştur” (Keleş, 2011, s. 137). “Şehremaneti meclisi yerine de bir Encümen kurulması öngörülmüştür” (Tortop, 1991, s. 4). Yani bu kanun belediyelerdeki meclisi kaldırarak belediyelerin başına atama usulüyle gelen bir yönetici koymuştur. Yerel demokrasinin gerçekleştirilmesinin önünde büyük bir engel olarak bu düzenleme yer almıştır. Söz konusu yıllarda İttihat ve Terakki Cemiyetinin İmparatorluk topraklarını bir arada tutmaya ilişkin girişimleri ve merkezileşme eğilimleri göz önüne alındığında belediyelerde seçilmişlerin yerine atanmışların getirilmesinin nedeni anlaşılabilir. Söz konusu geçici yasanın getirdiği düzenlemeler 1930 yılına kadar uygulanmaya devam etmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde belediyelerle ilgili yapılan düzenlemelerin Türkiye Cumhuriyeti döneminde de yürürlükte olması günümüz belediyeçilik anlayışının oluşumunu hazırlaması bakımından önem arz etmektedir.

1.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BELEDİYEÇİLİK ANLAYIŞI

Osmanlı İmparatorluğu döneminde oluşturulan belediyeçilik uygulamaları Cumhuriyet döneminde kesintisiz bir şekilde varlığını sürdürmüştür. Cumhuriyet demokratik temeller üzerine inşa edilmesine rağmen özerkliği pekiştirilmiş belediyeçilik anlayışının Osmanlı İmparatorluğunda olmadığı gibi Cumhuriyet Döneminde de var olduğu söylenemez. “Cumhuriyetin ilanından beri devletin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girer düşüncesi ile yerel yönetimlere idari ve mali özerklik vermekte hep temkinli davranılmıştır” (Koçak & Ekşi, 2010, s. 299). Yerel ayaklanmaların hem Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde hem de Cumhuriyetin ilk yıllarında devam etmesi yerel yönetimlere özerklik verilmesi düşüncesinin yaygınlaşmasına engel olmuştur.

Türkiye’nin ilk Anayasası olan 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu ismi gibi devletin teşkilat yapısının ana hatlarını çizen az maddeli çerçeve bir Anayasa özelliği

taşımaktadır. Bu Anayasa yerinden yönetim ilkesini benimsemekle birlikte il ve bucaklara özerk statü vermiştir. Lakin olağanüstü dönemde düzenlenen bu Anayasa 3 yıl sonra değiştirildiğinden bu Anayasanın yerel yönetimlere tanıdığı özerklik tam anlamıyla uygulama alanı bulamamıştır. Fakat yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler 1921 Anayasası sonrası da devam etmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu sonrasında oluşturulan yeni devletin yeni başkenti olan Ankara'nın en az eski İmparatorluğun başkenti kadar iyi olması çalışmaları 1924 tarih ve 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu'nun çıkarılmasıyla oluşturulmaya başlanmıştır.

Bu düzenlemeye göre İçişleri Bakanlığınca atanan bir Şehremini, bir belediye dairesi ve 24 üyeli Belediye Umumi Cemiyeti bulunacaktır. Bütçe bu Cemiyet tarafından yapılacak, İçişleri Bakanlığınca onaylanacaktır. Belediye zabıta hizmetleri polis teşkilatınca yürütülecektir. Devletin atadığı memurların aylıkları İçişleri Bakanlığınca, diğerlerinin Ankara Şehremaneti tarafından ödenecektir (Tortop, 1991, s. 4).

1921 Anayasasının aksine 1924 Anayasası metinsel anlamda çok daha kapsamlı olmasına karşın yerel yönetimler alanında açık düzenlemeler yapmamış ve 1921 Anayasasına göre merkeziyetçi bir tutum sergilemiştir.

Nitekim savaş döneminin yaralarının sarılmaya başlanmasının ardından sıra belediyelerin ıslahına gelmiş ve 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu düzenlenmiştir. "...1923 tarihli "Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları" ile 1340 tarihli "Ankara Şehremaneti Kanunu", "medeni şehir"ın yaratılmasına imkân vermediğinden, 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında yürürlüğe konmuştur" (Yıldırım, 2014, s. 546). 1580 sayılı Kanun doğmuştur çünkü yürümekte güçlük çeken Türk belediye sisteminin yeniden düzenlenmesi kaçınılmaz olmuştur.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu nüfusu 2000'i geçen yerlerde belediye kurulmasını öngörmüştür. Ayrıca söz konusu nüfus kriterinin altında kalan yerler zaten Köy Kanunu ile düzenlemiş bulunmaktaydı. 1580 sayılı bu Kanun 2005 yılına kadar yürürlükte kalacaktır. İlginçtir ki 1930 yılında çıkarılan bu kanunla İstanbul Şehremaneti kaldırılmakla kalmamış, ayrı bir belediye başkanı olmaksızın İstanbul valisi ilin belediye başkanlığı görevini de 1957 yılına kadar yürütmüştür.

1960'lı yıllara gelindiğinde ise yerel yönetimleri düzenleyen en önemli yasal adım 1961 Anayasası olmuştur. 1961 Anayasası yerel yönetimleri merkezi yönetim dışında bir yapıda ele alması itibarıyla daha güçlü bir yerel yönetim yapısı oluşturacak yasal çerçeve çizmiştir. Bununla birlikte, 1961 Anayasası belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilebilmesini sağlayacak demokratik mekanizmalar getirmesi itibarıyla özellikle belediyeleri güçlendirecek bir yapı üzerine inşa edilmiştir.

1961 Anayasası ile güçlendirilen belediyelerin yıllar itibarıyla gelirlerinin artışları kentleşme ve sanayileşme olgularının beraberinde getirdiği hizmet maliyetleri artışlarıyla aynı oranda olmamıştır. Nitekim “1968 yılında belediyelerin toplam kamu gelirlerinden aldıkları pay %14.7 iken 1977’de %4.4’e, 1980’de ise %3.6’ya düşmüştür” (Yıldırım, 2014, s. 547). Üstelik Anayasada yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı kaynaklara sahip olmaları gerektiği ifade edilmesine rağmen ekonomik yönden güçsüzlüğe devam etmişlerdir. Her ne kadar 1961 Anayasası yerel yönetimler için reformist bir anayasa olsa da “1960’lı yıllarda kırdan kente göçün artması, kentleşme hızının sanayileşme hızını aşması ile birlikte kentler ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmış, belediyelerin kıt kaynakları ile şehirler yönetilememiş, yerel yönetimlere ilişkin yeni politikalar üretilmemiştir” (Koçak & Ekşi, 2010, s. 301). Belediyelerin hizmet götürmesi gereken nüfus hızla artarken kaynaklarının yetersiz kalması belediyelerin hizmet sunum kalitesini de düşürmüştür.

1961 Anayasası merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini zımni bir biçimde kurmuş olup, 1982 Anayasası söz konusu vesayet yetkisini genişletmiştir. 1982 Anayasası ile 1961 Anayasası arasındaki fark bununla sınırlı kalmamıştır. Söz konusu iki Anayasada yerel yönetimlerin düzenlenişi bakımından temel farklar ana hatlarıyla şu şekilde ifade edilmiştir (Keleş, 2011, s. 143-148):

- i. İlk olarak 1961 anayasası yerel yönetimlerin seçimle oluşturulması gereken organlarını “Genel Karar Organı” olarak ifade ederken, 1982 anayasası yalnızca “Karar Organı” olarak ifade etmiştir.
- ii. İkinci olarak, 1961 anayasası yerel yönetimlerde seçimle göreve başlayacak olan organların “halk tarafından seçilmesini” öngörürken, 1982 anayasası söz konusu organların “kanunda gösterilen seçmenler” tarafından seçilmesini öngörmüştür.

- iii. 1961 Anayasasında yerel seçimler dört yılda bir yapılırken, 1982 Anayasasına göre beş yılda bir yapılır hale getirilmiştir.
- iv. İki Anayasa arasındaki başka bir fark ise, 1982 anayasası yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin kanunla “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” düzenlenmesini içerirken 1961 Anayasası böyle bir hüküm ihtiva etmemektedir.
- v. 1982 Anayasası büyük yerleşim yerlerinde kanunla özel yönetim biçiminin kurulacağını ifade ederken, 1961 anayasası böyle bir özel yönetim biçiminden bahsetmez. Esasen söz konusu özel yönetim biçimi büyükşehir belediyesinin kurulmasının anayasal zeminini hazırlamış ve önce 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sonrada 3030 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin kurulması sağlanacaktır.
- vi. 1961 Anayasası merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinden açıkça bahsetmezken, 1982 Anayasası bu vesayet yetkisinden açıkça bahsetmiştir. Yine de 1961 Anayasasında zımnen de olsa merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini tanıdığını belirtmek gerekmektedir.
- vii. 1982 Anayasasının merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini esasen hafifleten ifadesi ise merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasındaki kaynak paylaşımının “yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması” ifadesiyle sağlanacak olmasıdır.

Diğer taraftan 1982 Anayasası öncesinde büyükşehir belediyesi modeline benzer tasarılar da ortaya atılmıştır. “1970’li yıllarda hazırlanmış bulunan bir Belediye Yasa tasarısı, belediyeleri büyüklüklerine göre ayırmakta ve 100 binden fazla nüfuslu olanlara “*büyük kent belediyesi*” adını vermekteydi” (Keleş, 2011, s. 305). Söz konusu tasarı yürürlüğe girmemiştir fakat büyükşehir belediyesi modelinin 1980’li yıllardan önce var olduğunu ortaya koymuştur.

Bu arada, Milli Güvenlik Konseyi döneminde, birleştirme kanunu olarak da bilinen 1981 tarih ve 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun ile nüfusu 300.000’i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan çok sayıda küçük ölçekli yerel yönetim birimi (belediye ve köyler) kapatılarak buldukları büyük şehir belediyesine bağlamıştır. Bu birleştirme kanunu ile sadece İstanbul’da 31 belediyenin ve 23 köyün tüzel kişiliği son bulurken,

kanunun uygulandığı diğer 7 ilde (Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir) de çok sayıda belediye ve köyün tüzel kişiliklerine son verilmiştir (Keleş, 2011, s. 312).

18.01.1984 tarih ve “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, (...) büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünün (...) 25 Mart 1984 gününden önce 2680 sayılı Yetki Kanununa göre Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmesini öngörmektedir” (Tortop, 1991, s. 179, 180). Büyükşehir belediyesi yönetiminin kuruluş ve uygulanışı bağlamında nasıl bir muhteviyata sahip olacağı bu Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir.

2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun belediye sınırları dâhilinde birden çok ilçe belediyesi olan illerde büyükşehir belediye meclisi kurulmasını ve bir büyükşehir belediye başkanı seçilmesini öngörmüştür (Tortop vd., 2008, s. 261). 2972 sayılı bu kanunun akabinde yine 1984 tarihinde 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehir belediyeleri düzenlenmiştir. 195 sayılı KHK ile “Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler” büyükşehir olarak tanımlanmış ve İstanbul, Ankara ve İzmir il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür (Gül vd., 2014, s. 176).

Lakin Büyükşehir belediyeleri esas kanuni çatısına 1982 Anayasasının 127. maddesine dayanılarak çıkarılan 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile sahip olmuş ve bu kanun 197 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi yürürlükten kaldırmıştır. Bu kanun ile ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinden oluşan iki kademeli büyükşehir belediye yönetimi sistemi oluşturulmuş ve büyükşehir belediyelerinin görev, yetki, sorumluluk ve idari yapısı oluşturulmuştur.

1. 3. GELİŞEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİ VE TÜRK BELEDİYE SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNTÜSÜ

09.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 127. maddesinde büyük yerleşim yerleri için özel yönetim

biçiminin getirilebileceği lafzıyla büyükşehir belediyesi modelinin kurulması için anayasal zemini oluşturmuş ve bu hükme istinaden 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu şehirleri daha sonra Adana, Bursa Gaziantep, Konya gibi diğer şehirlerde büyükşehir belediyelerinin kurulması izlemiştir.

1982 Anayasası ile ilk kez büyükşehirler için özel yönetim biçimi getirilmiş ve böylece büyükşehirler için büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesinin yasal zemini atılmıştır. Böylece büyükşehir belediyelerinin sınırları bütün ilin sınırlarına denk gelen bir büyükşehir belediyesi sistemi anlayışının yapı taşları 1982 Anayasasının büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkân veren düzenlemesiyle oluşmaya başlamıştır

Büyükşehir belediyesi ile ilgili düzenlemeler ilerleyen tarihlerde de devam etmiştir. Nitekim 2004 tarihinde 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş fakat anayasaya aykırılığı sebebiyle iptal edilmiştir. Buna mukabil 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı bu Kanun 1984 tarihli 3030 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmış ve büyükşehir belediyelerini tekrar düzenlemiştir. 5216 sayılı Kanun yalnızca büyükşehir belediyelerini değil, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin de kurulması, görev ve yetkileri ile bunların gelirleri ve söz konusu belediyeler arasındaki ilişkileri de tekrar yapılandırmıştır (Tortop vd., 2008, s. 263). Bu kanunla büyükşehir belediyelerinin en az üç ilçe belediyesini ve ilk kademe belediyesini kapsayan, idari mali özerkliği olan ve karar organı seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişiliğine haiz bir yapıda örgütleneceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca “toplam nüfusu 750.000’in üzerinde olan il belediyeleri (belediye sınırlarına en çok 10 kilometre uzaklıktaki yerleşim birimleri de dâhil), fiziksel yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, yasa ile anakent belediyesi” (Keleş, 2011, s. 314) haline getirilebilecektir. “Kanunla yapılan temel değişikliklerden bir diğeri de Büyükşehir Belediyesi kurulması için en az üç ilçe veya ilk kademe (...) belediyesi bulunması” (Tortop vd., 2008, s. 263) şartıdır. Yani 5216 sayılı kanun hem ölçek hem de nüfus kriterleri getirerek büyükşehir belediyesini oluşturmuştur. “Pergel düzenlemesi” olarak adlandırılan 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin hizmet sunacakları alanlar genişletilmiştir. Pergel düzenlemesiyle il mülki sınırları içerisinde valilik binası esas alınarak farklı nüfusa sahip belediyelerde farklı büyüklükte yarıçaplar çizilerek büyükşehir belediyelerinin sınırları

oluşturulmuştur. Örneğin nüfusu 2.000.000'dan büyük olan illerde 50 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1.000.000'dan daha küçük olan yerlerde ise 20 kilometre yarıçaplı daireler çizilerek büyükşehir belediyelerinin sınırları düzenlenmiştir/genişletilmiştir.

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu 74 yıl sonra değiştirilmiştir. Bu kanun belediyeleri genel olarak düzenlemesi ve belediyelerin görev ve yetkilerini genişletmesi anlamında önem arz etmektedir. Bu yasa doğrudan büyükşehir belediyelerini ve büyükşehir belediye sistemini düzenlememiş fakat 5216 sayılı Kanunda açıklık bulunan yerlerde büyükşehirlerde uygulanması ön görülmüştür. Bu anlamda 5393 sayılı Kanun genel nitelikli bir kanundur denilebilir. Ayrıca bu Kanun ile demokratik katılımın arttırılması saikıyla hareket edilmiş ve daha güçlü bir belediye başkanı modeli oluşturulmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda esasen iki önemli değişiklik yapılmıştır. Bu çerçevede sınırları ilin/ilçenin mülki sınırlarına eşit olan belediye hudutlarını getiren, ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmak üzere iki kademeli örgütlenen belediye sisteminin oluşturulmasında ilk adım 22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile atılmışken ikinci adım olan ve son fırça darbesini vuran 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olmuştur.

“2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun” ile büyükşehir kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmış, yeni bazı ilçeler oluşturulmak suretiyle alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir” (Koçak & Ekşi, 2010, s. 304). Bu kanun ile ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinden oluşan iki kademeli bir büyükşehir belediyesi sistemi getirilerek ilk kademe belediyesi olan belde belediyesi uygulamasına son verilmiştir (Zengin, 2014, s. 101). 5747 sayılı bu kanun büyükşehir belediyesi olan yerlerde ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinden başka belediye türlerinin varlığına imkân tanımayarak kapsamlı bir konsolidasyona gitmiş ve 6360 sayılı Kanunun oluşturacağı yeni büyükşehir belediyesi sisteminin (YBBS) temel yapı taşlarından birini oluşturmuştur. 5747 sayılı Kanun ile büyükşehirlerdeki çok sayıda belde belediyesi

mahalleye dönüştürülmüş, çok sayıda (43) ilçe kurulmuştur. Fakat oluşturulan ilçe belediyelerinin sınırları ile ilçenin mülki sınırları 5747 sayılı Kanunla uyuşturulmamış ve mülki idare yapılanması bu Kanunla göz ardı edilmiştir.

06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ise hem büyükşehir belediyesinin hem de büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin sınırlarını ilin mülki sınırlarıyla uyumlu hale getirmiştir. 6360 sayılı Kanun daha etkin ve verimli bir hizmet sunum kapasitesine sahip olan büyükşehir ölçeğinin oluşturulmasına yönelik anlayışın ürünüdür (Gül vd., 2014, s. 177). Bu yasa ile il ölçeğinde hem kentsel hem kırsal ihtiyaçları gideren bir büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi yapısı oluşturulmuştur. Köy, belde belediyesi ve il özel idaresi gibi yerel yönetim birimlerini büyükşehirlerde kaldıran bu yasal düzenleme ile sınırları ilin tüm sınırlarını kapsayan bir büyükşehir belediyesi sistemi il düzeyinde oluşturulmuştur. Ayrıca söz konusu yasal düzenlemeyle sınırları ilçenin mülki sınırlarına uygun hale getirilen büyükşehir ilçe belediyeleri oluşturulmuştur. 6360 sayılı Kanunun beraberinde getirdiği değişiklikler ve bu Tezde kullanılan diğer adıyla bu Tezde Yeni Büyükşehir Belediyesi Sistemi (YBBS) olarak kullanılan sistemin beraberinde getirdikleri ve ortaya çıkardıkları aşağıda daha kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır.

Esasen 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun, 2004 yılında 5216 sayılı Kanun, 2008 yılında 5747 sayılı Kanun, 2012 yılında da 6360 sayılı Kanun ile evirilerek sınırları ilin mülki sınırlarını kaplayan büyükşehir belediyesini, ilçede ise ilçenin mülki sınırlarını kaplayan büyükşehir ilçe belediyesi modelini ya da başka bir ifadeyle “yeni büyükşehir belediyesi sistemi”ni oluşturmuştur. 6360 sayılı Kanun sonrası Türkiye’de sayısı toplamda 30’a ulaşan büyükşehir belediyesi¹ bulunmaktadır. Yasa koyucu muhtemelen

¹ Türkiye’de şu an 30 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde, 19.06.1986 tarih ve 19139 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3306 sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Adana ilinde, 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3391 sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun Bursa ilinde, 27.06.1987 tarih

geri kalan 51 il için de yeni büyükşehir belediyesi sistemini kuracak ve tek biçimli ve iki kademeli bir yerel yönetim anlayışı tam anlamıyla hâkim olacaktır.

1. 4. 6360 SAYILI KANUN İLE UYGULAMAYA GEÇEN YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİ (YBBS)

Türkiye’de mevcut düzenlemede büyükşehir belediyelerinin ve mevcut belediye sisteminin anayasal temeli 1982 Anayasasına dayanmaktadır. Hali hazırda belediyeler için 5393 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun ve 5747 sayılı Kanun ve son olarak 2012 tarih ve 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uygulanmaktadır. Türkiye’deki belediyeleri düzenleyen kanunlar sistemi genel olarak bu kanunlardan oluşmaktadır. Bu Tezde büyükşehir belediyelerine ve büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine son halini veren 6360 sayılı Kanun esas alınmıştır; ancak yeri geldikçe diğer mevcut büyükşehir belediye sistemini ilgilendiren kanunlardan da bahsedilecektir. 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan büyükşehir belediyesi sisteminde ve pek çok kanunda²

ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3398 sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Gaziantep ilinde, 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3398 sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Konya ilinde, 14.12.1987 tarih ve 20019 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3508 sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Kayseri ilinde, 09.09.1993 tarih ve 21693 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde, 06.03.2000 tarih ve 23985 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 593 sayılı Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Sakarya ilinde ve 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Aydın, Balıkesir, Hatay, Denizli, Manisa, Malatya, Mardin, Muğla, Kahramanmaraş, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

²6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve

değişiklik yapmıştır. 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu Yeni Büyükşehir Belediyesi Sisteminin (YBBS) içerdiği düzenlemeler ve değişiklikler şunlardır:

- i. 6360 Sayılı Kanun ile on dört ilde³ var olan il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve dönüştürülen bu yeni büyükşehir belediyelerinin yetki sınırları il mülki sınırları olmuştur.
- ii. Hali hazırda büyükşehir belediyesi olan on altı ilin⁴ büyükşehir belediyelerinin sınırları da ilin mülki sınırları olmuştur. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları zaten ilin mülki sınırları olduğu için bu şehirlerde büyükşehir belediyesi sınırlarına dair herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.
- iii. Söz konusu kanunla ülke genelinde büyükşehir belediyelerinin sayısı otuza ulaşmıştır.
- iv. Sayıları otuza ulaşan büyükşehir belediyelerindeki ilçe belediyelerinin de sınırları buldukları ilçenin mülki sınırlarını kapsayacak şekilde değiştirilmiştir.
- v. Söz konusu otuz büyükşehir belediyesindeki belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Ayrıca 6360 sayılı Kanunun Geçici Madde 2'nin birinci fıkrasına göre, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde nüfusu 2000'in altında olan belde belediyelerinin kapatılarak köye dönüştürülmesine karar verilmiştir. Bu çerçevede 559 belediye köye dönüştürülerek kapatılmıştır.⁵ Böylece 6360 sayılı Kanun pek çok belde belediyesinin kapatılmasına karar verdiği gibi, yüzlerce yıllık tarihi bulunan köy tüzel kişiliğini büyükşehirlerde sona erdirmiş ve tüzel kişiliği bulunmayan bir yerel birim olan mahalle haline getirmiştir. Bu durum büyükşehir belediyesi bulunan illerde kır ve kent alanları arasındaki farkın görmezden gelindiği şeklinde yorumlanabileceği gibi, kır ve kentin eşit imkânlarla sahip bir yapı içerisinde yönetilmesini sağlayacak bir düzenleme olduğu biçiminde de yorumlanabilir.

Görevleri Hakkında Kanun, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunlarında değişiklik yapmış ve yapılan değişiklikler bu kanunlarda yerlerine işlenmiştir.

³ Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

⁴ Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları ilin mülki sınırlarıyla aynı olmuştur.

⁵ Köye dönüştürülen 559 belediyenin listesi 6360 sayılı Kanuna ekli (27) sayılı listede yer almaktadır.

- vi. 6360 sayılı Kanununun 15.maddesiyle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9.maddesine yapılan eklemeyele belediye sınırları içerisinde 500'ün altında nüfuslu yerlerde mahalle kurulamayacağı belirtilmiştir. Bunun yanı sıra büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması durumunda yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000 yerine 20.000'in altına düşmemesi 6360 sayılı Kanununun 5393 sayılı Kanunda yaptığı değişikliklerden biridir.
- vii. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak bu illerdeki il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumlulukları ilgisine göre bakanlıklarca, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatınca, Hazine tarafından, valiliklerce, büyükşehir belediyelerince ve bağlı kuruluşlarınca veya ilçe belediyelerince kullanılmasına veya yerine getirilmesine karar verilmiştir. Bu çerçevede 6360 sayılı Kanun il özel idaresi olan iller ve il özel idaresi olmayan iller olarak Türkiye'de ikili bir yapı oluşturmuştur
- viii. Büyükşehir belediyesi bulunan söz konusu otuz ilde il özel idareleri kaldırılmış ancak diğer taraftan Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKB) kurulmuştur. Bu başkanlıkların valiye bağlı olarak çalışmalarını sürdürmesi hedeflenmiştir. 6360 sayılı kanununun 34. Maddesiyle 23.02.1985 tarih ve 18675 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da "Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur" eklenmesiyle büyükşehir belediyesi olan tüm yerlerde YİKB'ler oluşturulmuştur.
- ix. 6360 sayılı Kanununun 8. maddesiyle 5216 sayılı Kanunun ulaşım hizmetleri ile ilgili 9. maddesinde büyükşehir belediyelerindeki tüm taşımacılık işlemlerinin uyum ve koordinasyon içinde yürütülebilmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanının kendi veya görevlendirdiği bir kişi ile Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu'nun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılımı ve ilçe belediye başkanlarının da üye olarak katılabilecekleri bir yapıda büyükşehirlerin ulaşım ile ilgili çalışmalarını

- yürütmesi amacıyla Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin (UKOME) kurulmasına karar verilmiştir.
- x. 6360 sayılı Kanunun yaptığı düzenlemeyle il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi için ilin nüfusunun yalnızca 750.000'i aşması gerekmektedir. Lâkin söz konusu yasa ile değişiklik yapılmadan önce hüküm belediye nüfusunun 750.000'i aşması şeklindeydi. Yasa koyucu yaptığı bu düzenlemeyle büyükşehir belediyesi olacak il belediyelerinin sahip olacakları nüfusu esas alarak söz konusu belediyelerin belediye nüfusu kıstasına takılmamasını sağlamak yönünde adım atmıştır.
- xi. Büyükşehir belediyesi olan illerde ilçe belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi olarak iki kademeli bir sistem oluşturulduğu için 6360 sayılı Kanunla 5216 sayılı Kanundan "ilk kademe" ibareleri çıkarılmıştır. Böylece artık büyükşehir belediyesi bulunan illerde ilk kademe belediyeleri kalmamıştır.
- xii. 6360 sayılı kanunun 5393 sayılı Belediye Kanununda yaptığı değişikliklerden biri nüfusu beş yüzün altında bulunan yerlerde mahalle kurulamayacağına ilişkindir.
- xiii. Yine 6360 sayılı kanunun 5393 sayılı Kanunda yaptığı değişiklikle büyükşehir belediyesi sınırlarında kurulacak yeni ilçe belediyesinin nüfusunun yirmi binden az olmaması şartı getirilmiştir.⁶ Böylece büyükşehir sınırlarında yeni kurulacak ilçe belediyesinin nüfus kriteri aşağıya çekilmiştir.
- xiv. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi şeklinde ikili yapılanmadan dolayı 1.076 belde belediyesi ve 16.500 köy mahalleye dönüştürülerek tüzel kişiliğini kaybetmiştir. Diğer taraftan büyükşehir belediyesi olan 14 ilde yeni 25 ilçe kurularak 6360 sayılı kanun öncesinde büyükşehir belediyelerinde bulunan ilçe sayısı 143 iken büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplam ilçe sayısı 519'a çıkmıştır (Zengin, 2014, s. 103).
- xv. 6360 sayılı Kanun orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için ayrı bir düzenleme yaparak, söz konusu yerlerde öncesinde orman köylerine tanınan hak ve sorumlulukların belirli bir süre devam edeceği hükmünü getirmiştir.
- xvi. 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişilikleri son bulan köylerin ve belediyelerin personeli ile mal varlıkları ve haklarının katıldıkları ilçe belediyesine aktarılması düzenlemesine yer verilmiştir.

⁶ Kanununla değişiklik yapılmadan önce söz konusu nüfus koşulu 50.000 idi.

- xvii. 6360 sayılı Kanunun Geçici Madde 1’de yer alan ifadeyle 6360 sayılı Kanun “...ile tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmesine karar verilmiştir”.
- xviii. Benzer bir biçimde kapatılan il belediyesinin mal varlığı, hakları ve borçları ile personeli ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaştırılmasına karar verilmiştir.
- xix. Büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil olan alanların altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi amacıyla büyükşehir ilçe belediyelerinin yatırım bütçelerinin en az yüzde onluk kısmının on yıl süreyle söz konusu yerleşim yerlerinin altyapı ihtiyacının karşılanması amacıyla kullanılması 6360 sayılı Kanunla öngörülen unsurlar arasındadır.
- xx. 6360 sayılı Kanunun 15.07.2008 tarih ve 25937 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun ikinci maddesinde yaptığı değişiklikle, genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir dışındaki belediyelerin aldığı pay %2,85’ten %1,50’ye indirilmiş, yine bu vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerinin aldığı pay %2,50’den %4,50’ye⁷ yükseltilmiş, il özel idarelerinin aldığı pay ise %1,15’ten %0,5 indirilmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlerin aldığı payların büyükşehir ilçe belediyesi lehine artması, sayıları artan büyükşehir ilçe belediyelerinin finansmanını kolaylaştırıcı bir adımdır. 6360 sayılı Kanunun 5779 sayılı Kanununda yaptığı başka bir değişiklik ise büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde elde edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerinin aldığı payın %5’ten %6’ya⁸ çıkarılması olmuştur. Yasa koyucu genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylardan büyükşehir belediyesine

⁷ 5779 sayılı kanunun beşinci maddesine göre büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,50’lik payın %90’ı ilçenin nüfusuna %10’u ise ilçenin yüz ölçümüne göre ilçeye tahsis edilmektedir.

⁸ 5779 sayılı kanunun beşinci maddesinin dördüncü fıkrasına göre büyükşehir belediyelerine ayrılan bu %6’lık payın %60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken, kalan yüzde 40’lık kısmının %70’i nüfusa, %30’u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.

ayrılan pay oranını değiştirmeyerek %30 seviyesinde tutmuştur. Fakat büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payların %4,50 seviyesine yükselmesi miktarsal anlamda büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin artmasını sağlamıştır. Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, yasa koyucunun büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirlerinin arttırılması yönünde tasarrufuna karşın, diğer yerel yönetim birimlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payların azaltılması büyükşehir belediyesi sisteminin finansmanını gclendirmeyi hedeflediğini ortaya koymaktadır.

- xxi. Özetle ifade etmek gerekirse mevcut belediye sisteminde belediyeler (büyükşehirler hariç) %80 nüfuslarına, %20 gelişmişlik endeksine göre genel bütçe vergi gelirlerinin %1,50 pay almaktadır. İl zel idareleri genel bütçe vergi gelirlerinin %0,50'sini almaktadır. Büyükşehir ilçe belediyeleri %90 nüfuslarına, %10 yüzölçümlerine bakılarak genel bütçe vergi gelirlerinden %4,50 pay almakta ve aldıkları bu payın %30'unu bağlı oldukları büyükşehir belediyesine aktarmaktadırlar. Büyükşehir belediyeleri ise ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden %30 oranında aldıkları bu payların yanı sıra, büyükşehir sınırlarında toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sını almaktadırlar. Fakat bu %6'lık payın %60'ı doğrudan gelirin toplandığı büyükşehir belediyesinin hesabına aktarılırken kalan %40'ı havuza aktarılmakta, havuzdan da %70'i nüfuslarına, %30'u ise yüzölçümlerine bakılarak büyükşehir belediyeleri arasında tahsis edilmektedir.
- xxii. 6360 sayılı Kanununun 5216 sayılı kanunun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 7. maddesine yaptığı eklemeyle büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyette bulunabilecekleri belirtilmiştir. Bu çerçevede yasa koyucunun kırsal alanlara hizmet veren köy ve il özel idarelerinin kapatılması sonucu düşebilecek tarımsal retimn önüne geçilmek istendiği söylenebilir.
- xxiii. 6360 sayılı Kanun öncesinde 5393 sayılı Belediye Kanununda nüfusu 50.000'in üzerinde olan yerlerde "kadın sığınma evleri" açılacağı kararlaştırılmışken, 6360 sayılı Kanunun 5393 sayılı Kanununun 14. maddesinde yaptığı değişiklikle, nüfusu 100.000'in üzerinde olan yerlerde "kadın ve çocuklar için sığınma evleri" açılacağı düzenlenmiştir.

- xxiv. 6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerden beş yıl süreyle 11.08.1970 tarih ve 13576 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınan emlak vergisi ile 29.05.1981 tarih ve 13354 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre alınan vergi, harç ve katılım paylarının alınamayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca mahalleye dönüşen bu köylerden yine beş yıl süre için içme ve kullanma sularına uygulanan en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde içme ve kullanma sularından ücret alınacaktır.
- xxv. 6360 sayılı Kanunun 29.05.1981 tarih ve 13354 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 86. maddesinde yaptığı değişiklikle “Belediyelerce ... inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya ... bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir” denilmektedir. Yasa koyucu bu katılma payının alınmasını belediye meclisinin takdirine bırakarak belediye meclisine söz konusu katılma payı alıp almaması noktasında serbesti tanımıştır.

Yeni Büyükşehir Belediyesi Sistemi (YBBS), genel olarak 6360 sayılı Kanunun özellikle büyükşehir belediyesini ve büyükşehir ilçe belediyelerini ilgilendiren yukarıda sayılan unsurları içeren düzenlemelerinin biçimlendirdiği model olarak tanımlanabilir.

1. 5. YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNDE BELEDİYE YÖNETİMİNİN ORGANLARI

6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS’de büyükşehirlerde ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmak üzere ikili bir yapı ile yerel hizmetlerin sunulmasına karar verilmiştir. Bu ikili yapının organları genel olarak belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden oluşmaktadır. İlçe belediyelerinin karar organları 5393 sayılı Kanunla belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisi şeklinde ifade edilmiştir. 5216 sayılı Kanunla da büyükşehir belediyesinin organları tespit edilmiştir. Bunlar büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye encümeninden oluşmaktadır. Aşağıda büyükşehir belediyesine ve büyükşehir ilçe belediyesine ait bu organlar genel olarak ele alınmıştır.

1. 5. 1. Büyükşehir Belediye Meclisi ve İlçe Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Bu meclisin başkanı büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir ilçe belediye başkanları da bu meclisin doğal üyesidirler. Bunların dışında büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarındaki ilçe seçim çevreleri için tespit edilen ilçe belediye meclisleri üye sayısının her bir ilçe için beşte biri alınarak bulunan sayı kadar üye büyükşehir belediye meclisi üyesi olarak yerlerini alır. Yani büyükşehir belediyesi başkanı dışındaki büyükşehir belediye meclis üyeliği koltukları doğrudan seçilerek oluşturulmamaktadır. Seçim çevresindeki seçmenler ilçelerindeki belediye başkanı ve meclis üyelerini seçerler ve büyükşehir belediye meclisine de bunlar arasından üyeler gider. Seçmenler büyükşehir belediye başkanı dışındaki büyükşehir belediye meclisi üyelerini doğrudan belirlemezler Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır. 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediyesi bulunan illerdeki tüm ilçeler büyükşehir belediyesinin sınırlarına girdiğinden büyükşehir belediye meclisi üyelerinin sayısı artmıştır. Örneğin Ankara ilinde 6360 sayılı Kanun öncesi 16 ilçe büyükşehir belediye meclisine üye gönderirken, 6360 sayılı Kanun sonrası 25 ilçe büyükşehir belediye meclisine üye göndermeye başlamıştır.

İlçe belediye meclisi de ilçe belediyesinin karar organıdır. İlçe belediye meclisi üyeleri ise beş yılda bir yapılan seçimlerle doğrudan halk tarafından seçilirler. İlçe belediye meclislerinin sayısı nüfusa göre belirlenir. Örneğin nüfusu 10.000'in altında olan yerlerde 9, nüfusu 1.000.000'dan yukarı olan yerlerde 55 kişi meclis üyesi olarak seçilir.

1. 5. 2. Büyükşehir Belediye Encümeni ve İlçe Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni büyükşehir belediyesinin yürütme ve karar organıdır. Başkanı büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye meclisi, meclisin kendi üyeleri arasından bir yıllık süre için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, diğeri ise mali hizmet birim amiri olmak üzere büyükşehir belediye başkanının birim amirleri arasından her yıl seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılara büyükşehir belediyesi genel sekreteri başkanlık eder. Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısı yoktur. Onun yerine Büyükşehir belediyesi genel sekreteri ve ona yardımcı olacak genel sekreter yardımcıları bulunmaktadır.

İlçe belediye encümeni, ilçe belediyesinin karar ve danışma organıdır. İlçe belediye encümeni ise nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıllık süre için gizli oyla seçeceği üç üye ve mali hizmetler birim amiri ile belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üyeden oluşur. Nüfusu 100.000'in altındaki ilçelerde ise belediye meclis üyelerinin kendi üyeleri arasından bir yıllık süre için gizli oyla seçeceği iki üye ve mali hizmetler birim amiri ile belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği bir üyeden oluşur. İlçe belediye encümenin başı ilçe belediye başkanıdır ve o olmadığı durumlarda belediye başkan yardımcısı ya da encümen üyelerinden biri encümene başkanlık edebilir.

1. 5. 3. Büyükşehir Belediye Başkanı ve İlçe Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı belediye teşkilatının en üst amiridir ve bu doğrultuda belediyeyi yönetir ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumakla görevlidir, bu bağlamda mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla büyükşehir belediyesini temsil eder. Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık eder ve bu organların aldıkları kararları uygular. Ayrıca belediyenin kurumsal stratejilerini oluşturarak belediyeyi bu stratejilere uygun yönetir ve bu stratejilere uygun bir biçimde belediye bütçesini hazırlar ve uygular. Büyükşehir belediyesinin yürüteceği hizmetlerin ve büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli bir biçimde yönetilmesini sağlamakla görevli ve yetkilidir. 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediye başkanlığı makamı tüm ili temsil eden etkili, yetkili ve güçlü bir yerel liderlik modeline dönüşmüştür (Gül vd., 2014, s. 190). Gerek hizmet sunacağı coğrafya ve nüfusu artan, gerekse yöneteceği kaynakları artan büyükşehir belediye başkanı 6360 sayılı kanun sonrasında daha etkin ve güçlü bir lider konumuna gelmiştir.

İlçe belediye başkanları ilçe belediyesinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İlçe belediye başkanları da doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Belediye meclisinin ve belediye encümenin başıdır. İlçe belediyesini sevk ve idare etme görevi ile belediyenin hak ve menfaatlerini koruma görevi ilçe belediye başkanlarına aittir.

2. BÖLÜM

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ve YÖNETİŞİM ANLAYIŞLARININ KURAMSAL ÇERÇEVESİ, BU ANLAYIŞLARIN YEREL YÖNETİMLERE VE TÜRKİYE'DEKİ YBBS'YE YANSIMALARI

Bu bölümde, YKİ ile Yönetişim anlayışları kuramsal ve kavramsal çerçevede ele alınmış; bu anlayışların yerel yönetimlere yansımaları yerellik, özerklik, katılımcı yönetim, kent planlaması ve işletmecilik boyutlarıyla değerlendirilmiştir. Ardından, bu beş boyuta referansla YBBS, literatür ve mevzuat çerçevesinde değerlendirilmiştir.

2. 1. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ (YKİ) ANLAYIŞI

2. 1. 1. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Ortaya Çıkışı

1929 dünya ekonomik buhranı sonrası uygulanan Keynesyen ekonomi politikaları ikinci dünya savaşı yıllarında ve sonrasında uygulamada başarılı olsa da, 1970'li yıllara gelindiğinde ekonomik bunalımlar yapısal değişiklikler geçirmiş, işsizlik ve enflasyonun aynı anda görüldüğü durgunluk durumuna ya da stagflasyon olgusuna Keynesyen ekonomi politikaları yanıt veremez hale gelmiştir. Bu ekonomik bunalım dönüşümünün ardında iki büyük petrol krizi yatmaktadır. Bu krizlerden ilki, 1973 yılında İsrail ile Araplar arasında yaşanan Yom Kippur savaşında ABD'nin İsrail'e destek vermesi üzerine Petrol İhraç Eden Arap Ülkeleri Örgütü'nün (OAPEC) İsrail'e destek olan ülkeler ile ABD'ye petrol ambargosu uygulaması ve petrol fiyatlarını yükseltmesinden kaynaklanırken, ikinci petrol krizi, 1978 yılında İran'da yaşanan Humeyni devriminden kaynaklanmaktadır. Petrol krizlerinin tetiklediği stagflasyon dünya ekonomisinin krizlerle mücadele mekanizmalarının dönüşümünü zorunlu kılmış ve dünya ekonomisinin girdiği bunalımın çözüm süreci neo-liberal politikaları doğurmuştur.

70'li yıllarda yaşanan ekonomik krizler ve durgunluk ülke ekonomilerinin büyümesine engel olmuş ve refah devleti projesinin soğuk savaşın sona ermesi ile işlevsizleşmesi neo-liberal eksenli ekonomik ve politik araçların işlevlerinin artmasını sağlamıştır.

Ayrıca küreselleşmenin yükselmeye başladığı dünya sisteminin yaşadığı ekonomik krizlerden çıkış anahtarı neo-liberal eksenli ve piyasa odaklı ekonomik ve yönetsel araçların uygulanması ile aşılmaya başlanmıştır. Neo-liberal eksenli paradigmanın popülerliğinin artması ekonomik alanda ve piyasada hızla yaygınlaşırken, kamu yönetimi de bu yeni popüleriteye uyum sağlamak zorunda kalmıştır. Nitekim küresel ekonomik perspektife uygun bir biçimde devletin piyasa sistemine uyumu sağlanmıştır. Kamu yönetiminin bu piyasalaştırılması sürecinde devletin siyasal meşruiyeti Yönetişime, yönetsel meşruiyeti ise Yeni Kamu İşletmeciliğinin temel önermelerine dayandırılmıştır (Güzelsarı, 2004, s. 92). Neo-liberal eksenli algı kamu yönetiminde işletmecilik anlayışının hâkim olmasını Yeni Kamu İşletmeciliği ile kurarken, politik ve sosyal anlamda entelektüelleşen bireylerin hızla artması ve neo-liberalizimin bireysellik vurgusu yönetsel süreçlere devlet dışı birimlerin ve bireylerin katılmasını Yönetişim yaklaşımıyla beraberinde getirmiştir. “Özellikle yönetim biliminde yaşanan gelişmeler... esnek, katılımcı, yetkilendiren, etkinlik ve etkililiğe vurgu yapan, kalite odaklı ve vatandaş müşteri olarak gören, yüksek performans hedeflerine sahip yeni bir kamu yönetimi modelini benimsetmeye başlamıştır” (Kurt & Uğurlu, 2007, s. 82). Kısacası neo-liberal dönüşüm süreci kamu yönetiminde bir taraftan işletmecilik temelli Yeni Kamu İşletmeciliğini-YKİ (*New Public Management-NPM*) ön plana çıkarırken diğer taraftan katılım temelli Yönetişim (*Governance*) yaklaşımını ön plana çıkarmıştır. Yönetişim, idarenin daha iyi idare edilebilmesini sağlaması anlamında Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışına sık sık gönderme yapmaktadır (Palabıyık, 2004, s. 66). Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ile Yönetişim anlayışını birbirinden ayıran önemli unsur ise yönetim sürecine odaklandıkları noktalardır. YKİ çıktı/sonuç odaklı bir yapıya odaklanarak yönetim sürecinin sonunda elde edilecek sonuçlara önem verir. Oysa Yönetişim anlayışı yalnız çıktıya değil yönetsel sürecin tamamına odaklanır ve yönetsel süreçte yer alan aktörlerin karşılıklı etkileşimi ve iletişimi üzerinden betimlemelerini yapar.

1970’li yıllarda yaşanan krizlerin çıkış yolunun neo-liberal bakış açısında aranması bu bakış açısı ile ekonomik, sosyal ve siyasal dönüşümü beraberinde getirmiş ve bu dönüşümün kamu yönetimindeki ilk yansımaları krizden en çok etkilenen Yeni Zelanda, İngiltere ve Avusturya’da olmuş ve daha sonra diğer ülkelere de yansımıştır. ABD Başkanı Ronald Reagan’ın ve İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher’ın

hükümetleri tarafından yürütülen kamu hizmeti sunumundaki reformlar Yeni Kamu İşletmeciliği reformlarının en açık örnekleri olarak gösterilebilmektedir (Eliassen & Sitter, 2008, s. 100).Yapılan reformlar İngiltere’de Thatcherizm, Amerika’da Reaganizm ve Türkiye’de de Özalizm gibi farklı isimler almıştır (Arslan, 2010, s. 21). Bu ülkelerde genel tabiriyle kamu yönetimine işletmecilik anlayışı farklı süreçlerle farklılaşan zamanlarda farklı isimler altında ortaya çıksa da anlayış işletmecilik teknik ve değerlerinin kamu yönetimine enjekte edilmesi yönünde olmuştur. Kimi ülkelerde Yeni Kamu İşletmeciliği/Yönetimi (*New Public Management*) kimilerinde devleti yeniden inşa etme hareketi (*reinventing government movement*) gibi literatürde farklılaşan adlar olsa da kamu yönetimine aşılarmaya çalışılan ekonomik, etkin, verimli ve küçük devlet anlayışı ortak hedef haline gelmiştir.

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının ortaya çıkmasının en önemli gerekçesi iktisadi sebepler olmuştur. Yaşanan ekonomik krizlerin yaralarını neo-liberal ekonomi politikalarının getirdiği araçlarla sarmak kamu yönetiminin dönüşümünü zorunlu kılmış bu da işletmecilik ilkeleriyle kamuda yönetim anlayışını yeniden yoğuran Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı ile olmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliği, bireysel tercihlerin değerini, rekabetin kullanımını ve devlet için bir model olarak piyasayı yüceltmıştır (Fredericson, 1996, s. 269). 1970’li yıllardan önce kamu harcamalarını arttırıp ekonomik dengeyi sağlamayı ve sürekli büyümeyi öngören politikaların, 70’li yıllardan sonra işleyemez hale gelmesi, kamu kesiminin küçülmesini ve kamu harcamalarının kısılmasını gerektirmiştir.

Nitekim 1970’li yıllardan itibaren Keynesyen iktisat politikalarının iş görmez yapısı, refah devleti anlayışının fazlasıyla arttırdığı kamu harcamalarının önünün kesilememesi, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma ve büyüme amaçlı yanlış uygulamaları neo-liberal yapılı bir ekonomik sistemi beraberinde getirirken bu yeni yapıda devletin rolü de değiştirilmiştir. 1970’li yıllarda yaşanan ağır ekonomik krizlerin faturaları kamu kesimine kesilerek devletin küçültülmesi girişimleri ön plana çıkmış, ekonomik kökenli diğer anlayışların da (asil-vekil teorisi, kamu tercihi okulu gibi) etkisiyle ekonomi temelli bir kamu yönetimi anlayışının rasyonelliği vurgulanmış ve bu durumlar bir arada yavaş yavaş sınırların kalktığı yeni dünya düzeninde Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının ortaya çıkarılarak hızla benimsenmesini sağlamıştır. Özel sektörün

büyümesini öngören yeni ekonomik konjonktür piyasa odaklı bir sistem öngörürken devlete yüklenen, piyasayı destekleyen, rekabet koşullarının oluşmasını sağlayan, regülasyonlar yapan, piyasa aksaklıklarını gideren ve tamamlayan bir rol olmuştur. Piyasa için uygulanan etkinlik, verimlilik ekonomiklik kavramları kamu kesimi için de Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımıyla uygulanmaya başlanmıştır.

Fakat tek başına iktisadi unsurlarla Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının ortaya çıktığını söylemek eksik bir ifade olacaktır. Siyasal unsurlardaki değişimler de Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının yerleşmesinde hayli önem arz etmektedir. Nitekim “New Right” ya da “Yeni Sağ” anlayışı olarak ifade edilen siyasal görüşün Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışıyla bağlantılı olduğu fikri yaygındır (Kurt & Uğurlu, 2007, s. 84). Yeni Sağ anlayışının piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırma ve özelleştirmeleri arttırarak kamu kesimini minimize etme prensipleri ve kamu kesimini piyasayı tamamlayan ve düzenleyen bir konuma oturtması Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Sağ anlayışı arasında güçlü bir bağ kurmaktadır. Literatürde sık sık Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının Yeni Sağ ile ilişkili olduğu gerekçesiyle eleştiri yapılmaktadır. Ömürgönülşen (2003, s. 25) de YKİ ve Yeni Sağ arasındaki ilişkinin barizliğine dikkat çeker. YKİ ile Yeni Sağ arasında sıkı bir ilişki vardır fakat Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının ne Yeni Sağ anlayışının bir sonucu ve ürünü olduğunu ve ne de Yeni Sağ ideoloji ile varlığının sürdürülebileceğini söylemek rasyonellikten uzak bir söylem arz etmektedir. Esasen YKİ’nin sık sık vurgu yaptığı işletmecilik, ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik gibi kavramlar yalnızca muhafazakâr sağ ideolojisine sahip gruplarca değil, gerek sosyal demokratlarca, gerekse sol görüşlü diğer ideolojiye sahip hükümetlerce kabul gören, bürokratik tıkanıklığın açılmasında bir çözüm olarak görülen bir yaklaşım olarak Yeni Kamu İşletmeciliği ele alınmaktadır.

Ekonomik ve siyasal unsurlara ek olarak toplumsal algıdaki değişmeler de Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının ortaya çıkmasında rol oynamıştır. Neo-liberal politikaların ön plana çıkardığı birey vurgusu ve bireysel taleplerin ön plana çıkması ile önüne gelen yemeği yiyen vatandaş algısını, yemeğini seçen ve yediği yemeğin kalitesini sorgulayan vatandaş algısına dönüştürmüştür. Kamu kesiminden hizmet talep eden, haklarını ve ödevlerini bilen bireyler çok daha nitelikli ve kaliteli hizmet sunumunu talep eder hale gelmiş ve kamu kesiminin de bu talepleri karşılayabilecek nitelikte dönüşmesi

gerekmıştır. Nitekim müşteri odaklılık fikrini kamu kesimi için uygulamaya sokan ve etkin, verimli hizmet sunma anlayışını geliştiren Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı kamu yönetiminin bu dönüşümünün nasıl gerçekleşeceğini anahtarını sunmuştur.

Uluslararası kuruluşlar da pek çok ülkeyi Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının temel değerleriyle yoğurmuştur. Bu anlamda uluslararası kuruluşlar YKİ anlayışın ortaya çıkmasında ve yayılmasında oldukça önemli bir rol oynamıştır. IMF, stand-by anlaşmaları ve ülkeler için öngördüğü düzenlemeleriyle, Dünya Bankası ülkelere kullandığı kredilerin kullanılacağı alanları belirlemesiyle, OECD ise gerek ülkeler arası eşzamanlı ekonomik ve finansal yapının oluşturulması gerekse demokrasi ve insan haklarını üye ülkeler için zorunlu şart tutması düzenlemeleriyle ulus devletleri Yeni Kamu İşletmeciliğinin temel değerleriyle uluslararası düzlemde benzeşmeye itmişlerdir. Özellikle bu tür uluslararası kurumlar üye ülkelerinde etkin, verimli bir piyasa yapısının ve kamu örgütlenmesinin gerçekleştirilebilmesi, rekabetin sağlanması, tasarrufların artırılabilmesi, işletmecilik değerlerinin üye ülkelerin kamu yönetiminde benimsenmesi noktasında önemli yaptırımlar uygulamışlardır. Bu doğrultuda söz konusu kuruluşlar Yeni Kamu İşletmeciliğinin değerleriyle uyuşan hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik gibi anlayışların üye ülkelerin gerek hukuki yapılanmasında gerekse ekonomik yapılanmasında yer almasını sağlamışlar ve üye ülkelerde yapısal reform değişikliklerin oluşturulmasında, özelleştirmelerin yapılmasında, deregülasyonların yaygınlaştırılmasında önemli rol oynamışlardır.

1990'lı yıllardan itibaren ise devletin değişen rolünün tek başına küçük devlet olmasından ibaret olmadığı vurgusu kamu yönetimi alanında artmıştır. Aksine devletin yapısı önem kazanmış, piyasanın işlemesi için piyasayı düzenleyen ve destekleyen piyasa yönelimli, küresel entegrasyonu ve uzun vadeli özel sektör hedeflerini gerçekleştirmesini sağlayacak bir devlet oluşumunun önemi artmıştır (Güzelsarı, 2004, s. 96). Bu artan önem devletin kendi iç işleyişinin de piyasa/işletme gibi olmasını beraberinde getirmiştir. Maliyet bilinçli yöneticiler, bütçelerini kendileri yöneten kamu birimleri, müşteri odaklı bir anlayış, sürekli iyileşme anlayışı, performans ölçüm ve denetimlerinin yapılması girişimleri gibi pek çok özel sektör unsuru devletin piyasa gibi çalışan yapılanmasını içermiştir.

2. 1. 2. Yeni Kamu “İşletmeciliği” Kavramının Kullanım Gerekeşi

1970’li yıllarda yaşanan ekonomik değişim kamu yönetiminde klasik idarecilik anlayışından işletme tipi yönetim anlayışına doğru bir paradigma kayması yaşatmıştır. Kamu yönetiminde işletmecilik araçları ve değerlerinin kullanımı 80’li yıllardan başlayarak kamu yönetimine sirayet etmiştir. Bu yeni yaklaşım “Yeni Kamu İşletmeciliği” yaklaşımı, İngilizcedeki söylemiyle de “*New Public Management*” olmuştur. Fakat Türkçe literatürde bu yeni yaklaşıma Yeni Kamu İşletmeciliği diyen akademisyenler ve çevirmenler olduğu gibi Yeni Kamu Yönetimi diye aynı anlayışı kavramsallaştıran pek çok akademisyen ve çevirmen de vardır. Bu Tez kapsamında ise Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) şeklinde kavram kullanılmıştır.

İngilizce kökenli “*management*” kavramı da “*administration*” kavramı da yönetim anlamına gelmektedir. Fakat Ömürgönülşen’in (2003, s. 4) ifade ettiği üzere “*management*” kavramsal olarak görev, sorumluluk ve faaliyetlerin ortak amacın etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesiyle yürütülmesini ifade ederken “*administration*” kavramı önceden belirlenmiş kural, süreç ve prosedürlerin görev, yetki ve sorumluluklar çerçevesinde uygulanmasını ifade etmektedir. Bu bağlamda *management* kavramı daha ziyade işletmecilik temelli bir söylem ve özel sektör uygulamaları için kullanılan “yönetim” sözcüğünü ifade ederken, *administration* kavramı kamu kesimi için kullanılan ve daha çok “idare” şeklinde ifade edilen bir sözcüktür. Bu şekilde birbirine benzeyen kavramların ayrıştırılmasını sağlamak amacıyla “*New Public Management*” kavramı için “Yeni Kamu İşletmeciliği” kavramının “Yeni Kamu Yönetimi” kavramı yerine kullanılması kavramsal karışıklığın önlenmesi için literatürde kullanılmaktadır.

New Public Management kavramının kamu yönetiminde işletmecilik prensibini esas alması itibarıyla Yeni Kamu İşletmeciliği kavramıyla Türkçe literatürde kullanılması kavramsal karışıklığın giderilmesi ve anlaşılabilirlik itibarıyla daha yerinde bir tabir olabilmektedir. Nitekim literatürde 1960’lı yıllardan başlayarak çalışılan ve Dwight Waldo, H. George Fredericson ve Frank Marini gibi temsilcilerinin başı çektiği “*New Public Administration*” yani “Yeni Kamu Yönetimi” gibi bir yaklaşım varken 1980’den başlayarak literatürde hâkimiyet kazanan “*New Public Management*” yaklaşımının çevirisini “Yeni Kamu Yönetimi” yerine “Yeni Kamu İşletmeciliği” olarak kullanmak kavramsal kargaşanın engellenmesi için uygun bir tercih olarak belirlemektedir.

2. 1. 3. “Yeni” Kamu İşletmeciliği Anlayışının “Yeni”liği

Yeni Kamu İşletmeciliğinin yeniliği nereden gelmektedir? YKİ'nin “yeni” ifadesi literatürde eleştirilen bir kavramdır. Eleştirel görüşe göre Yeni Kamu İşletmeciliğinin yeni ifadesi ona yalnızca meşruluk kazandırmak için kullanılmaktadır ve söylemlerinin hemen hepsi önceden dile getirilmiştir (Kurt & Uğurlu, 2007, s. 88). YKİ'nin yeniliği geleneksel kamu yönetimi anlayışı ya da kamu işletmeciliği anlayışından farklı olabilmesinde aranmalıdır.

Özelleştirme, yerelleşme, piyasa mekanizmasının kullanımı, müşteri odaklılık yalnızca YKİ'nin kullandığı ifadeler değildir, nitekim YKİ'nin yeniliğini bu gibi kavramları literatürde ve uygulamada kullanmasından geldiğini söylemek ona yenilik katmamaktadır. YKİ kamu işletmeciliğinin ilkelerini de genel olarak kapsamaktadır. Fakat onun yeniliğinin ilk ayağını salt işletme araçlarını kamu yönetimine uygulamaktan değil işletme değerlerini de kamu yönetimine uygulamaktan gelmektedir. Zaten kamu yönetiminde işletmecilik araçlarının kullanılması YKİ'den önce ortaya atılmış ve uygulanmaya çalışılmıştır. YKİ'ye yenilik katan diğer unsurlar ise iktisat ve kamu tercihi okulu anlayışları ile asil-vekil teorisi gibi kuramsal yaklaşımları YKİ'nin kendi potasında eritmesinden gelmektedir. Ayrıca özelleştirme ve rekabet unsurunu öne çıkaran yapısı ile de YKİ kamu yönetiminde farklı bir noktaya oturmaktadır.

YKİ hukuki ve bürokratik süreçler yerine örgütlerin kendine odaklanmış, siyasal ve sosyal değerler yerine işletmecilik değerlerini esas almış, siyasal elitlerin yerini ise profesyonel yöneticilerin almasını öngörmüştür (Ömürgönülşen, 2003, s. 11). Bu bağlamda işletmecilik anlayışı ile kamu yönetimini ayıran değil işletmecilik anlayışıyla kamu yönetimini sentezleyen bir yapı oluşturmuştur.

Yeni Kamu İşletmeciliği normatif yönelimli geleneksel kamu yönetimi anlayışına araçsal işletme yönetimi anlayışını ekleyerek kristalize edilmiş bir kamu işletmeciliği anlayışını oluşturmuştur (Güzelsarı, 2004, s. 89). Yeni Kamu İşletmeciliğinin yeniliği geleneksel kamu yönetimi anlayışının reddi değil, ekonomik, sosyal ve siyasal anlamda değişen koşullar sebebiyle devletin yeniden şekillenmesini ve devletin işleyen yapısındaki sürecin değişimini ihtiva eder.

2. 1. 4. Geleneksel (Eski) Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışlarının Temel Farkları

Weberci bürokrasi modelini esas alan geleneksel kamu yönetimi anlayışı merkeziyetçi, hantal ve zorlayıcı bürokratik yapısı ile kamu yönetiminde etkinsizliğin ana kaynağı olmakla birlikte esnek olmayan yapı ve sonuç odaklı olmayan sistemiyle günümüzün dünyasında rekabet edemeyeceği gibi bu yapının kendi işlevlerini yerine getirmesi de beklenemez (Ömürgönülşen, 2003, s. 16, 17). Nitekim geleneksel kamu yönetiminin bu yapısı işlemez bir hal almış ve değişmek mecburiyetinde kalmıştır. Kamu yönetiminin gittikçe “ piyasa yönelimli, daha az bürokratik ve esnek, ademi-i merkeziyetçi, girişimci ve yenilikçi olmayı destekleyen bir kamu işletmeciliği” (Ömürgönülşen, 2003, s. 17) yapısına dönüştüğü görülmektedir. Bu dönüşüm ise YKİ anlayışı ile olmakta ve kamu yönetimi uygulamalarının YKİ ile geleneksel kamu yönetimi uygulamalarından farklı bir yapıda var olmasına sebep olmaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminde Weberyen bürokrasi hâkimdir ve sert, katı bir hiyerarşik örgütlenme söz konusudur. Oysa Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında yatay, esnek ve network tipi bir örgütlenme vardır.

Yeni Kamu İşletmeciliğinde etkin yöneticiler müteşebbistir, girişimcidir, yenilikçidir ve risk alırlar (Fredericson, 1996, s. 267). Oysa geleneksel kamu yönetimindeki yönetici modeli önceden belirlenmiş standartlara uygun hareket etmekle ve resmi prosedürlere uymakla mükelleftir. Geleneksel kamu yönetiminde üstelik içinde bulunan katı hiyerarşi yöneticilerin esnekliğini ve yenilikçiliğini de törpülemektedir. Yöneticilerle ilgili YKİ ve geleneksel kamu yönetimi anlayışları arasında bir başka fark ise, geleneksel kamu yönetiminde bürokratların toplumsal çıkarların peşinde koşacağı ve kamu çıkarlarına göre hareket etmeleri beklenirken, YKİ’de bürokratların kendi bütçelerini maksimize etmeleri gibi bir düşünceyle hareket edecekleri ve bu doğrultuda kişisel çıkarları yönünde hareket edecekleri görüşü savunulur.

Yeni Kamu İşletmeciliği dümen tutmayı tercih ederken, geleneksel kamu yönetimi kürek çekmeyi tercih eder. Yani geleneksel kamu yönetiminde kamu örgütleri kamu hizmetlerini bizzat kendileri yapar ve yürütülecek işlemleri ve faaliyetleri bizzat kendileri gerçekleştirir. Oysa YKİ dümen tutan yapısıyla kamu yönetimini yönlendirici,

özel sektöre rehberlik edici ve izleyip gözlemleyici bir konuma oturmuştur. Geleneksel kamu yönetiminde meclis (şehir meclisi, yasama vb.) yasayı yapar ve memurlar başkanın gözetiminde o yasayı yürütür, oysa Yeni Kamu İşletmeciliğinde seçilmiş yöneticiler ve yetkilendirilmiş kamu çalışanları dümen tutmakla yani yönetmekle, sonuçlar elde etmekle ve görev inşa etmekle uğraşırlar (Fredericson, 1996, s. 267).

Geleneksel kamu yönetiminde merkezi yönetim anlayışı hâkimdir. Kurallar ve kararlar tek bir merkezden alınır ve uygulanır. Oysa YKİ’de yetki farklı örgütler arasında dağıtılmıştır. YKİ yerinden yönetim vurgusu yapar. Hatta rekabetin sağlanabilmesi için aynı işi yapan çok sayıda örgütsel yapının kurulması gerektiği anlayışını savunur. YKİ’de yetkinin tek bir merkezde toplanması anlayışı yerine yetki devrinin yapılması gerektiği vurgusu hâkimdir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında hukuksal rasyonellik hâkimdir. Oysa YKİ ekonomik rasyonellik üzerine temellerini inşa etmiştir. “*Ekonomiklik, etkinlik, verimlilik, şeffaflık, denetlenebilirlik, hesap verebilirlik, yerelleşme, müşteri, sürekli değişim, piyasa tabanlı olma, liberal ekonomi, sivil toplum, yeni sağ, işletmecilik gibi kavramlar kamu yönetiminde yeni bir paradigma değişimine neden olmaktadır*” (Arslan, 2010, s. 29). Bu bağlamda YKİ geleneksel kamu yönetimi anlayışından ayrılarak farklı bir konuma oturmaktadır.

Nitekim YKİ müşteri odaklı bir anlayışı beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda bireysel ihtiyaçlar göz önüne alınarak kamu otoritelerinin hizmet sunumunu gerçekleştirmeye gayret etmeleri ve vatandaşları birer müşteri olarak değerlendirmeleri vurgusu yapılır. Oysa geleneksel kamu yönetimi anlayışı müşteri odaklılık ya da vatandaş odaklılık yerine önceden belirlenmiş kurallara odaklanır. Bu doğrultuda yasal çerçeveye çizilmiş hizmet sunumu gerçekleştirilir, bireysel taleplerin kamu otoriteleri gözünde önemsenmesi beklenmez.

Bununla birlikte, YKİ sık sık şeffaflık, hesap verebilir ve açıklık vurgusu yapar. Gerek kamu yöneticilerinin gerekse kamu kurumlarının şeffaflığı sağlamaları ve hesap verebilir nitelikte yapıları olması gerektiğini savunur. Oysa geleneksel kamu yönetiminde kamu idarelerinin kararları gizlilikle yürütülür ve kamu örgütlerinin halka

herhangi bir hesap verme yükümlülükleri olmadığı gibi kamu örgütlerinde alınan kararların sorgulanması da beklenmez.

YKİ’de kamu hizmetleri hem devlet hem diğer kamu otoriteleri hem özel sektör hem de diğer alternatif modeller tarafından sunulması çabası ön plana çıkar. Oysa geleneksel kamu yönetimi merkeziyetçi tutumunda getirdiği bir anlayışla hizmetler kamu otoriteleri tarafından sunulur ve geri kalan hizmet sunum alternatifleri yönetsel anlamda uygulama sahası bulamaz.

YKİ kamu kesiminin özel sektör gibi etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik anlayışıyla hareket etmesi gerektiğini savunur. Geleneksel kamu yönetimi ise böyle bir vurgu yapılmamakta, yönetsel anlamda özel sektör ile kamu kesimi arasında keskin bir ayrım olduğunu ortaya koyan bir biçimde çalışmaktadır.

Son olarak YKİ ve geleneksel kamu yönetiminin yeni yönetsel yaklaşımları bünyelerinde barındırma noktalarında farklılaştıkları söylenebilir. Nitekim YKİ’nin uygulama sahasının artmasıyla yeni yaklaşımlar ve teknikler yönetsel anlamda ortaya çıkmaya başlamıştır. Kurt ve Uğurlu (2007, s. 87) Yönetişim, sorumluluk anlayışı, toplam kalite yönetimi, performans kültürü, bürokrasiye karşı değişen bakış açısı ve e-devleti hizmet sunumunu etkileyen ve YKİ ile ortaya çıkan yeni yönetsel yaklaşımlar olarak ifade etmiştir. Oysaki geleneksel kamu yönetimi anlayışında bu tür uygulamalar var olmamıştır.

2. 1. 5. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Dayandığı Kuramsal Temeller

YKİ’nin kuramsal temelini nereden elde ettiği sorusuna yanıt aradığımızda ise karşılaşılan sonuç neo-liberal politikaların getirdiği ekonomik yaklaşımların YKİ’nin kuramsal yapısını inşa ettiği gerçeğidir. Dünya ekonomisinin girdiği bunalıma yanıt arayan neo-liberal politikalar bir taraftan ekonomik yapıya yeni mekanizmalar ekleyip ekonominin yapısını yeniden şekillendirirken diğer taraftan kamu yönetimi alanında da köklü değişimler yapmıştır. Hood’un (1991, s. 5) ifadesiyle Yeni Kamu İşletmeciliği, kamu tercihinin ikinci dünya savaşı sonrası gelişmelerinin bilinen hikâyeleri olan işlem maliyeti teorisi, asil-vekil teorisi gibi kuramlar üzerine inşa edilen ‘yeni kurumsal iktisat’ (*new institutional economics*) ile kamu sektöründe işletme tipi ‘yönetim’ (*business-type ‘managerialism’*) anlayışlarının evliliği üzerine inşa edilmiştir. Akbulut

(2007, s. 78,79, 80, 81, 82) Yeni Kamu İşletmeciliğinin kuramsal temelini kamu tercihi okulu ve yeni kurumsalcılık üzerine inşa edildiği üzerinden YKİ'nin kuramsal temelini ele almaktadır. Terry (1999, s. 272,273,274) ise Yeni Kamu İşletmeciliğinin YKİ'nin kuramsal temelinin özellikle asil-vekil teorisi, işlem maliyeti teorilerini içeren örgütsel ekonomi (*organisational economics*) ve kamu tercihi okulu ile yönetim (*managerialism*) anlayışlarına dayandığını ifade etmektedir. Fakat Lane ise Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının arka planında kamu tercihi okulu olduğu kadar Şikago Okulu Ekonomisi (*Chicago School Economics*) ve geniş kamu sektörünün güçlü bir eleştirisi bulunduğunu ifade etmektedir (Lane, 2002, s. 3).

Yeni Kamu İşletmeciliği'nin farklı ülkelerde farklı teorik köklerden oluştuğu göz önüne alındığında bu şekilde kuramsal kökene ait farklılaşma olması doğaldır. Ancak literatürde genel uzlaşa Yeni Kamu İşletmeciliğinin kuramsal temellerinin iki ana eksen üzerinde inşa edildiği yönündedir. Bu kuramsal temellerin biri işletmecilik iken diğer temel ekonomi eksenslidir. “Kamu sektöründe YKİ yaklaşımına yönelişin özündeki gizli varsayım daha “ekonomik-işletmeci” (*economistic-managerialistic*) bir işlevin geleneksel yönetim (*idari/administrative*) işlevinin yerini devralmasının gerekliliğidir. Birbirine zıt olmayan birbirini tamamlayan işletme tipi yönetim ve ekonomi eksenli adımlar kuramsal bağlamda Yeni Kamu İşletmeciliği çatısında birleşmişlerdir.

Yeni Kamu İşletmeciliğinin dayandığı iki temelden biri olan ve üzerinde en çok vurgu yapılan kuramsal temel işletmecilik anlayışı olmuştur. İşletmecilik anlayışı içinde de mükemmellik yaklaşımı, girişimci devlet, bürokrasi ötesi yönetim, yeni işletmecilik gibi farklı yaklaşımları bünyesinde barındıran yeni yönetim dalgası ile yeni-Taylorist işletmecilik olmak üzere iki farklı ana tür belirginleşmektedir (Ömürgönülşen, 2003, s. 8). Kamu sektöründe performans ölçüm ve denetimlerdeki eksiklikler, iş süreçlerindeki hantallıklar, etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanıp az ve daha ucuza girdiyle daha çok çıktı elde edilebilmesi için geliştirilmesi gereken ölçüm ve teknik eksiklikler, hantallaşan bürokratik yapı gibi pek çok faktör klasik anlamda idare (*administration*) anlayışının başarısız olduğu oraya koyarken, kamu sektörü için işletmecilik temelli bir yapı inşa edilmesi tüm bu eksiklikleri ve negatif unsurları ortadan kaldıracak bir yapı olarak belirlemiştir. Kamu sektörünün etkinlik ve verimlilik eksenli çalışmasına, performans denetim ve ölçümlerinin geliştirilmesine, müşteri

odaklı bir yaklaşımın kamu sektörü için geliştirilmesine, ortaya ürün veya çıktı koymaya yönelik girişimlere, sürekli iyileşme anlayışını oturtmaya çalışan bir işletmecilik anlayışı kamu yönetiminde hızla kabul görmüş, sorun çözmüş ve Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*) ismiyle kavramsal kimliğini kazanmıştır. Üstelik Yeni Kamu İşletmeciliği salt işletmecilik ölçüm ve tekniklerini almamış, hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi işletmecilik değerlerinin de aktarılmasının kuramsal reçetesini sunan yeni bir yöntem olarak belirlemiştir (Akbulut, 2007, s. 78). Kısaca Yeni Kamu İşletmeciliği yönetsel ideolojiden (*managerialist ideology*) etkilenmiştir (Terry, 1999, s. 272). Yeni Kamu İşletmeciliğinin getirdiği anlayış kamu yönetiminin yerini işletme tipi yönetimin, kamu idarecilerinin yerini ise işletme yöneticisi anlayışını benimsemiş yöneticilerin almasına aracılık etmiştir.

Yeni Kamu İşletmeciliğinin dayandığı ikinci temel işletmecilik anlayışı kadar popüler olmasa da en az işletmecilik anlayışı kadar önemli olan ekonomi temelli olmuştur. Nitekim Yeni Kamu İşletmeciliğinin ortaya çıkış sebeplerinden en önemlilerinin ekonomik krizler, uluslararası finansal sermayeye ulus devletlerin eklenilebilmesi meselesi ve piyasa temelli bir ekonomi inşa edilmesi hususlarında devletin değişen (değişmek mecburiyetinde kalan) rolüne yapılan vurgu düşünüldüğünde, ekonomi temelsiz bir Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının kuramsal tanımını yapmak eksik bir yapı oluşturmaktadır. Ömürgönülşen (2003, s. 8) Yeni Kamu İşletmeciliğinin ekonomik temeli sayesinde gerek girişimci devlet anlayışından, gerek diğer işletmecilik anlayışlarından, gerekse Amerikan kamu işletmeciliğinden ayrılıp farklılaştığına vurgu yapar. Literatürde Yeni Kamu İşletmeciliğinin ekonomik ayağının Yeni Kurumsalcılık (*The New Institutionalism*), Kamu Tercih Okulu/Teorisi (*Public Choice Theory*), işlem maliyeti teorisi (*transaction cost theory*), asil-vekil teorisi (*principal-agent theory*) gibi kuramlardan oluşan teorik bir altyapıya dayandığı düşüncesine yer verilmektedir. Nitekim neo-liberal politikalar çerçevesinde gerek Yeni Kurumsalcılık gerekse Kamu Tercih Okulu gibi YKİ'nin üzerine inşa edildiği pek çok farklı yaklaşım kamu yönetimi alanında ihtiyaç duyulan köklü değişim ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu değişime kamu yönetiminin uyum sağlama ihtiyacı kamu yönetiminde regülasyonları, özelleştirmeleri, serbestleştirmeleri ve liberalizasyon sürecinde kamu yönetiminin dönüşümünü zorunlu kılmıştır. Gerek Kamu Tercih Okulu, gerek asil-vekil teorisi, gerekse işlem maliyeti teorisi temelde insanların rekabetçi kişisel çıkarlarıyla hareket

eden rasyonel ekonomik aktörler oldukları varsayımıyla yola çıkar (Terry, 1999, s. 272, 273). Bu sebeple yaklaşımları kısaca ele almak Yeni Kamu İşletmeciliğinin kuramsal temelini anlamak açısından daha yararlı olacaktır.

Kamu Tercihi Okulu/Teorisi ya da yeni politik iktisat olarak adlandırılan teorik çerçeve Tullock, Downs, Buchanan, Olson, Riker gibi temsilcileri olan Chicago Okulu ve Virginia Okulu tarafından ortaya konmuştur. Ama onlardan önce Kunt Wicksell ve Eric Lindhal gibi akademisyenlerin kamu ekonomisi alanında yaptığı çalışmalar bu Okulun gelişmesinde önemli katkılar sağlamıştır. Kamu Tercihi Okulu bireysel çıkarların ve bireysel faydanın maksimize edilmesi için bireylerin çabalayacaklarını varsayan, ekonomi yaklaşımının temel değerleri ile siyaseti birlikte ele alan bir yaklaşımdır. Akbulut (2007, s. 78,79) Kamu Tercihi Okulu'nun refah devleti döneminde artan kamu harcamaları ve genişleyen devlet bütçesinin sermayenin karlılığı üzerindeki negatif etkisini ortadan kaldırmak için bürokrasiyi ve bütçe sürecini dönüştürmeye dönük bir teori olarak ifade etmektedir. Nitekim Terry'ye (1999, s. 273) göre insanlar rasyonel ekonomik aktörlerden daha çok açgözlülük ve kendi çıkarlarıyla hareket eden varlıklardır. Yani kamu tercihi teorisyenleri insanların kendi çıkarlarını düşündüğünü öne sürer ve insanların siyasal davranışlarında da bireysel çıkarlarını esas aldıklarını, bu sebeple *homo economicus* (ekonomik insan) ve *homo politicus* (politik insan) arasında bir fark olmadığını söylerler (Çoban, 2014, s. 76,77).

Kamu Tercihi Okulu anlayışına göre bürokratlar kendi bütçelerini, siyasi partiler sandıklardan alacakları oyları, çıkar grupları ise elde edebilecekleri rantı, seçmenler/bireyler ise kendi çıkarlarını maksimize edebilmeyi amaçlayan rasyonel aktörlerdir. Yani bir taraftan bireyler vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı gibi yöntemlere başvurarak bireysel çıkarlarını maksimize etmeye çalışırken, diğer taraftan bürokratlar, siyasiler gibi karar birimleri toplumsal çıkarlarla değil bireysel çıkarlarla hareket ederler ve o ülkedeki kararlar bu sebeple bireysel çıkarlar ile inşa edilir. Bu durum sürekli kamu harcamalarının ve devletin büyümesine sebep olur. Bu genişlemeyi engellemek için kamu maliyesi ve kamu muhasebesi ile mali denetim hızla gelişmiş ve devlet tüzel kişiliğinin dışında farklı kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulması düşüncesi ön plana atılmıştır. Devlet dışında hükümet örgütlerinin yapılandırılması ile küçük ölçekli çok sayıda örgüt ortaya çıkacak ve bu parçalar birbirleriyle rekabet

edecekleri için daha kolay denetlenebileceklerdir (Güzelsarı, 2004, s. 102). Devlet farklı çıkar gruplarının kendi faydalarını maksimize etmek istemeleri sebebiyle israfa yol açmakta, verimsizlik yaratmakta ve tekellerin oluşumuna sebebiyet vermektedir, oysaki piyasa kurumlar arası rekabeti sağlayarak tasarruf ve verimlilik artışlarına, tam rekabete daha yakın piyasa sistemlerinin kurulabilmesine aracılık eder.

Kamu Tercih Okulu kuramcıları bireysel ekonomik özgürlüklerin gelişimi için piyasa ekonomisinin varlığının zorunlu bir şart olduğunu kabul ederler (Arslan, 2010, s. 33). Yani bu okulun temsilcilerine göre piyasada tam rekabet ortamı vardır ve piyasadaki aktörler piyasa işlemleriyle ve süreciyle ilgili tam bilgiye sahiptirler, üstelik bu aktörlerin hiç biri tek başına piyasaya müdahale edemezler. Bu nedenle kamu kesimi hizmetlerinin sunumu için ya özelleştirmelere yer verilmeli ya da devlet dışı kamu tüzel kişilikleri arttırılarak bunlar arasında rekabet gerçekleştirilip piyasa sistemine göre işleyen bir kamu sektörü oluşturulmalıdır. Üstelik bireysel çıkarların ön plana çıkması dolayısıyla kamu kesimi etkisizleşeceğinden devlet küçültülmelidir. Kısaca kamu tercihi okulu, kamu yönetimi alanında, etkinliğin arttırılması için yönetsel sürecin şeffaflaşmasını, performans dayalı ücretlendirme modelinin getirilmesini, pazar ekonomisi benzeri fayda maliyet analizlerinin geliştirilmesini, hemen her alanın rekabete açılmasını önermektedir (Çoban, 2014, s. 93). Bunu yaparken de kamu kesiminin küçültülmesine gayret etmektedir.

YKİ anlayışının dayandığı kuramsal temellerden bir diğeri Yeni Kurumsalcılıktır. Yeni Kurumsalcılık, kurumlar ve çıkarların birlikte var oldukları ve biçimsellikten kurtulmaya çözüm arayan sosyoloji, siyaset ve ekonomi alanında ortaya çıkan siyasal, sosyal ve ekonomik faktörlerin birlikte ele alınması gerektiğini savunan bir yaklaşımdır (Akbulut, 2007, s. 80). Nitekim ekonomi altyapılı Yeni Kurumsalcılık, işlem maliyeti ve asil-vekil teorisi gibi teorilerin çatısını oluşturmaktadır.

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının işlem maliyeti teorisinden etkilendiği varsayılmaktadır. İşlem maliyeti teorisi, “işlem maliyetlerinin nasıl sifıra düştüğünü ve elektronik pazarlarda neden daha az aracıya ihtiyaç duyulduğunu açıklayan” (Kurt & Uğurlu, 2007, s. 85) bir yaklaşımdır. Nitekim Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımında da kamu kesiminin işlem maliyetlerinin minimize edilmesi anlayışı esas alınmaktadır. İşlem maliyeti kamu yönetimindeki nicel ve nitel bütün işlemleri maliyetlendirerek bu

işlemlerin her birinin maliyet unsuru olması anlayışını kapsamaktadır (Akbulut, 2007, s. 80). Üretilen ve sunulan ve de satın alınan kamu hizmetlerinin maliyet esaslı bir bilinçle değerlendirilmesinin sağlaması itibarıyla işlem maliyeti teorisi Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının altyapısının oluşumunda yerini almıştır.

Yeni Kamu İşletmeciliği ayrıca asil-vekil teorisinden de etkilenmiştir. Tüketiciyi asil, hizmet sunan tarafı da vekil olarak gören bu anlayışa göre Yeni Kamu İşletmeciliğinde devlet bir taraftan yürüttüğü projeleri ve sahip olduğu otoritesi ile asilken, diğer taraftan devletin hesap verebilirliği ile vatandaşlara ve uluslararası bazı kuruluşlara olan sorumluluğu dolayısıyla vekil rolünü üstlenmektedir (Kurt & Uğurlu, 2007, s. 85). Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında devletin hem müşteri odaklı bir anlayışla hizmet sunmasının gerekliliğiyle vekilliği, hem de devletin piyasayı düzenleyici ve rekabeti sağlamaya yönelik ortaya koyduğu otoritesi itibarıyla asilliği uygulama alanı bulmaktadır.

Yeni Kamu İşletmeciliğinin temel taşlarını oluşturan tüm bu kuramsal temeller devletin/kamu kesiminin piyasa mekanizmasının etkinliğini arttırmasını, aynı zamanda devletin kendi içyapısını da bir işletme gibi işlem maliyetlerini düşürücü ve tasarrufları arttırıcı bir yapıda biçimlendirmesini ve devletin büyüyen ölçeğinin minimize edilmesini gerektirmiştir. Fakat belirtmek gerekir ki devletin işletme gibi verimlilik ve ekonomiklik gayeleri, gelir dağılımında adaletsizliğe ve üretim faktörlerinden emeğin aldığı payın düşmesine sebep olabilmektedir.

2. 1. 6. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Temel Unsurları

Yeni Kamu İşletmeciliği⁹; kürek çekmek yerine dümen tutmayı, hizmet etmek yerine yetkilendirmeyi, bürokratik süreç yerine piyasa sürecini, bürokrasinin ihtiyaçları yerine müşterilerin ihtiyaçlarına odaklanmayı, harcamak yerine biriktirmeyi, hiyerarşiden katılımcı ve takım çalışmasına geçmeyi beraberinde getirerek kamu yönetimi alanında değişiklikler yapmıştır (Fredericson, 1996, s. 264). Güzelsarı (2004, s. 94, 95) Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının temel bileşenlerini; siyasetten yönetime kayan bir

⁹ Fredericson, “Yeni Kamu İşletmeciliği” kavramı yerine “Devletin Yeniden İnşa Edilmesi Hareketi” (Reinventing Government Movement) kavramını kullanmıştır. Bu çalışmada Fredericson’un bu söylemi yerine Yeni Kamu İşletmeciliği kavramı kullanılmıştır.

anlayışın yükselmesi, piramit örgütlenmeden yatay örgütlenmeye geçilmesi, “süreç odaklı” yönetim yapısından “sonuç odaklı” yönetim yapısının benimsenmesi, vatandaş algısının hizmet talep eden saygın müşteri olarak değişmesi, kaynak kullanımında etkinlik vurgusunun artması, esnek hizmet sunumunun getirilmesi olarak ifade etmiştir. Bu ifadeler genel itibariyle YKİ anlayışının temel savları ve unsurlarını oluşturmaktadır.

Yeni Kamu İşletmeciliği birçok konu ve alan ile yakından bağlantılıdır. Hood’a (1991, s. 3) göre YKİ kamu yönetiminde, kamu kesiminin kamu harcamaları itibarıyla büyümesinin yavaşlaması veya küçülmesi, hizmet sunumunda yerellik ilkesi göz önüne alınarak klasik kamu kurumlarının iş görmesi yerine özelleştirme veya yarı özelleştirmelere yer verilmesi, bilgi teknolojileri gibi araçların kullanımıyla hizmet üretim ve sunumunda otomasyonun geliştirilmesi ve uluslar arası işbirliklerinin geliştirilmesi gibi yöntemlerle daha uluslararası bir gündem yakalanması olmak üzere dört eğilimle yakından ilgilidir. Benzer bir biçimde Fredericson’da (1996, s. 267) Yeni Kamu İşletmeciliğinin kamu-özel ortaklığı temeline dayanan, sözleşme akdeden, projelere fon veren ve hizmet sunumu için rekabet eden kurumsallaşmamış kamu birimlerine eğilimli olduğu görüşündedir.

Küçük kamu kesimi ve devletin küçültülmesi vurgusu YKİ de sık sık dile getirilir. Çünkü kamu kesimi bu yaklaşıma göre hantaldır, etkinsizdir ve özel sektör gerek kar saikıyla hareket ettiği için, gerek esnekliği dolayısıyla, gerekse etkinlik, verimlilik anlayışları çerçevesinde faaliyetlerini sürdürdüğü için kamu kesiminden daha iyidir. Bu sebeple YKİ anlayışına göre devlet küçültülmelidir. Ancak devlet piyasanın aksaklıklarını giderici ve tamamlayıcı yapısını sürdürmeli, kendi işleyişini de piyasanın işleyişi gibi gerçekleştirmeli, özel sektör gibi etkinlik ve verimlilik anlayışlarıyla yapısal dönüşüm sergilemelidir. Yani devlet bir taraftan küçültülürken diğer taraftan piyasadaki bir girişimci gibi hareket etmelidir (Arslan, 2010, s. 33). Devletin küçültülmesi gerek vergilerin azaltılması gerekse etkinsiz kamu harcamalarının kısılmasına sebep olacaktır. Bu durum ise kamu kesiminde artan fonun özel sektör tarafından etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayacak, yatırım ve tasarrufları arttıracaktır.

Bu çerçevede Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının, refah devleti anlayışının kamu üzerinde yarattığı büyük mali yük ve ekonomik krizler sonucunda “cep herkülü devleti” (hem küçük hem de süper gücü ekonomik, etkili ve verimli devlet olup bir süper

kahraman edasıyla zora düşen piyasa sisteminin sorunlarını uygun regülasyonlarıyla çözen devleti) getirdiği söylenebilir. YKİ, özel sektörü genişletip büyütüp güçlendirirken kamuyu küçültmüş ama kamunun güçsüz olması gerektiğini söylememiştir. Kamu sektörünün işletme vari bir dönüşümü olmuştur. Bu dönüşüm sık sık YKİ anlayışının Yeni Sağ ideoloji ile tutarlı olmasına bağlanmıştır. Fakat bu dönüşümün ve YKİ'nin geniş çevreler tarafından kabul görmesi politik anlamda kabul gören Yeni Sağ anlayışıyla tutarlı olmasına tek başına bağlamak yetersiz olabilmektedir. Hood'a (1991, s. 7) göre sosyal olarak heterojen olan beyaz yakalı sayısının artması, kamu sektörü işleri ve özel sektör işleri arasındaki geleneksel engellerin ileri teknolojik gelişmelerle değişmesi gibi bir grup özel sosyal koşullar YKİ'yi özellikle hızlandırmıştır.

Yerelleşme Yeni Kamu İşletmeciliğinin vurguladığı bir unsurdur. Merkezi yönetim yapısının ve merkezi bürokrasinin kırılarak yetkinin farklı birimler arasında dağıtılması gerek rekabetin oluşması, gerekse müşteri odaklı bir yapının oluşabilmesi için yerel halkın ihtiyaçlarına yanıt verebilecek (yerelleşebilecek) yapıların kurulması gerekli görülmüştür. Bu anlamda YKİ anlayışı merkezi yapının desantralizasyonu yani yerleşmeyi ön plana çıkarmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde yer alan merkezi ve piramit biçimli hiyerarşik yapı yerine özerk birimlere yetki devrinin gerçekleştirilmesi ile yatay ve network tarzı örgütlenme modellerinin oluşturulması Yeni Kamu İşletmeciliğinin önem verdiği konular olmuştur. YKİ mali ve idari özerkliğe sahip birimlerin kurulmasını, coğrafi yerinden yönetimin (yerel yönetimlerin) artmasını amaçlar. Nitekim böylece hizmet sunumunu sağlayan farklı birimler olacağından merkezin hizmet sunumunu sağlayamama problemleriyle karşılaşılmayacağı düşüncesi hâkimdir. Çünkü özerk nitelikli örgütlerin inşası hizmet sunum miktarını ve hizmetlerin kalitesini arttırabilecektir. Ömürgönülşen (2003, s. 22) mali ve idari özerkliğe kavuşmuş icrai kuruluşların oluşturulmasıyla bu kuruluşların, hizmet sunum kapasitesinin arttıracağını ve merkezi yönetimin planlama yapma ve stratejik politika oluşturma kapasitesinin geliştirilebileceğini belirtmektedir.

YKİ anlayışının bir başka unsuru ise gerek kamu kurumlarının gerekse kamu yöneticilerinin piyasa odaklı bir yönetim anlayışına sahip olmalarını beklemesidir. Piyasa odaklı yönetim dayandığı temellerden biri iç reformu gerçekleştirme sürecinde iç

pazarların yaratılmasını ihtiva eden “rekabet” iken, ikincisi ise özel sektörün üstünlüğünün ve kamu sektörünün de özel sektör gibi hareket etmesinde yönetsel açıdan bir fark bulunmadığı düşüncesidir (Güzelsarı, 2004, s. 98). Bu unsurlardan ilki olan rekabet ortamının gerek kamu kesiminde gerekse özel sektör için yaratılması maliyetlerin düşürülebilmesi için önemlidir. Çünkü rekabet ortamında tekelci yapılar kırılacak ve rekabet içindeki örgütler maliyetlerin minimize edilebilmesi için yeni üretim yöntemleri arayışları içine gireceklerdir. Daha ucuz ve daha düşük maliyetli mal ve hizmet sunumu böylece sağlanabilecektir. Nitekim tekelci veya aksak rekabet piyasalarının beraberinde getirdiği yüksek fiyatlar rekabetçi bir piyasa yapısı içerisinde görülmeyecek ve marjinal maliyetin marjinal hasıllata eşit olduğu noktada optimal fiyat düzeyi sağlanacaktır. Bu durumda müşteriler (vatandaşlar) da daha ucuza mal ve hizmet temini sağlayabileceklerdir. İkinci unsur olan kamu sektörünün özel sektör gibi çalışabilmesi noktasında ise verimlilik, etkinlik ve tasarruf saikıyla hareket eden kamu kesiminin oluşturulması amaçlanmaktadır. Nitekim bu doğrultuda örneğin amaçlarını ve ulaşmak istediği sonuçlarını stratejik planlama yaparak ortaya koyan, özel sektördeki insan kaynakları uygulamalarını kamu kesimine uygulayan bir kamu kesimi yapısının yüksek performans gösterebileceği YKİ anlayışında vurgulanmaktadır.

YKİ anlayışının bir diğer unsuru kamu yönetimi için performans denetimi ve standartları getiren yapısıdır. YKİ anlayışı, performansı nicel olarak ölçülüp değerlendirilebilmesine imkân tanıyan araçları beraberinde getirmiştir. Böylece çalışanlar etkinlik ve verimlilik düzeyleri belirlenip üretilen çıktılarının ölçülebilmesinin sağlanması amaçlanmıştır. YKİ’de performans denetimi ve standartları getirilmesi ile çıktı denetiminin yapılabilmesi amaçlanır. YKİ’nin sonuç/çıktı odaklı bir anlayışa sahip olması itibarıyla da 3E (ekonomiklik, verimlilik, etkinlik) analizleri yoluyla ölçüm yapılarak amaçlanan sonuçların gerçekleştirilmesi öncelik arz eder.

Kamu yönetiminde maliyetlerin minimizasyonu ve tasarruf vurgusuyla kaynakların daha etkin kullanılabilmesini savunan YKİ, aynı zamanda bu anlayışıyla özel sektörün yatırım hacminin genişletilmesi için ihtiyaç olan kaynağı kamu kesiminde özel sektöre aktarımı yoluyla yatırım kanalının güçlenmesini sağlar. Nitekim bu mekanizma ile ülke ekonomileri için gerek cari açıkları gerekse bütçe açıklarını (ikiz açık) kapatıcı bir unsur haline de dönüştürülebilir.

Müşteri odaklı anlayışı benimsemesi Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının kamu örgütlerinde görülen en belirgin unsurlarından bir diğeridir. Nitekim YKİ’de vatandaş anlayışından müşteri anlayışına doğru bir evrilme göze çarpar. YKİ’nin müşteri metaforu faydacı mantık, kamu tercihi modeli ve piyasa ekonomisinin modern uygulamalarının kamu kesimine uygulanması anlayışlarıyla şekillenerek rekabetçi bir piyasada bireysel tercih yapabilen bireyleri güçlendirir ve böylece bürokratik hizmet tekeli kırılır (Fredericson, 1996, s. 265). Ayrıca müşteri odaklı anlayış bireysel çıkarları kolektif çıkarların önünde tutması itibarıyla daha güçlü bir demokrasinin oluşturulabilmesine de hizmet eder.

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının temel savı, “verimsiz bürokrasilerden kaynaklanan sorunların, bunlar yerine özel sektör politika ve uygulamalarının konmasıyla giderilmesidir”(Palabıyık, 2004). Fakat aynı zamanda, Yeni Kamu İşletmeciliği reformları kötü bürokrasiyi (*red tape*) kesip yerine iyi bürokrasiyi koyarak bürokratları yetkilendirir ve onlara geniş özgürlükler de verir (Fredericson, 1996, s. 264,265). YKİ anlayışı kamu yöneticilerinin daha rahat hareket edebilmelerine fırsat sunmakla beraber özel sektördeki gibi daha profesyonel yöneticilerin yetiştirilmesini öngörmektedir (Arslan, 2010, s. 27). Çünkü kamu yöneticileri (*public managers*) performans artırımı konusunda birer süper kahraman olmasalar da, söz konusu yöneticiler performansın artması konusunda gerçekten önemli farklar yaratabilirler (Meier & O’Toole, 2009, s. 15). YKİ kamu yönetiminde sendikaların baskınlığını ve kalıplaşmış mesleki davranışlarını yıkarak kamu yöneticilerinin “yönetme hak ve yetkilerini” meşru kılmayı amaçlamaktadır (Ömürgönülşen, 2003, s. 23). Etkin ve verimli bir kamu yönetiminin kurulabilmesi için YKİ’nin ön plana çıkardığı daha az bürokratik örgütlenme seviyesi kurularak yönetim sürecinin katmanlı ve zaman alan aşamalı yapısı kırılarak yönetsel süreç hızlandırılabilir ve yöneticilerin böylece daha hızlı ve etkili kararlar alabilmelerine olanak tanıyabilir.

YKİ anlayışının ön plana çıkardığı bir diğer unsur ise özelleştirmelerin arttırılmasıdır yönündeki görüşüdür. YKİ anlayışı özelleştirmelerle kamu kesiminin sunacağı hizmetlerin özel sektöre bırakılmasıyla daha etkin ve verimli bir hizmet sunumunun gerçekleştirilebileceğini vurgulamaktadır. YKİ anlayışı devlete, etkin çalışan piyasa ve hizmetleri daha verimli sunabilecek piyasa mekanizmasının işlemlerini kolaylaştırıcı bir

görev verir. Fakat Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının, devletin tek rolünün piyasa mekanizmasının eksikliklerini gidermek ve piyasaya yardımcı olmak şeklinde piyasa için devlet anlayışını geliştirdiğini söylemek sıg bir bakış açısı olur. Oysaki devlet ve diğer kamu kesimi aktörleri, sunacakları mal ve hizmetlerin daha düşük maliyetlerle sağlanmasında piyasa rekabetinden pekâlâ yararlanabilirler (Meier & O'Toole, 2009, s. 8). Gerek özel sektörden daha düşük maliyetlerle hizmet satın alarak ve piyasaya kendi sunması gereken hizmetleri daha düşük maliyetlerle sundurarak, gerekse satın alacağı mal ve hizmetleri işleyen bir piyasadan çok daha ekonomik ve daha düşük bir maliyetle satın alarak kamu kesimi piyasa rekabetini kendi lehine avantajlı kılabilir. Hatta kamu kesiminin işlettiği teşebbüslerin, marjinal maliyetlerini marjinal gelirlerine eşitleyemeyenlerini diğer bir ifadeyle kar elde etmekten uzaklaşan hatta zarar eden kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirilerek daha etkin ve verimli hizmet sunumunu özel sektör eliyle daha kazançlı bir biçimde kamu kesimi gördürebilir.

YKİ şeffaf, açık, hesap verebilir, esnek bir kamu yönetimi anlayışının yerleşmesinin önemi üzerine vurgu yapar. Nitekim bu özellikler kamu yönetiminde iyi bir Yönetişimin yerleşmesi için de gerekli olan unsurlardır. Benzer bir biçimde YKİ, Yönetişim ve sivil toplum vurgusunu sürekli ön plana çıkarır. Demokratiklik ve katılımın sağlanması tutkusu Yeni Kamu İşletmeciliğinin temel bileşenleri arasındadır. Kamu yöneticileri ve işçiler devletin yeniden inşa edilmesi sürecinde yetkilendirilirler (Fredericson, 1996, s. 267). Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı Yönetişim vurgusu ile daha kolay kabul görmüştür. Nitekim Yeni Kamu İşletmeciliği siyaset-yönetim ikilemi ile rasyonellik meselesinden “Yönetişim” kavramını kullanarak kaçınmaktadır (Fredericson, 1996, s. 267).

1980’li yıllarda hızla yükselen YKİ trendi ve 1990’lı yıllarda hızla popülerleşen Yönetişim anlayışlarının temelde farklı oldukları ve hatta bazı yazarlarca birbirlerinden tamamen ayrı şeyler olduklarını söylense de söz konusu iki anlayış pek çok alanda pek çok ortak söylemlerle seslerini duyurmaktadır. Peters ve Pierre (1998) her iki yaklaşımca da, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının önemsenildiğini, kamu ve özel sektör ikileminin köhne olduğunu, her iki anlayışın da rekabeti hizmet sunumunda verimliliği arttıran bir araç olarak ön plana çıkardığını, her iki anlayışın da girdiler yerine çıktılara ve sonuçlara önem verdiğini ve her iki anlayışın da kamunun doğrudan

mal ve hizmet üreticisi olmak yerine yönlendirici ve rehberlik edici işleve sahip olmasını öngördüğünü belirtirler. Bu çerçevede 2. bölümün bir sonraki başlığında ele alınacak olan “Yönetişim anlayışı”nın YKİ anlayışının alternatifi ya da ondan tam anlamıyla kopuk olduğu düşünülmeden, bu iki anlayışı aynı kayıkta yol alan iki yolcu olarak düşünmek daha uygun olacaktır.

2. 2. YÖNETİŞİM

Neo-liberal politikaların kamu yönetiminde yarattığı dönüşümün iki unsuru bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yönetsel bağlamda olup “geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına; siyasal açıdan ise bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine geçiş; ikincisi, Yeni Kamu İşletmeciliği paradigmasından Yönetişim paradigmasına geçiştir” (Güzelsarı, 2004, s. 86). Yönetsel alanda işletmecilik anlayışının getirdiği yönetme özgürlüğü, Yönetişim paradigmasının seçme özgürlüğü anlayışıyla böylece harmanlanmıştır. YKİ anlayışının ardından bu kısımda Yönetişim kavramına, Yönetişim anlayışının oraya çıkışına ve bu anlayışın temel unsurlarına değinilecektir.

2. 1. 1. Yönetişim Kavramı

“Yönetişim” (*governance*) kelimesi yönetmek, idare etmek, hükmetmek gibi anlamlara gelen “yönetmek” (*to govern*) kelimesinde türemektedir. Latince “*gubernare*”, İngilizcede ise “*governance*” olarak kullanılan “Yönetişim” sözcüğü, Fransızcada “*gouverner*” olarak Yunancada ise “*kybernan/kubernan*” olarak kullanılmaktadır. Nitekim Yönetişim (*governance*) ile yönetim (*to govern*) ve hükümet (*government*) kavramları Yönetişim (*governance*) kelimesi hükümet otoritesinin kullanımına dâhil olmayı/ortak olmayı ihtiva ederken hükümet (*government*) kelimesi otoritenin kullanımını ihtiva etmesi itibarıyla kesinlikle aynı şey değildir (Hughes, 2014, s. 226). Yönetişim kelimesinin kullanımına bakıldığında yönetim sözcüğüne “işteşlik” ekinin yani karşılılık anlamının eklenmesiyle oluşturulduğu görülmektedir (Okçu, 2012, s. 11). Geleneksel kamu yönetimini temsil eden “yönetim” kavramında gücü kontrol eden ve baskın konumda olan devlettir. Fakat “Yönetişim” kavramıyla ortak yaşam ve etkileşim hâkim konumdadır (Kapucu, 2012, s. 37). Çoklu aktörlerin rol aldığı yönetsel süreçler Yönetişim sistemini oluşturur.

Yönetişim kavramının anlamı Büyük Türkçe Sözlükte “Resmî ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı” olarak ifade edilmiştir (TDK, 2015). Kamu yönetimi sözlüğünde ise Yönetişim, “bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen” (Bozkurt & Ergun, 2008, s. 274) olarak ifade edilmektedir. Yönetişimi, Dünya Bankası (WB) ve Asya Kalkınma Bankası (AsDB), gelişmek için bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde gücün (otoritenin) kullanılma becerisi olarak tanımlamışlardır (World Bank, 1992, s. 1). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Yönetişimi bir ülkenin her seviyedeki meselesini yönetmek için ekonomik, siyasal ve yönetsel otoritenin kullanımı olarak ifade ederken, Afrika Kalkınma Bankası (AfDB) ise bir ulusun yönetim meselelerinde otoritenin kullanılma yollarına tekabül eden bir süreç olarak görmüştür (IFAD, 1999). Bu çerçevede Yönetişim kelimesinin aldığı isimde kurumdan kuruma değişiklik göstermektedir. Yönetişimi, Dünya Bankası (WB) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) iyi Yönetişim (*good governance*) olarak ifade ederken, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) kurumsal Yönetişim (*corporate governance*), Avrupa Birliği (AB) ise Avrupa Yönetişimi (*European Governance*) olarak ifade etmiştir.

Hughes (2014, s. 231) Yönetişimi “interaktif düzenlemeler” ile “bir sistemin kendini yönetme çabalarının toplamı” olarak ifade etmektedir. Rhodes’e (1996, s. 652) göre Yönetişim, kendiliğinden örgütlenen örgütlerarası ağlardır ve Yönetişim bu ağların otoriter bir biçimde kaynak tahsis etmek ve kontrol ve koordinasyon kullanmak için yönetim yapıları olan hiyerarşi ve piyasaları tamamlar. Sistem yaklaşımına göre ise sosyo-sibernetik sistem olarak Yönetişim, kendi kendini organize eden, birbirine bağlı çok sayıda aktörden oluşan, devletin yönetim sınırlarını çizen, tek bir merkezi gücün olmadığı bir sistemdir (Demirci, 2012, s. 141). Haktankaçmaz (2004, s. 46) Yönetişimi, yönetilen ile yöneten arasındaki ayrımı kaldırmak ve vatandaşların gerek yönetme sürecine gerekse yönetilme sürecine aktif katılımını sağlayacak kamusal alanları oluşturmak için ortaya atılmış bir kavram olarak ifade etmektedir. Gündoğan ise Yönetişimi, “...yapay bir düşünsel üretim olmaktan ziyade, karmaşıklaşan toplumsal durumların yönetiminde, gerçek bir ihtiyaca cevaben gelişen bir reaksiyon...” (Gündoğan, 2010, s. 33) olarak görmektedir. Bugün Yönetişim anlayışı, yurttışı bir ortak olarak gören, sivil toplumla işbirliği içinde çalışan kamu yönetimini ifade ettiği

yaygın bir biçimde kabul görmektedir (Erdoğan Tosun, 2014, s. 245). Esasen Yönetişim sözcüğü ile hiyerarşilerin yerini karşılıklı etkileşimlerin belirlediği ve çok sayıda aktörün rol aldığı yönetim süreci kast edilmektedir (Şengül, 1999, s. 12).

2. 1. 2. Yönetişim Anlayışının Ortaya Çıkışı

Yönetişim anlayışı 1990'lardan itibaren literatürde ve uygulamada yerini almaya başlamış bir yaklaşımdır. Yönetişim kavramı bugün kullanılan anlamda ilk kez Dünya Bankası tarafından Afrika için oluşturulan bir raporda iyi Yönetişim (*good governance*) olarak kullanılmıştır (Kahraman, Vurgun, & Öztop, 2012, s. 116). Ancak Yönetişim kelimesinin ortaya çıkışı yeni değildir, çünkü bu sözcük Fransızcada birkaç yüzyıldan daha uzun bir süredir varlığını sürdürmektedir. Fakat literatürde kullanılan anlamıyla Yönetişimin yeniden kullanımı 1990'lı yıllara tekabül etmektedir.

1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin çarelerine çözüm üretme girişiminde olan neo-liberal politikalar IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların yapısal reform çabalarıyla köklü kamu yönetimi ve özel sektör için köklü yapısal reformlar gerçekleştirmişlerdir. Uluslararası sermayenin güven içersinde dolaşabileceği bir ortamın yaratılması için devletlerin hukuk düzenlerinin değiştirilmesi ve tek tipleştirilmesinden, finansal yapının küreselleşme sürecinde tek düzen yapının oluşturulmasına kadar birçok farklı alanda reform yapılmıştır. Örnek olarak bankacılık işlemlerinin tek tipleştirilmesi ve küresel sermayenin dolaşımının güven içinde özgür dolaşımı için bankaların Basel kriterlerine uyumu, Avrupa Birliği'ndeki ülkelerin yapısal benzerliğinin sağlanması için Maastricht kriterlerinin ve AB uyum programlarının üye veya üye olmaya aday ülkeler için sağlanması verilebilir. Bu reformlar özellikle gelişmekte olan dünya ülkeleri için geniş kapsamlı neo-liberal reform düzenlemelerini beraberinde getirmiştir.

Küreselleşme ve küresel sermayenin özgürleşmesi anlamında dünya ülkelerinde yapılan yapısal düzenlemeler ve reformlar 70'li yılların işsizlik ve enflasyon gibi problemlerine çare olabilmişse de yaratılan keskin devlet ve özel sektör ayrımı sosyal konularda sıkıntı yaratmaya başlamıştır.

1980 sonrası dönemde kapalı bir ekonomik yapıdan açık piyasa sistemine geçilmesi ile birlikte devlet dışında yeni aktörler yaratılmış veya var olan devlet dışı aktörler

güçlendirilmiştir. Özel sektör örgütleri hızla kıtalararası büyüyüp, güçlenirken devletlerin minimize edilmesi anlayışının yaygınlaşması ile devlet dışı aktörlerin daha da yayılacak alan bulmasına aracı olmuştur. Söz konusu güçlenen yeni aktörlerin, özellikle büyük sermayeleri ellerinde bulunduran aktörlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer aktörlerin devlet ile birlikte yönetim sürecinde aktif rol oynamaya başlamalarını yönetim sözcüğünün karşılamakta yetersiz kalması ve Yönetişim sözcüğünün bu yeni yapılanmayı tasvir edebilmesi itibarıyla Yönetişim kavramının kullanımı kabul görmüştür. Kamu, özel sektör, vatandaş işbirliği Yönetişim çatısı altında dile getirilir olmuştur.

2. 1. 3. Yönetişim Anlayışının Temel Unsurları

“Yönetişim bir dizi işlevin ve bunlardan doğan sorumluluğun devletten sivil topluma aktarıldığı yeni türde bir ilişki” (Haktankaçmaz, 2004, s. 48) olarak karşımıza çıkmaktadır. Sivil toplumun diğer insanlarla barış içinde bir arada yaşayabilme kapasitesi olduğu söylenmektedir (Erdoğan Tosun, 2014, s. 245). Bu çerçevede toplumun bir arada barış içinde yaşayabilmesinin anahtarı, sivil toplumun yönetsel sürece dâhil edilmesini öngören Yönetişim anlayışının elinde bulunmaktadır. Bu sebeple kamu otoritelerinin, yönetsel sürece sivil toplumun katılması yönünde adım atmaları gerekmektedir. Bu nedenle gerek ulusal gerekse uluslararası kuruluşların yönetim sürecindeki tek aktörlü yapının varlığını kabul etmekten başka bir şey görmedikleri anlayış yavaş yavaş terk edilmeye başlanmıştır. Nitekim 1990 öncesi dönemde uluslararası kuruluşlar yönetim ve karar alma sürecinde yalnız “devlet” vurgusunu kullanarak tek aktörlü bir yapıyı işaret ederlerken, 1990 sonrası dönemde yerel yönetimlerin, bireylerin ve diğer aktörlerin yönetime katılması yönünde ülkelerin yönlendirilmesi ve böylece çok aktörlü bir yapının inşa edilmesini işaret etmeye başlamışlardır.

Belirtmek gerekir ki, yalnızca kamu otoriteleri için değil özel sektör şirketleri için de Yönetişim çoğu kez gündeme gelmiş ve önemli olmuştur. Nitekim uluslararası sermaye akışkanlığının artması ve kıtalararası yatırımların yaygınlaşması çok ortaklı, çok uluslu şirketlerin sayılarının hızla artmasını sağlamıştır. Şirketlerin yönetimini hem dışarıda devlet kanalıyla yapılan regülasyonlar ve şirketlerin kanuni çerçevesinin hükümetçe belirlenmesi, hem de şirket yöneticilerinin hesap verebilirliği ve hissedarların güveninin

temini gibi iç yönetim unsurları itibarıyla inceleme “şirket Yönetişi” olarak addedilmektedir (Hughes, 2014, s. 239, 240, 241). Hissedarların güvenin temininin önem kazanması ve hesap verebilirlik uygulamalarının oluşturulması noktasında şirket Yönetişi önem kazanmaktadır. Nitekim 2008’deki stag-deflasyon olgusuyla ifade edilebilecek küresel ekonomik kriz, 1997 yılındaki Asya krizi, Çin’de ve ABD’de hızla yükselen gölge bankacılık uygulamalarının yarattığı belirsizlikler gibi bankacılık ve finans alanında yaşanan krizler şirket Yönetişiminin iyileştirilmesini tetikleyen unsurlar olmuştur.

Palabıyık (2004, s. 64) Yönetişim çabalarının başlıca özellikleri olarak çıktı ağırlıklı, piyasa tabanlı, müşteri odaklı, değişimi hızlandırıcı, toplumun sahiplendiği yerinden yönetim uygulamaları olarak ifade etmektedir. Nitekim bu özellikleriyle Yeni Kamu İşletmeciliği ile Yönetişimin iç içe geçmişliği ortadır. Verimliliğin, etkinliğin, katılımın, hesap verebilirliğin uyumlu bir biçimde hareket etmesini sağlayan temel mekanizma Yönetişim olmaya başlamıştır. Yönetişim anlayışı ile “...devlet; hesap verebilir, denetlenebilir, saydam, katılımcı, piyasaya öncelik veren, özel sektörü, sivil toplumu, uluslar arası kuruluşları da yönetme sürecine dahil eden, küresel ile yerel arasındaki dengeyi kurabilen, kar ile kamu yararı, müşteri ile vatandaş ilişkilerini optimum seviyede düzenleyebilen bir yapıya” (Arslan, 2010, s. 36) sahip olmaktadır. Bu kapsamda Yönetişim, hesap verebilirliğin, yapıların ve kurumların inşa edilebilmesini sağlar (Hughes, 2014, s. 29). Yönetişim kavramı devletin toplum üzerindeki denetim ve kontrol gücünün azaltılması ve küçültülmesi yönünde bir reçete sunar (Haktankaçmaz, 2004, s. 52).

Rhodes (1996) minimal Yönetişimin en az altı farklı kullanımı olduğunu belirtmiş ve altı farklı Yönetişim sınıflamasını şu şekilde yapmıştır; devlet olarak Yönetişim (kamu harcamalarının azaltıldığı, hizmet sunumunda piyasa ve piyasa benzeri mekanizmaların kullanıldığı devlet müdahalesinin biçiminin yeniden tanımlandığı Yönetişimi ifade eder.), kurumsal (*corporate*) Yönetişim (özel sektör için öngörülen ve kamu sektörüne de onun bir şirketmiş gibi yönetilmesi anlayışını içeren yöneticilerin hesap verebilir ve eylemlerinden sorumlu tutulabildiği, bilgiye erişimin açık olduğu Yönetişimi ifade eder.), Yeni Kamu İşletmeciliği olarak Yönetişim (özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uyarlandığı, devletin küçültülüp yönlendirici role geçirildiği ve böylece

Yönetişimin daha fazla alana yayılabildiği, özel sektör ve piyasanın yüceltilerek yetkinin kamudan piyasa ve piyasa benzeri alanlara aktarıldığı/paylaşıldığı Yönetişimi ifade eder.), “İyi Yönetişim” olarak Yönetişim (yönetimin gerçekleştirilmesi için ekonomik ve siyasal gücün farklı aktörlerin katılımıyla kullanıldığı Yönetişimi ifade eder.), sosyo-sibernetik sistem olarak Yönetişim (politika çıktılarının artık tek başına merkezi yönetimin veya tek bir otoritenin ürünü olmadığı, devletin, yerel yönetimlerin, özel sektörün, gönüllü örgütlerin yönetim sürecinde rol aldığı ve kararların bu aktörlerin sosyal-politik-yönetimsel etkileşimlerinin sonucu olduğu Yönetişimi ifade eder.), kendiliğinden organize olan ağlar olarak Yönetişim (karar alma sürecinin kamu, özel ve gönüllü örgütler arasında kendini organize eden yönetim ağlarına dayandığı Yönetişimi ifade eder.).

Stoker (1998) ise Yönetişim anlayışının şu beş ifade etrafında biçimlendiğini söyler: birincisi, Yönetişim bir takım kurumlar ve aktörlerden oluşan fakat aynı zamanda devletin ötesinde bir yapı kurgular; ikincisi, Yönetişim sosyal ve ekonomik konuları ele almak için kamu, özel ve gönüllü sektörler arasındaki sorumluluk ve sınırları belirsizleştirir; üçüncüsü, Yönetişim kurumlar arasındaki ilişkileri kapsayan güç (otorite) bağımlılıklarını içerir; dördüncü Yönetişim özerk ve kendini yöneten aktörlerin arasındaki ağlarla (*networks*) ilgilendirir; son olarak Yönetişim, devleti yönlendirmek (dümen tutmak) ve kılavuzluk etmek için yeni araçlar ve teknikler kullanabilen bir yapı olarak gördüğü için yönetmek için devletin gücüne ya da otoritesine dayanmadan bir şeyler yapabilmeyi içerir. Smouth (1998, s. 84) ise Yönetişim anlayışının şu dört tanımlayıcı özelliğinin öne çıktığını belirtir: birincisi Yönetişim ne bir kurallar sistemi ne de bir eylem değildir fakat bir süreçtir, ikincisi Yönetişim egemenlik üzerine değil uzlaşma üzerine inşa edilir, üçüncüsü Yönetişim kamu sektörü ve özel sektör aktörlerini aynı anda içerir, dördüncüsü ise Yönetişim resmi bir kurum değil fakat devamlı etkileşime bağlı bir yönetim sürecidir.

Eliassen ve Sitter (2008, s. 104) Yönetişim tartışmalarının, Yeni Kamu İşletmeciliğinin ötesinde bir hizmet sunumu modernizasyonu, çeşitli ve farklı düzeylerde (küresel, bölgesel, ulusal ve yerel ya da çoklu düzeyde Yönetişimi içeren) devletle ilişkiler ve daha merkez sol bir anlatı veya projeleri kapsayan üç merkezi konuyu içerdiğini belirtirler.

Yönetişim, yönetsel aktörlerin birbiriyle iletişimi ve etkileşimi ile kurulacak yeni bir yönetim anlayışını beraberinde getirmektedir. Bunu yaparken kamu ve özel sektör arasındaki ayrımı ortadan kaldırarak, kamu ve özel sektör birlikteliği ve bu iki sektörün iç içe karar aldığı ve uyguladığı bir ortam geliştirmektedir. Yönetişim, birbirleriyle etkileşim içinde olan aktörlerin arasındaki “interaktif Yönetişim ağları” ile gerçekleştirilir (Kahraman, Vurgun, & Öztop, 2012, s. 122). Söz konusu aktörlerin hepsi alınan kararlarda sorumluluğu paylaşmaları gerekir ve bu aktörlerin birbirine bağlı ve birbirinden bilgi alabilir nitelikte olmaları gerekir.

Yönetişim, salt kamu idaresinin ortaya koyduğu yapı ve organizasyondan çok daha fazlasıdır. Çünkü Yönetişimin kamu idaresinin dışındaki aktörleri de yönetsel sürece dâhil etmesiyle büyük bir organizasyon oluşturulur ve bu organizasyon içinde yer alan aktörlerin birbiriyle ilişkileri üzerinden yönetsel güç hareket ettirilerek yönetsel karar alma ve uygulama aşamaları gerçekleştirilir. Birbiriyle etkileşim ve iletişim içinde olan farklı aktörlerin özerk yapıları esas unsurdur. Çünkü böyle bir yapıda alınan kararların bir taraftan meşruiyeti sağlanırken diğer taraftan birbirini denetleyen aktörlerin daha hesap verebilir ve şeffaf bir yapı ortaya koyacakları kabul edilir. Yönetişim sürecinde etkin olan üç ana aktör bulunmaktadır. Bunlardan ilki devlet veya kamu sektörüdür. Devlet mekanizması ise hem devlet tüzel kişiliğini hem de devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile siyasal örgütleri kapsamaktadır. İkinci aktör ise sivil toplum örgütleridir. Sivil toplum örgütlerini ise örgütlü veya örgütsüz toplulukları ve bireyleri kapsayan, devlet ve özel sektör dışındaki üçüncü bir yapıdır. Yönetişim sürecinde rol alan üçüncü aktör ise özel sektördür. Özel sektör organizasyonunu ise finansal kuruluşlar, yatırımcılar gibi piyasa sürecinde rol alan gruplar oluşturmaktadır.

Yönetişim öncesi yönetim modeli devlet, örgütlü emek ve sermayeye dayanan bir sistem iken Yönetişimle birlikte yeni sistem devlet, sivil toplum ve sermaye şekline dönüştürülmüştür (Şengül, 1999, s. 12). Yönetişim anlayışı ile birlikte devlet ya da daha geniş ifadesiyle kamu sektörü ve sermaye ya da özel sektör Yönetişim öncesine göre varlığını korurken, örgütlü emeğin yerini sivil toplum örgütleri ve bunları oluşturan bireyler ve gruplar almıştır. Üçüncü sektör olarak da ifade edilen sivil toplum örgütleri birey temalı bir yapıda olsalar da örgütlü faaliyetleri içermeleri itibarıyla salt bireysel

gayelere hizmet ettikleri söylenemez. Onlar daha çok kolektif hareket eden grupların maksatları doğrultusunda hareket etmektedirler.

Esasen Yönetişim anlayışı ile birlikte devlet karar sürecinin tek aktörü olmaktan çıkıp, diğer aktörlerle birlikte karar sürecine katılan, müzakereci bir konuma geçmiştir. Yani yönetim anlayışından Yönetişim anlayışına geçiş devletin dönüşümünü de kapsamaktadır. Yönetişim varlığını sürdüren bürokratik yönetim ve geleneksel anlamda seçilmiş yönetim anlayışı ile politika süreçlerinin oluşturulması yerine, sivil toplum ve özel sektörü de devlet ile birlikte politika oluşturma süreçlerine dâhil etmiştir (Okçu, 2012, s. 12). Bu durum devlet, özel sektör, sivil toplum ortaklıklarının kurulmasına bu aktörler arasında iletişimin ve ağ bağların (network) geliştirilmesine ihtiyaç duymuş ve devletin güç kullanma ve politika oluşturma tekeli farklı aktörler arasında paylaşılmasını gerektirmiştir. Minimal devlet ile Yönetişim arasındaki köprüünün en büyük ayağı da tam burada yani diğer yönetim aktörlerine yer açılması gerekçesiyle devletin bazı alalardan çekilmesi veya küçülmesi ile sonuçlanmıştır. Bu durum kendini devletin sahip olduğu işletmelerin özelleştirilmesi, kamu çalışanlarının sayılarının azaltılarak sözleşmeli personel uygulamalarının yaygınlaşması ve kamu harcamalarının ve bu harcamaları finanse etmede en büyük rolü üstlenen vergilerin azaltılması ile kendini gösterir. Tabi devletin değişen rolü yalnızca bunlarla da sınırlı değildir. Ulus devlete rakip organizasyonların (ulus ötesi ve uluslararası) yönetsel sürece dâhil edilmesi ve ulus devletlerin bu organizasyonlara eklemleme arzusu ya da eklemleme zorunluluğu rakip oluşumlar içinde devletin hareket etmesini ve adımlarını belirlemesini gerektirmiştir. Bu durum örneğin devletlerin yalnızca kendi ulusal mevzuatlarıyla bağımlı olmamaları uluslararası arenada yargısal denetime tabi olmaları ile sonuçlanmıştır.

Yönetişim sürecinde sivil toplum, özel sektör ve kamu kesiminin yönetim sürecinde birlikte yol aldıkları sıkça vurgulanır. Fakat özel sektör ve sivil toplumu yönetim sürecine dâhil olmaya iten dürtülerin neler olduğu genel olarak vurgulanmamaktadır. Nitekim piyasa aktörleri kendi sermaye ve üretim güçlerini arttırmak ve kendi çıkarları doğrultusunda yönetim sürecini manipüle etmek için bu sürece katılırken, sivil toplum örgütleri onu oluşturan bireylerin ve grupların etkileşimi sebebiyle yönetim sürecinde yer alırlar (Gündoğan, 2010, s. 19). Sivil toplum örgütlerini oluşturan grupların kendi

faydalarını veya kolektif faydaları en çoklaştırmak için yönetim sürecine katılmaktadırlar. Böylece, Yönetişimle birlikte devletin/kamu kesiminin egemenliğinden ödün vererek özel sektör ve sivil toplum örgütlerine yönetim sürecinde yer açtığı ve farklı aktörlerin birbirleri arasındaki karmaşık ağlara dayanan çok yönlü ve çok aktörlü bir yönetim süreci başlar.

Belirtmek gerekir ki, devlet ve piyasa mekanizmasının birbirine rakip bir birlerinin üzerinde güç kullanma sürecinin yarattığı paradoksal ve kaotik durum karar alma sürecinde sorunlar ve politika yapımının kutuplu bir hale gelmesine sebep olmuştur. Bir tarafta piyasanın “görünmez bir el” vasıtasıyla kendiliğinden düzenlenici ve dengeye gelici mal ve paranın mübadelesi üzerinden kurgulanan sistemin, diğer tarafta devletin merkezi otoritesinin “kadife eldiven içindeki demir yumruğunun” tek başına karar alma arzusu arasında bir açmaz bulunmaktaydı (Okçu, 2012, s. 13). Bu açmazın aşılabilmesi piyasa ve devlet aktörünün bir vücuda bağlı iki el olduklarının Yönetişim kavramı ile söylenmesine bağlıdır. Piyasanın görünmez eli ve devletin yumruğunu açmış ve işbirliğine hazır demir elinin birlikte mücadele verdiği ve çalıştığı yeni yönetsel süreç yönetim yukarıdaki paradoksal durumun aşılmasının anahtarını Yönetişim kavramı altında sunmaktadır.

Yönetişimin sivil toplum vurgusu yönetsel sürecin etkinliğinin artması için oldukça önemlidir. Nitekim organize olmuş katılımcı bireylerle halkın yönetime katılması sağlanabilir (Haktankaçmaz, 2004, s. 49). Bu sebeple bireylerin örgütlenebilme yeteneklerinin gelişmesi gerektiğinden organize olmuş bireysel yapıların sağlanabilmesi için sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecine katılma ve belirleyici kararlar alabilme eğiliminde özneler olarak hükümet ile birlikte hareket edebilmeleri oldukça önemlidir. Çünkü organize olmuş bireylerin katılımcı bir yapıda faaliyet gösterebilecekleri hükümet dışı örgütler sivil toplum kuruluşlarıdır. Nitekim sivil toplum kuruluşlarının, akademisyenlerin, özel sektör örgütlerinin, sendikaların ve yerel yönetimler gibi diğer aktörlerin devletle/hükümetle birlikte yönetime katılmaları ile şeffaflık ve açıklık sağlanabilecek, hesap verebilirlik ve sorumluluk bilinci birbirini denetleyen aktörler yardımıyla oturtulabilecek ve kamu sektörü-özel sektör-vatandaş örgütlenmesi ve ortak karar alabilirliği sağlanabilecektir. Üstelik böyle bir demokratik katılım mekanizması, bireyler için aktif katılımın sağlanması boyutuyla yönetsel karar alma sürecinde önem

arz ettiği gibi alınan yönetsel kararlarda vatandaşların/bireylerin rızaları olması ile devletin ve iktidarın meşruiyetini arttırıcı/pekiştirici bir yapı da inşa edecektir.

Yönetişim ve küreselleşme eş anlı ortaya çıkan kavramlar olmakla birlikte küreselleşmenin sivil toplumun g kazanmasına vesile olmaktadır (Kahraman, Vurgun, & ztop, 2012, s. 115). Sivil toplum örgütlerinin küreselleşen dünyada bilgi teknolojilerinin etkin kullanımının da yardımıyla seslerini ve etkileşimlerini daha kolay bir biçimde daha geniş kitlelere duyurabilmeleri siyasa belirleme sürecinde önem kazanmalarını sağlamaktadır. Ayrıca küreselleşmenin özel sektör ve finansal kuruluşlar için gelişmesi de onları birbirleriyle etkileşim içinde olan, birbirleriyle doğru ve hızlı bilgi akışına gereksinim duyan, şeffaf ve açık diyalogların kurulması ihtiyaını beraberinde getirmiştir. Bu açılardan, küreselleşmenin doğurduğu ihtiyaçların Yönetişimin temel değerleriyle paralellik gösterdiği görülmektedir.

Yönetişim gerek uluslararası gerekse ulus düzeyinde önem atfedilen bir anlayış olarak belirlemektedir. Nitekim ulusüstü anlamda Yönetişim birçok platformda ele alınmıştır. Bunlardan en önemlisi Rio Deklarasyonu olarak da bilinen ve Rio de Jenerio’da 1992 yılında yapılan Birleşmiş Milletler evre ve Kalkınma Konferansının sonucunda alınan kararlardır. Bu konferansta yerel Yönetişime önemli katkılar yapılmış ve “*devlet merkezli değil toplum merkezli bir kentsel ve yerel kalkınma*” (ukurayır, 2014, s. 268) anlayışı benimsenmiştir. Bu konferansın sonucunda alınan ve Gündem 21 olarak da bilinen eylem planında sürdürülebilir gelişmenin ve sürdürülebilir bir yaşamın yaratılması için gerek sivil toplum örgütlerinin, gerek yerel yönetim birimlerinin, gerek ülkelerin kısaca herkesin üstlenmesi gereken bir rol olduğu belirtilerek devlet dış aktörlere de sorumluluklar yüklenmiş, sürdürülebilir gelişmenin sağlanması için katılımcı bir yönetimin sağlanmasının önemi belirtilmiştir. Nitekim Gündem 21’de katılımın en iyi yerel düzeyde sağlanabileceği sebebiyle yerel yönetimleri ön plana çıkarmıştır (Haktankaçmaz, 2004, s. 46). Bu bağlamda UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) desteklediği ve koordine ettiği, her ülkenin yerel düzeyde karar alma sürecinde vatandaşları da dâhil ederek yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, katılımcılığın, hesap verebilirliğin, şeffaflığın, Yönetişimin ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için her ülkenin Yerel Gündem 21’ini oluşturması ngrlmştir. Yönetişimin ulus üstü düzeyde ele alındığı diğer organizasyonlara

1993'te gerçekleştirilen Viyana İnsan Hakları Konferansı ve 2010 yılında gerçekleştirilen Milenyum Kalkınma Hedefleri Zirvesi verilebilir.

Yönetişimin sürdürülebilir bir yaşama hizmet ettiği gerçeğinden yola çıkarak onun ölçülebilmesi de önem arz etmektedir. Nitekim Yönetişimin ölçülebilmesine ve izlenebilmesine rehberlik eden çalışmalar daha katılımcı ve daha sürdürülebilir bir yaşamın oluşturulması için gereklidir. Dünya Bankası'nın hazırladığı Dünya Çapında Yönetişim Göstergeleri (The Worldwide Governance Indicators-WGI) 200'den fazla ülkenin Yönetişim düzeyinin izlenebileceği göstergeleri sunmaktadır. WGI, hesap verebilirlik, siyasal istikrar ve şiddetin/terörün yokluğu, hükümetin etkinliği, düzenleyici kalitesi, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrolü olmak üzere altı boyutu esas alarak ülkelerin Yönetişim göstergelerini sunmaktadır (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010). Söz konusu göstergeler yardımıyla ülkelerin Yönetişimi gerçekleştirme düzeyleri birbiriyle karşılaştırılabildiği gibi yıllar itibarıyla belirtilen farklı boyutlarda ülkelerin kendi içindeki Yönetişim değişimleri de izlenmektedir.

Kısaca belirtmek gerekir ki Yönetişim farklı aktörlerin yönetme sürecinde rol aldıkları bir yapıdır ve sıklıkla iyi Yönetişim kavramı olarak kullanıldığı görülmektedir. Yönetişim kavramı bir bölgenin, bir ülkenin veya bir kentin yönetimini ifade ederken, bu kavrama “iyi” sıfatının eklenmesiyle bir bölgenin, bir ülkenin veya bir kentin “nasıl” yönetildiğini belirten bir yargı kavramı haline gelmiştir (Gündoğan, 2010, s. 32). Bu sebeple her ne kadar literatürde Yönetişim ve iyi Yönetişim sık sık birbirlerinin yerine kullanılsalar da iyi Yönetişim anlayışını ayrıca ele almak gerekli görülmüştür.

2. 1. 4. İyi Yönetişim (*Good Governance*)

Ulusal ve uluslararası alanda yaygın bir biçimde Yönetişim kavramına “iyi” sıfatı eklenerek “iyi Yönetişim” kavramı şeklinde kullanılmaya başlanmıştır. Oysa Yönetişim, yönetim biçimini belirten bir kavramken iyi Yönetişim “iyi yönetme ya da doğru ve açık yönetim” (Çukurçayır, 2014, s. 258) anlamlarına gelen bir kavramdır. Bu iki kavram birbirlerinin yerine sık sık kullanılsa da iyi Yönetişim anlayışını ayrı bir biçimde ele alma ihtiyacı doğmaktadır. İyi Yönetişim ya da Yönetişim devletin yönetim yetkisinin yalnızca devlet tarafından değil, hem devlet hem özel sektör hem de sivil

toplum etkileşimiyle piyasa sistemine göre yönetilmesi anlamına gelmektedir (Koçak & Cığeroğlu Öztepe, 2012, s. 93).

Bu arada, iyi Yönetişimin Yönetişimden farklı olmadığını söyleyen yazarlar da bulunmaktadır. Nitekim Hughes (2014, s. 236, 237) “iyi Yönetişim” kavramının “Yönetişim” kavramına kattığı hiçbir yenilik olmadığını belirtir fakat iyi Yönetişimin IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşların liberal demokrasi ile Yeni Kamu İşletmeciliğini sentezleyerek bu sentezi geliştirmekte olan ülkelere Yönetişim maskesi adında satmaktan daha fazlası olmadığı düşüncesini ise garipser. İyi Yönetişim, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının geliştirmekte olan ülkelere iyi işleyen bir piyasa sisteminin yerleştirilebilmesi amacıyla yeniden inşa edilmiş halidir (Kahraman, Vurgun, & Öztop, 2012, s. 118). Her ne olursa olsun söz konusu uluslararası örgütler işbirliği içinde olduğu ülkelerin ve bu ülkelerde yaşayan bireylerin iyi yönetilmesi noktasında iyi Yönetişimin sağlanması hususuna eğilmişlerdir.

Yönetişimin, siyasal, yönetsel ve ekonomik boyutlarıyla iyi Yönetişim kavramı altında toplanabilecek üç temel boyutu vardır (Palabıyık, 2004, s. 66): Yönetişimin ekonomik boyutu, ülkelerin ekonomik aktivitelerinin diğer ülkelerin ekonomik aktiviteleriyle olan ilişkilerini, eşitlik, yaşam kalitesinin düzeltilmesi gibi yönleriyle ele alan karar verme süreçlerini; Yönetişimin yönetsel boyutu, politikaların gerçekleştirildiği sistemi; Yönetişimin siyasal boyutu ise politika oluşturma ve politika belirlemede uygulanan süreci ifade etmektedir.

Bu arada sık sık Yönetişim yerine kullanılan iyi Yönetişimin bileşenlerinin neler olduğu sorulabilir. Nitekim farklı kuruluşlar iyi Yönetişimin bileşenlerini farklı biçimlerde ifade etmektedir. Örneğin, Asya Kalkınma Bankası (AsDB) hesap verebilirlik, katılım, öngörülebilirlik ve şeffaflığı, Afrika Kalkınma Bankası (AfDB) hesap verebilirlik, şeffaflık, yolsuzlukla mücadele, katılım ile yasal ve yargısal reformları, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ise katılım, şeffaflık, sorumluluk, eşitlik, etkinlik ve verimlilik, hesap verebilirlik, stratejik vizyon, hukukun üstünlüğü ve mutabakat uyumunu iyi Yönetişimin bileşenleri olarak görmektedir (IFAD, 1999). “İyi Yönetişimi” ifade etmek için farklı kurumlar ve farklı kaynaklar farklı bileşenler öne sürmüştür. Unutulmaması gereken nokta ise söz konusu bileşenlerin birbirlerinden ayrı olmadığı ve iç içe geçtiğidir. Örneğin yolsuzlukla mücadele edilebilmesi için

yöneticilerin hesap verebilmesini sağlayacak mekanizmalar ve şeffaflık üzerine kurulu bir yönetim gereklidir. Dünya Bankasının sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için öngörülebilir ve şeffaf politikalarıyla etkin, hesap verebilir bir kamu sektörü oluşturulması amacıyla belirlediği dört ana bileşen literatürde iyi Yönetişimin temel bileşenleri/özellikleri olarak yaygın bir biçimde kullanılmaktadır. Dünya Bankası'nın iyi Yönetişimi tanımlamada kullandığı bu dört bileşen, “bilgi ve şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “kalkınma için yasal çerçeve” ve kamu sektörünün teknik olarak örgütsel yapısının değişmesini öngören “kamu sektörü yönetiminin geliştirilmesinden” oluşmaktadır (World Bank, 1992). Dünya Bankasının ortaya koyduğu Yönetişim ve iyi Yönetişim kurgusu esasen sürdürülebilir kalkınmanın ve ekonomik gelişmenin oluşmasına ortam sağlayacak, yatırımcıların, hissedarların ve diğer ekonomik aktörlerin finansal aktivitelerini gerçekleştirirken tereddüde ve güvensizliğe yer vermeyecek ulusal ve uluslararası bir sistemin oluşturulması maksadıyla kurgulanmıştır. Bu çerçevede Çukurçayır (2014, s. 264) Dünya Bankası'nın iyi Yönetişim söylemiyle hükümetlerin “piyasa dostu” bir bakış açısını içselleştirmesine destek sağladığını belirtmektedir.

İyi Yönetişimin bileşenleri/özellikleri ele alındığında aslında her birinin bir diğer bileşenle ilişkili olduğu ve birbirinden ayrılmadığı görülecektir. Yine de literatürde öne çıkan iyi Yönetişimin bileşenleri, Dünya Bankası'nın tasnifinden biraz uzaklaşarak, iç içe geçmiş bir biçimde ve ana hatlarıyla hesap verebilirlik, katılım, hukukun üstünlüğü, etkin bir kamu yönetimi, saydamlık ve açıklık olmak üzere beş ana unsur doğrultusunda şu şekilde ifade edilebilir:

1) Hesap verebilirlik: Gerek kamu sektöründeki, gerek özel sektördeki, gerekse sivil toplum örgütlerindeki karar alıcıların kamuya/halka/ilgilisine hesap verebilir olmasını ve bunların kamuya karşı “sorumluluk” saikıyla hareket etmesini ifade eder. Özellikle kamu sektörünün yönetici ve çalışanlarının eylemlerinden sorumlu tutulabilmesi iyi Yönetişimin sağlanması için bir ön koşuldur. Güzelsarı (2004, s. 118) hesap verebilirliğin sağlanması için kamu çalışanlarının eylemlerinin denetimi ve eylemlerinden sorumlu tutulabilmeleri için rekabet ilkesinin benimsenmesini ve kamunun denetim mekanizmalarına sivil toplum örgütleri ile özel sektörün katılması gerektiğini belirtir. Hesap verebilirliği güçlendirmek için ise “şeffaf” bir yönetim ve “bilgiye erişimin” sağlanması gerekmektedir. Nitekim şeffaf bir yönetim ile karar

alıcıların denetlenebilmesi ve yaptıkları eylemlerin görülebilmesi sağlanacağı gibi yöneticileri de sürekli izlenebilmeleri itibarıyla sorumluluk ve hesap verebilirlik noktasında daha bilinçli bir hale getirir. Şeffaf bir yönetim “yolsuzlukla mücadelede” aktif bir rol de oynar. Aynı zamanda iyi Yönetişimin sağlanması yolsuzluğun engellenmesi ve kamu sektöründe etik olmayan unsurların önlenmesini sağlar (Koçak & Cığeroğlu Öztepe, 2012, s. 94). Karar alıcıların hesap verebilirliğinin pekiştirilmesi için bilgi edinme hakkı gibi hakların aktif kullanımına izin veren yasal düzenlemeler getirilerek ve kamunun bilgiye erişimi noktasında engeller kaldırılarak hesap verebilir bir yönetim uygulaması gerçekleştirilebilir. Nitekim Palabıyık (2004, s. 68) bilgiye erişim yeteneği olmayan bir erk sahibini ve bürokrasiyi denetleyemeyeceği gibi bilgiye erişimin sağlanması ile bilgi akışının garanti altına alınmasıyla bu denetim yapılabilmesini belirtir.

2) Katılım: Sivil toplumun ve özel sektör örgütlerinin kamu sektörüyle birlikte yönetime katılması iyi Yönetişimin en önemli bileşenlerinden biridir. Karar alma sürecinde tek başına devletin rol alması yerine diğer aktörlerin de yönetsel süreçte aktif rol almaları sorumluluğun tabana yayılmasını beraberinde getirir. Aynı zamanda “katılımcı bir yönetim” halkın/kamunun yönetimi ve yönetsel kararları kabullenmesini sağlayacağından alınan kararların ve karar alıcıların “meşruiyetinin” sağlanmasını/pekiştirilmesini de beraberinde getirir. Yönetimde etkinlik (siyaset) ve meşruiyet (demokrasi) birbirleri aleyhine çalışan ve çelişen kavramlar olmalarına rağmen Yönetişim bu iki kavramı bir araya getirerek oluşturulan politikaların geniş kitlelerce kabul görmesini sağlar (Kapucu, 2012, s. 37, 38). Nitekim katılımcı bir yönetimin söz konusu olabilmesi için toplumun tüm kesimlerinin yönetimde söz sahibi olması gerekir. Bu sebeple tüm bireylerin/grupların “eşit” olması ve onların katılımının sağlanabileceği fırsat eşitliği temalı bir ortamın yaratılması gereklidir. Siyasal olarak sorumluluk sahibi olmayan özel sektör örgütleri ve sivil toplum örgütlerinin yönetime katılması ile kamusal alanın piyasalaşması sağlanmaktadır. Katılım, piyasanın ihtiyaçlarının piyasada aktif rol oynayan aktörlerce alınmasını sağlamak ve düzenlemelerin özel sektörü/piyasayı düzenleyici ve onun daha iyi işlemesini sağlayıcı adımların atılmasını sağlamaktadır.

3) Hukukun üstünlüğü: İyi Yönetişim ortamının kurulabilmesi için yasal çerçevenin “adil/adaletli” olması gereklidir. Ayrıca yasaların açık, kapsayıcı ve eşitlikçi bir yapıda oluşturulması ve karar alıcıların hukuk kurallarıyla bağlı olması gereklidir. Adil ve öngörülebilir hukuk normları oluşturularak bireylerin ve yönetsel aktörlerin eylemlerinin sonuçlarını öngörebileceği bir düzen oluşturulabilir. Yönetişimin iyi düzeyde yapılabilmesi için hukukun üstünlüğü ve idarenin eylem ve işlemlerinde hukukla bağlı olması zorunludur. Aksi takdirde farklı erklerin yönetsel mekanizmada rol alması iktidarın inisiyatifinde olmaktan öteye geçemez. Nitekim girişimciler, yatırımcılar, çalışanlar gibi ekonomik aktörlerin ekonomik fırsatları ve riskleri değerlendirebilmeleri, emek ve sermaye yatırımları ile birbirleriyle iş yapabilmeleri için elverişli ve istikrarlı bir düzenin yaratılabilmesi gerektiğinden hukukun üstünlüğüne ihtiyaç duyulmaktadır (World Bank, 1992, s. 28). Hukukun üstünlüğüne duyulan bu ihtiyaçlar ve girişimciler için şeffaf, öngörülebilir bir yasal çerçeve gereksinimi gerekçesiyle hukukun üstünlüğünün yerleştirilmesi beklenmektedir. Bu sebeple Dünya Bankası yardımlarının alınabilmesi için bile hukukun üstünlüğünü sağlayacak yasal ve yargısal düzenlemelerin varlığı aranmaktadır. Kaynak kullanımında etkinliğin ve etkin yatırımların yapılabilmesi için yatırımcıların güvenebilecekleri ve öngörebilecekleri yasal düzenlemelerin varlığı ve bu varlığın istikrarlı yapısı ile sürdürülebilir bir kalkınma gerçekleştirilebilir. Bağımsız yargı sisteminin oluşturulmasına, piyasanın işleyişinin yasal olarak güvenceye alınması ve girişimciler için şeffaf ve yansız kuralların oluşturulması için ihtiyaç duyulur ve bağımsız yargı sistemiyle de “kalkınmanın yasal çerçevesi” oluşturulabilir (Güzelsarı, 2004, s. 118, 119).

4) Etkin bir kamu yönetimi: Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve ekonominin yönetimi için kamu sektörünün kapasitesinin zayıf olması, kalkınmanın da/gelişmenin de zayıf olmasına sebep olur (WorldBank, 1992, s. 12). Kaynakları etkin ve verimli kullanan, piyasanın ihtiyaçlarını öngören ve tamamlayan, tasarrufu arttırıcı ve yatırımları teşvik edici bir kamu yönetimi güvenli bir ekonomik ortamı tesis edeceği gibi kalkınmanın sağlanmasında temel rol oynayacaktır. Bu sebeple etkin bir kamu sektörünün varlığı hem işleyen bir piyasa mekanizmasını tesis edeceği gibi hem de iyi bir Yönetişimin kurulmasını tesis edecektir. “Katılımcılık, hukukun üstünlüğü, açıklık, sorumluluk, yerindenlik (*subsidiarity*), uzlaşıcı ortam, adalet, stratejik vizyon, etkin-verimli yönetim, başarılı özel kesim ve etkin sivil toplum iyi Yönetişimin özellikleridir”

(Palabıyık, 2004, s. 67, 68) ve bu özelliklerin tesis edilebilmesi etkin bir kamu sektörü ve etkin bir yönetim anlayışına bağlıdır. Aynı zamanda karar alıcıların aldıkları kararlar ve gerçekleştirdikleri eylemler arasında uyum etkin bir yönetimin varlığı için gereklidir.

5) Saydamlık ve açıklık: Saydamlık, kamu yöneticilerinin vatandaşlardan topladıkları kaynakları nasıl kullandıkları hakkında hakikati vatandaşlara doğru ve dürüst bir biçimde anlatması olarak ifade edilebilir (Koçak & Cigeroğlu Öztepe, 2012, s. 95). Yönetimin karar ve uygulamalarının açık, sorgulanabilir ve erişilebilir olması iyi Yönetişim için gereklidir. Açıklık ve saydamlık hesap verebilir bir yönetimin varlığının da ön koşuludur. Gerek kamu, gerekse özel sektörün yönetsel kararlarının ve uygulamalarının saydam ve açık olması hesap verebilir bir yönetsel sistem oluşturacağı gibi asimetrik bilgi ve içeriden bilgi sızımı (*insider trading*) gibi aksaklıkları da giderecektir. Nitekim açık bir kamu yönetimi bir taraftan kamu çalışanlarının kendilerini denetleyebilmeleri konusunda onları güdüler, diğer taraftan toplumla kamu yönetimi ve yöneticileri arasında güven ortamı oluşturur ve iletişime ve denetlenmeye açık bir ortam yaratır (Gündoğan, 2010, s. 44). Nitekim demokratik bir toplumda kamu faaliyetlerinin gizli kapaklı bir biçimde yapılması ve bilgiye erişimin engellenmesi veya bilginin kamuoyundan saklanması beklenemez. Toplumsal güven ortamının yaratılabilmesi, hukuk kurallarının işleyebilmesi, idarenin işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulabilmesi için açık ve saydam bir yönetsel sürece ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim idarenin işlemlerinin gizlendiği bir yönetimin ne hesap verebilirliğinden ne de yargısal denetiminden söz edilemez. Yapılan işlemlerin sorgulanabilmesi için önce yapılan işlemlerin kamuoyu nezdinde görülebilir ve erişilebilir olması gerekmektedir. Nitekim rüşvet ve yolsuzluk gibi suçların engellenebilmesi için açık ve şeffaf bir yönetim sistemine ihtiyaç vardır.

Kısaca iyi Yönetişimle, sivil toplumun ön plana çıkarıldığı, çok aktörlü yapıların inşa edildiği, katılımcı bir yönetimin sağlandığı, yöneticilerin hesap verebilir ve sorumluluk bilincinin olduğu, bireylerin karar alma süreçlerinde aktif olduğu, hukukun üstünlüğünün ve yargısal bağımsızlığın sağlandığı, yerinden yönetimin yerleştirildiği, piyasa bazlı bir yönetim anlayışının geliştiği yönetsel düzen ifade edilmektedir. İyi Yönetişimle sivil toplum ve özel sektör örgütlerinin etkinliğinin artırılması ve piyasa mekanizmasının sorunsuz çalışması için devletin küçültülmesi öngörülse de diğer

yönetim aktörlerinin yönetsel sürece katılmaları ile birlikte kamu kesiminin meşruiyetinin pekiştirmektedir. Yine de piyasa sisteminin aksaklıklarını ve eksikliklerini gideren etkin bir devlet ihtiyacı varlığını sürdürmektedir.

2. 3. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE YÖNETİŞİM ANLAYIŞLARININ YEREL YÖNETİMLERE YANSIMALARI

Günümüzde özelleştirme, küreselleşme, yerelleşme, Yönetişim, şeffaflaşma, etkinlik ve verimliliğin artırılması gibi kavramlar büyük bir makinenin bir birini döndüren dişli çarkları gibi çalışmaktadır. Bazen birbirlerini kısıtlasalar da genel olarak liberal sistemin ekonomik, yönetsel ve toplumsal mekanizmalarının işlemede aralarında bir işbirliği hâkimdir. Çünkü hepsinin ortak gayesi, merkezi yönetimi ikincil konuma oturtmak, yereli güçlendirmek, sermayenin akışkanlığının önündeki engelleri kaldırmaktır (Karakılçık & Özcan, 2005, s. 10). Hızla şirket benzeri yapıların ön plana çıkarıldığı, işletmecilik değerlerinin yükseltildiği, etkin ve verimli bir yönetsel yapının tek hedef haline getirildiği bir yapı tüm dünyada benimsenmektedir. Kısaca mevcut liberal sistemin sorunsuz işlemede sağlayan hemen tüm araçlar birbiriyle etkileşim içinde çalışmaktadır. YKİ ve Yönetişim anlayışlarının temel değerleri liberal sistemin işlemede sağlayan değerlerle örtüşmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler YKİ ve Yönetişim anlayışlarının hemen hemen tüm değerlerini küresel liberal sisteme entegre olmuş veya olma gayretinde ya da sürecinde olan bir aktör olarak taşımakta ya da taşımaya çalışmakta veya taşımaya mecbur kalmaktadır.

Özelleştirme ve yerellik (subsidiarite) gibi YKİ'nin kamu yönetimine sunduğu araçlar özellikle yeni gelişmelerden olan “İyi Yönetişim-İY (*Good Governanace*)” ile tamamlanmakta veya sorgulanmaktadır (Ömürgönülşen & Sadioğlu, 2014, s. 5). YKİ'nin merkezle yerel arasındaki ilişkilere STK'ları, özel sektör kuruluşlarını, piyasa aktörlerini özelleştirme ve yerellik söylemleriyle dâhil etmesi Yönetişimin en ayrılmaz parçası olan “katılımı” tasavvur etmek istese de istemese de katılım olgusunu beraberinde getirmiştir. “Bu çerçevede, kamu işletmeciliği ile Yönetişim arasındaki temel farklılaşma “devlet-piyasa karşıtlığı” yerine “devlet piyasa ortaklığı” söylemine vurguda yatmaktadır” (Güzelsarı, 2004, s. 130). Yönetişim, YKİ'nin devlete karşı piyasa, kamu yönetimine karşı özel sektör söylemini ehlileştirerek devlet-piyasa ortaklığında bu iki unsuru aynı masada oturan ve birbirlerinin ikamesi olmaktadır.

birbirlerinin arkasını kollayan ortaklar konumuna getirmiştir. Neo-liberal yaklaşımın kamu yönetimi karşısında piyasanın öncelikliliğini ve üstünlüğünü benimsediği bir dönemde, Yönetişim yaklaşımı bu çatışmayı ortaklık ekseninde ortaya koyan yeni bir söylem ve yönetim tarzı olarak belirlemek ve siyaset ile ekonomi arasındaki ilişkiye meşruiyetini devlet piyasa ortaklığıyla vermektedir. (Güzelsarı, 2004, s. 130). Ekonomik alanın hukuksal, siyasal ve yönetsel olarak varlığını devam ettirme ihtiyacı ile devletin sermaye birikimini desteklemesine duyulan ihtiyaç kapitalizmin yapısal bir özelliği olarak devleti/kamu yönetimini/bütçeyi piyasaya karşıt değil aksine piyasayı tamamlayıcı bir konuma oturtur (Akbulut, 2007, s. 75). Bu durum devlet ve piyasanın birlikte hareket ettiği ve böylece etkin bir yönetsel sürecin ortaya çıkarılabildiği bir ortamı oluşturur. Bu ortam da YKİ ve Yönetişim anlayışlarının unsurlarıyla uyumlu bir şekilde genel itibariyle şekillenmektedir. YKİ ve Yönetişim anlayışının hemen tüm kamu kurumlarına sirayet ettiği bir ortamda yerel yönetimler de bu anlayışlardan etkilenmiş ve onların yönetim yapısı da bu anlayışlar çerçevesinde şekillenmiş veya bu anlayışları içselleştirme yönünde yerel yönetimler şekillendirilmek istenmişlerdir.

Gerek YKİ gerekse Yönetişim anlayışlarının unsurlarından yola çıkılarak bu anlayışların temelde beş temel bileşen şeklinde yerel yönetimlere yansydıkları görülmektedir. YKİ ve Yönetişim anlayışları, yerellik, özerklik, katılımcı yönetim, kent planlaması ve işletmecilik bileşenleri şeklinde yerel yönetimlerin yönetsel sürecine yansımaktadır. Bunlardan işletmecilik bileşeni ise kendi içinde etkinlik ve verimlilik, yönetsel kapasite, stratejik planlama ve performans yönetimi ve özelleştirme gibi alt bileşenlerden oluşmakta ve bu bileşenler yerel yönetimleri YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde şekillendirmektedir. YKİ ve Yönetişim anlayışlarının yerel yönetimlere yansımaları bu alt bileşenler esas alınarak bu kısımda değerlendirilecektir.

2. 3. 1. Yerellik İlkesi ve Yerel Yönetimler

Subsidiarite ya da hizmette yerellik kelimesinin ya da kısaca yerellik ilkesinin orijinal kökü Latince *subsidiarius* sözcüğünden gelmektedir. Nitekim kelime ilk kez Katolik Kilisesince papalık genelgesi olan Rerum Novarum'da geçmektedir (Bezci & Coşkun, 2007, s. 7). İngilizcede *subsidiarity* ve Türkçe'de subsidiarite (yerellik) şeklinde sık sık kullanılmaktadır. Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerellik kavramının kamu hizmetleriyle ilgili kararların halka en yakın birimler tarafından alınmasının ve yürütülmesinin

ihtiyacını ifade ettiği belirtilmiştir (Parlak, 2011, s. 857). Geray, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin benimsediği anlamda yerellik ilkesinin “kamusal iş görenlerin halka en yakın yönetim birimleri eliyle sunulmasını” (Geray, 2001, s. 9) ifade ettiğini belirtmektedir. Nohutçu, yerellik (yerindenlik) ilkesini, “kamusal mal, hizmet ve sorumluluğun vatandaşa en yakın birim ya da makamlarca yerine getirilmesidir” (Nohutçu, 2012, s. 92) şeklinde ifade etmektedir. Gül ve Özgür (2004) ise yerellik ilkesini görülmesi gereken ihtiyaca en yakın olan yönetim tarafından kullanılmasını ihtiva ettiğini ve yerel özerklik ile katılımcılık ilkeleri gereğince vatandaşlara en yakın yönetim birimince hizmetlerin sunulması gerektiğini belirtirler. Çünkü hizmetin gereklerini en iyi yerine getirebilecek birimlerin halka hizmet götürmesi gerekmektedir (Coşkun & Koyuncu, 2008, s. 365). Bu bağlamda bir yerdeki yerel ihtiyaçları en iyi öngörebilecek ve en hızlı karşılayabilecek birimlerin o yerdeki yerel birimler olması sebebiyle yerel yönetimler, yerellik ilkesinin temel uygulayıcı aktörleri olmaktadır.

Hangi ideoloji hâkim olursa olsun üniter devletlerde yerel yönetimler (mahalli idareler) ve merkezi yönetim olmak üzere iki birimli bir sistem vardır. Federal yönetimlerde arada federe devletler olsa da yine de yerel yönetimler ve merkezi yönetim bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin en önemli özelliği merkezi yönetim dışında ayrı bir tüzel kişilikte örgütlenmiş olmaları, merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi olmamaları ve yerellik ilkesine göre hizmet sunmalarıdır. Yerellik ilkesi; yerel hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince görülmesini ifade etmektedir. Yerellik ilkesi, hizmetin yerinde götürülmesi ve hizmetin yerinden götürülmesi biçiminde anlaşılmalıdır (Keleş, 1995, s. 4).

Yerellik yerel halkın hizmet ve ihtiyaçlarına etkin ve hızlı bir çözüm sunmaktadır. Bu doğrultuda YKİ anlayışını çalışan pek çok yazar etkin, verimli ve müşteri odaklı bir kamu yönetiminin yerellik ilkesinin uygulanmasıyla gerçekleştirilebileceğini savunur. Çünkü yerel problemleri daha iyi algılayan bir hizmet biriminin hizmetleri daha ucuza ve çok daha hızlı sağlayacağı öne sürülmektedir (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 32). YKİ anlayışı merkezin hiyerarşisine tabi olmayan özerkleşmiş yerel birimlerin geliştirilmesi gerektiği görüşündedir. Güçlü merkezi bürokratik yapının kırılarak farklı birimler oluşturulması müşteri odaklı bir yapı ve rekabet etmek zorunda kalan birimler oluşturacaktır. Bu da mal ve hizmet maliyetlerinin düşürülmesi için çalışmaları

başlatacak ve söz konusu maliyetler mümkün mertebe düşürülerek müşterilere/vatandaşlara daha düşük maliyetli daha kaliteli hizmet sunumu için çalışan yerel yönetim idareleri kurulacaktır.

Yerellik ilkesi ile YKİ anlayışının kesiştiği en önemli nokta minimal devlet ve bireysel çıkarların ön plana çıkarılmasıdır. Çünkü yerellik ilkesi ile devletin rolünün minimize edilmesi ve bireysel faydaların tatmin edilmesine yönelik çalışmalar ön plana çıkarılmaktadır (Coşkun & Koyuncu, 2008, s. 365). Bu anlamda yerellik ilkesi YKİ'nin küçük kamu kesimi anlayışının sağlanmasına hizmet eder.

Yerellik ilkesinin YKİ anlayışının sıklıkla savunduğu ekonomiklik ilkesiyle de arasında sıkı bir bağ vardır ve bağ ile yerellik ekonomikliğin güçlendirilmesine hizmet edebilmektedir. Zeybekli ve Ekizceleroğlu (2007, s. 34), yerellik ilkesinin uygulanmasının, hizmetin sağlandığı alana olabilecek en uygun biçimde yayılmasına, bölgesel olarak malların değerlendirilebilmesine, mal ve hizmet sunumuna olan talebin en uygun biçimde ele alınmasına ve dışallıkların gidermesine olumlu etkileri sebebiyle ekonomikle yakından bağlantılı olduğunu belirtirler. Bu bağlamda yerellik ilkesi, yerel yönetimlerde ekonomikliğin sağlanmasına, hizmetin ihtiyaçlara tam uygun sunulmasına ve tasarrufların maksimizasyonuna imkân tanımakta ve bu özellikleriyle de YKİ anlayışının ön plana çıkardığı bir unsur olmaktadır.

Bunların dışında, yönetime farklı birimlerin katılması ve yetki devri gibi uygulamalar verimlilik artışını sağlayacağından yerelleşme ve yetkilerin alt birimlere devri konuları ile özerkleşme YKİ anlayışının önemine vurgu yaptığı konular olmuştur (Arslan, 2010, s. 28). Nitekim Yönetişim anlayışı çerçevesinde de yerelleşme, daha çok birimin ve geniş kitlelerin yönetim sürecine katılımını beraberinde getireceğinden önem arz eden bir konu olmuştur.

İyi Yönetişim, bir yerde yaşayan halkın kendileri için alınacak kararlara katılabilecekleri koşulların yaratılması ve merkezi yönetimin söz konusu halkın yönetime katılabilmesini sağlayıcı yönde yetki ve görevleri yerele aktarması yani ademi merkeziyetin (yerinden yönetimin) oluşturulmasını sağlar (Palabıyık, 2004, s. 64). Bu bağlamda iyi Yönetişim yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin mali ve idari yönden özerkliğinin pekiştirilmesinin sağlanmasına hizmet ettiği gibi

yerelleşmenin yani mahalli müşterek ihtiyaçların o mahalde yaşayan halka en yakın karar birimleri tarafından gerçekleştirilmesine de hizmet eder. İyi Yönetişimin pekiştirilmesi ile yöre halkının ihtiyaçları onların talepleri doğrultusunda yerellik söylemine en uygun biçimde gerçekleştirilebilecektir.

Ayrıca yerel ihtiyaçların yerel halka en yakın birimler tarafından karşılanması amacıyla birbiriyle rekabet eden çok sayıda yerel yönetim biriminin kurulması Yönetişim ortamının istediği çok aktörlü yapının oluşmasına zemin hazırlayacak ve hiyerarşik tekelci yapıların kırılmasını sağlayacaktır. Üstelik çok sayıda yerel yönetim biriminin olması bunları karşılaştırılabilir ve birbirleriyle rekabet edebilir bir sürece sokacaktır. Bu anlamda yerel halkın ihtiyaçlarının onlara en yakın birimlerce sağlandığı etkin bir yönetim anlayışı Yönetişim yaklaşımıyla tutarlılık sergilemektedir. Tüm bunlar göz önüne alındığında yerelleşmenin aslında yerel yönetimlerin işletme benzeri bir yapıda mal ve hizmet sunumuna aracılık ettiği de anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte, merkezi yönetimin yetkilerinin yerellik ilkesi çerçevesinde yerel otoritelere aktarılacak olması Yönetişim ilkeleriyle uyumlu bir yönetsel yapının kurulmasını sağlamaktadır. Bu bağlamda Coşkun ve Koyunca da yerelleşme algısının Yönetişim ve yerel demokrasi ve etkinlik gibi kavramlarla desteklendiğini belirtmektedir. (Coşkun & Koyuncu, 2008)

Yerellik ilkesi çerçevesinde merkezi yönetimin yetkisinin yerel yönetimlere devredilmesi anlayışı hâkimdir. Yerellik ilkesini bu anlamda pek çok uluslararası metinde kendine yer bulmuştur. Maastricht Anlaşmasında Avrupa Topluluğunun belirlenmiş yetkiler dışındaki alanları veya daha iyi yapılabileceği düşünülen faaliyetlerin yerellik ilkesine göre yerine getirileceği vurgulanmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerkli Şartı'nın özerk yerel yönetimin kapsamını belirleyen 4. maddesinin 3. fıkrasında ise “kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır” hükmü ile yerellik ilkesi vurgulanmıştır. Bu bağlamda kamu sorumluluklarının vatandaşlara en yakın birimlerce kullanılması vurgusuyla yerellik (subsidiarite) ilkesine vurgu yapılmıştır. Nitekim yerellik ilkesine uygun olarak oluşturulmuş kamu örgütlerinin etkinlik ve verimliliği beraberinde getireceği ve yerel halkın ihtiyaçlarını karşılama noktasında daha başarılı olacağı (çünkü yerel halkın ihtiyacı en iyi yerel birimlerce tespit edilebilecektir) noktasında Yeni Kamu

İşletmeciliği yaklaşımı tarafından vurgulanan bir ilke olmuştur. Şartın söz konusu hükmü ile birlikte “hem etkili, hem de yurttaşa yakın” (Keleş, 1995, s. 7) bir yönetim kurulacağı YKİ ve Yönetişim anlayışlarının yerleştirilmesini savundukları unsurlar olmaktadır. Bu bağlamda merkezi idare dışında çok sayıda küçük kamu birimleri oluşturulmalıdır. Fakat bu birimlerin yerellik ilkesini tam anlamıyla yerine getirebilmeleri için aynı zamanda etkin de olmalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

2. 3. 2. Özerklik ve Yerel Yönetimler

Kentlerin kendini yönetme ve kendiyile ilgili kararları kendilerinin almaları ve kendi ihtiyaçlarını en iyi kendilerinin tahlil ederek giderebilecekleri düşüncesi özerk yapıda yerel yönetim oluşturulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Fransızca *autonomie* kavramına denk gelen özerklik kavramının toplumun ve tüzel kişilerin, kendilerini yöneten kuralların tamamını veya bir kısmını belirleyebildiği hareket serbestliği olarak ifade edilmektedir (Meriç, 1992, s. 57). Özerklik öncelikle idari ve mali özerkliği içermektedir ve bu anlamda özerk kuruluşların seçilmiş organlara sahip olması, bu organların kendilerinin karar alabilmeleri, bu kararları kendi atadıkları personel eliyle yürütebilmeleri ve bunları yaparken bütçe oluşturup bu bütçeyi kendi plan ve programlarına göre kullanabilmeleri gerekmektedir (Parlak, 2011, s. 602, 603). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Özerk Yerel Yönetim Kavramı başlıklı 3. maddesinde ise özerk yerel yönetim kavramının “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını” taşıdığı belirtilmektedir. Bu bağlamda Şart’ın 1. maddesinde yerel yönetimlerin özerkliğinin Şart’a taraf ülkelerin ulusal mevzuatlarında ve mümkünse anayasalarında tanınması öngörülmüştür (Sadioğlu & Ömürgönülşen, 2014).

Gerek YKİ anlayışı gerekse Yönetişim anlayışı farklı örgütsel yapılar içerisinde özerk yerel birimlerin oluşmasının önemini vurgularlar. Özerk yapıdaki yerel yönetim birimleri daha esnek ve daha etkin ve de verimli karar alabilecektir. Üstelik YKİ anlayışının oluşmasını savunduğu rekabet ortamı da özerk yapıli yerel birimler tarafından sağlanabilecektir. Bunun dışında özerk yapıli birimler yönetsel sürece farklı aktörlerin katılabilmesine ve daha etkin bir kamu yönetiminin varlığına hizmet edeceği için iyi Yönetişim ortamının kurulmasına da hizmet edecektir. Bu çerçevede YKİ ve

Yönetişim anlayışlarıyla özerk yerel yönetim yapıları arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır.

Yerel özerklik, coğrafi yerinden yönetim (yerel yönetimler) anlayışını benimsemiş sistemlerde, yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri ve sorumlulukları gerçekleştirirken, merkezi yönetimin etki ve denetiminden bağımsız hareket edebilmesi kabiliyeti ve merkezi yönetime gereksinim duymadan kendini yönetebilme ve kendi gereksinimlerini karşılayabilme kapasitesi olarak tanımlanır (Wolman & Goldsmith, 1992). Tarihsel süreç içerisinde özerklik, merkezi yönetimce yerel yönetimlere verilmiş değil, yerel yönetimlerce verilen mücadeleler sonucu alınmış bir haktır (Keleş, 1992, s. 13).

Yerel özerklik halkın yerel ihtiyaçlarının giderilebilmesi amacıyla yerel yönetimlere esneklik ve yetki kazandırır, yerel yönetimlerin kendine uygun yönetim yapısını ve tarzını belirlemesine fırsat verir, yerel yönetimleri merkezi yönetimin baskısından kurtarır. Bu doğrultularda yerel yönetimlerin özgür, baskısız ve esnek bir yönetsel yapı içerisinde hareket edebildiği meşru dayanaklar yerel özerklik kavramı altında yerel yönetimlere sağlanmış olur.

Yerel yönetimlerin gerçek anlamda yerel yönetim niteliğine kavuşması için hayata geçirilmesi gereken bir takım özellikler olduğu belirten Çoker bu özellikleri şu şekilde belirtmiştir (Çoker, 1992): özerk yerel yönetim ilkesi anayasa ve kanunlarda doğrudan yer almalı, yerel yönetimler yetki ve sorumlularıyla orantılı gelire kavuşturulmalı ve mali kaynak sağlamada ve bunları harcamada serbest olmalı, yerel yönetimler etkin ve verimli bir yönetim için kendi içyapılarını serbestçe belirleyebilmeli ve son olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmalıdır. Yerel yönetimlerin söz konusu niteliklere kavuşturularak özerkleştirilmesi onların başarılı, etkin ve verimli bir kamu yönetimi performansını sergilemeleri için gerekli görülmektedir. Nitekim yerel özerklik, yerel ihtiyaçları daha iyi karşılamayı ve daha verimli ve ucuz hizmet sunmayı da mümkün kılar (Gül & Özgür, 2004, s. 165).

Yerel yönetimler kendilerine yasalarla verilen görev sorumlulukları yerine getirebilmeleri için gerekli yetki ve mali kapasiteye sahip olmalıdır. Onlara verilen bu yetkiler merkezi yönetim ya da diğer bölgesel kamu idareleri tarafından

sınırlandırılmamalıdır (Gül & Özgür, 2004, s. 187). Yerel yönetimlerin özgürce kullanabilecekleri mali kaynakları olmalı ve bu kaynaklar onlara yasalarla verilen sorumluluklarla orantılı olmalıdır. Bu şekilde mali bir gücü olmaksızın yerel yönetimlerin özerkliğin bahsetmek çokta mümkün gözükmemektedir. Kaldı ki yerel yönetimlere serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynak tahsisinin sağlanacağı ve yerel yönetimlerin bu mali kaynaklarının sorumluluklarıyla orantılı olacağı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde de belirtilmektedir. Yani yerel yönetimler için yerel özerklik kavramından bahsedilebilmesi için yerel yönetimlerin yalnızca idari özerkliğinin değil, aynı zamanda mali özerkliğinin de bulunması gerekliliğinden söz edilmektedir.

Mali özerklik, yerel idarelere onlara verilen yetki ve görevlerle orantılı bir biçimde mali kaynaklar verilmesi ve bu kaynaklar üzerinde yerel yönetim birimlerinin başka bir kamu idaresinin etkisine maruz kalmadan tasarruf edebilmesini ifade ettiği yukarıda belirtilmişti. Mali özerkliğin sağlanabilmesi için de yerel yönetimlere, bazı vergileri alabilme, bazı vergilere ekleme yapabilme, belediyenin sunduğu hizmetlerin bazılarının fiyatlandırılarak hizmet sunulanlardan bunların ücretini veya payını tahsil edebilme yetkileri verilmelidir, çünkü mali özerlik olmadan etkili ve verimli hizmet üretme amacı gerçekleşmez (Meriç, 1992, s. 59). Mali anlamda yerel yönetimlerin özerkliği ancak bu şekilde gerçekleştirilebilir. Yerel yönetimlere düşük seviyede sunulan yasal özerklik onların idari ve mali açılarından merkezi idareye bağımlı olması sonucunu doğurmaktadır (Coşkun & Koyuncu, 2008, s. 378).

Yerel yönetimlerin idari özerkliği söz konusu olduğunda en önemli mesele onların üzerinde idari vesayet uygulanması problemidir. İdari vesayet, merkezi yönetim, diğer yerel yönetim birimleri veya merkezi yönetimin taşra teşkilatının işlem ve eylem yapan kamu idaresinin aldığı kararları onama, onamama, değiştirerek onama, düzeltme veya re'sen onun yerine geçip işlem yapması yani söz konusu kamu idaresinin yetkilerine müdahale edilmesine imkân verilmesidir. İdari vesayet özerkliğin tam zıddıdır ve biri artınca diğeri azalar (Meriç, 1992, s. 57). Bu anlamda özerk bir yerel yönetim yapısından bahsedilebilmesi için yerel yönetimlerin merkezi yönetim ve başka yerel birimlerin idari vesayeti altında bulunmaması gerekir

Belirtmek gerekir ki, yerel yönetimlerin özerkleştirilmesinin bazı sakıncalı veya sorun yaratabilecek tarafları olduğunu savunanlar da bulunmaktadır. Nitekim Geray'a (2001, s. 15) göre uluslararası kuruluşlar yerel yönetimleri ve yereldeki işgücünü kolayca yönlendirebilmek için yerel yönetimlerin özerkleştirilmesini istemektedir. Böylece yerel yönetimler vasıtası ile kolayca üretim faktörleri temin edilebilecek ve küresel sermaye hızla pazar bulabilecektir. Ayrıca yerel yönetimlerin özerkleşmesinin ülkelerin birliğini bozacağı ve parçalanmalara yol açacağı da sıklıkla vurgulanmaktadır.

2. 3. 3. Kent Planlaması ve Yerel Yönetimler

Kentler YKİ ve Yönetişim anlayışlarının ön plana çıkardığı rekabet ortamının yaşandığı temel alanlar olmuştur. Kent planları da sermayenin mekândaki hareketini sınırlayan ya da sermayenin hareketliliğine izin veren en temel araçlardan biri olmuştur (Keskinok, 2013, s. 236). Yerel hizmetlerin sunumu, yerel yönetimlerin işletmecilik değerleriyle daha etkin ve verimli yönetilmesi ihtiyacı kentlerin yönetimini ve ihtiyaçlarını karşılayabilmek için doğmuştur. Kent planlaması, kentsel mekânı üretme ve düzenleme aracı olarak hemen tüm ülkelerde teknokratik, otoriter, merkezi ve yukarıdan aşağı bir süreç olarak ortaya çıkmıştır (Demirci, 2012, s. 153). Ekonomik aktivitenin ve sosyal yaşamın büyük oranda yaşandığı kentlerin ekonomik aktivitelerin işleyebilmesi ve insanların sosyal yaşamlarına devam edebilmesini sağlayacak yönde düzenlenmesi ihtiyacı kent planlaması yapmayı zorunlu kılmıştır.

Kent planlaması (*urban planning*) toplumsal ve ekonomik ihtiyaçları dikkate alarak kentlerin fiziksel gelişmelerinin şekillenmesine yön vermekle ilgili problemlerle uğraşan bir bilim ve bir uğraş alanı olarak ifade edilmektedir (Parlak, 2011, s. 453). “Geleneksel kent planları (imar planları), imar faaliyetlerinde bulunacak kişi ve kurumlar için açık bir rehber olarak imar haklarını dağıtan bir belgedir” (Demirci, 2012, s. 159). Kent planları, kentin gelişimini ana hatlarıyla çizip ayrıntıya inmeyen bir yapı da genel, yalnızca fiziki değil toplumsal ve ekonomik ihtiyaçları da kapsayacak biçimde geniş kapsamlı, uzun süreli, uyulması herkes için zorunlu, herkese eşitlik ve adalet ilkelerine uygun bir biçimde uygulanacak nitelikte nesnel, herkes tarafından bilinebilecek nitelikte açık, toplumsal ve ekonomik gereksinimler doğrultusunda esnetilebilen bir yapıda olmalıdır (Keleş, 2012). Ayrıca kent planları çok fazla aktörü doğrudan ilgilendiren ve yerel düzeyde planlamanın yapıldığı yaşama doğrudan etki eden bir yapıya sahiptir.

Gerek kentlerde iyi Yönetişimin sağlanabilmesi gerekse de piyasalaşma sürecinin yaşandığı mekânlar olan YKİ'nin yönetsel alana etkileri doğrultusunda dönüşümü kent planlamasını ön plana çıkarmaktadır. Kent planları bölge planı, çevre düzeni planı, imar planı gibi çeşitli planları kapsamaktadır. Günlük hayatta imar planları ve kent planları sık sık birbirinin yerine kullanılsa da kent planları imar planlarından daha üst, genel ve kapsayıcı bir kavramı ifade etmektedir. İmar planı, “Kent ya da kasaba halkının sağlığını korumak, toplumsal, ekonomik ve ekinsel gereksinimlerini, iyi yaşama amacıyla, ülke, bölge ve kent verilerine dayanılarak... kentsel işlevler arasında denge kurup, eldeki ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için, varsa yeryazım durumu da belirtilen haritalar üzerine toprak parçalarının kullanım biçimlerini ve başlıca bölge tiplerini gösteren, tüzel bir değeri olan, onaylanmış belge” (Keleş, 1998) olarak tanımlanmaktadır.

İmar planlarındaki değişim sürecinin emlak piyasasındaki arz ve talebe bağlı olarak değiştiği söylenebilir. Emlak piyasasındaki değişim ve konut balonu gibi faktörler imar düzenlemelerinin ve değişikliklerinin biçimlenmesinde rol oynamaktadır. Fakat yerel birimlerim siyasi amaçlarla da imar düzenlemeleri yapabildiği ve bu noktada kentsel rant oluşmasına sebep olabildikleri belirtilmelidir. Genel olarak yerel yönetimler imar plan ve düzenlemelerini yapmaktadırlar. Sermayeyi kendilerine çekmek isteyen yerel yönetimler ihtiyaçların oldukça üzerinde imarlı alan arzı oluşturabilmektedirler (Keskinok, 2013, s. 239). Bu durum ise kentsel rantın oluşmasına sebebiyet verebilmekte ve bu çerçevede gelir dağılımındaki adaleti bozacak bir unsur olarak belirebilmektedir.

2. 3. 4. Katılımcı Yönetim ve Yerel Yönetimler

“Katılım, güç paylaşımı, karar vericileri etkileme yeteneği, işbirliği içinde karar verme” (Genç, 2012, s. 49) anlamlarında kullanılır. Halkın doğrudan veya halkı temsil eden örgütlerce yönetsel karar alma sürecine katılımı olarak da katılım ifade edilebilir. Katılım bir Yönetişim unsuru olarak yönetsel sürece kamu, sivil toplum ve özel sektör örgütlerinin katılımını ifade ettiği gibi daha dar anlamda seçimlere vatandaşların katılımı anlamlarında da kullanılmaktadır. Kamu otoritesi ile birlikte iyi Yönetişimin sağlanması amacıyla üçüncü sektör örgütleri, bireyler ve özel sektör örgütlerinin yönetim mekanizmasında rol alması amacıyla katılımcı bir yönetim anlayışının

benimsenmesi yerel düzeyde ve ulusal düzeyde istenmektedir. Yönetişim yerel siyasetin katılımcı ve meşru bir yapı olmasıyla ilgilenir (Çukurçayır & Eroğlu, 2012, s. 217). Bu sebeple katılımcılık ihtiva etmeyen bir Yönetişim oluşturma fikri baştan sakat görülmektedir. Yerel yönetimler Yönetişim anlayışının mihenk taşlarından biri olmasıyla birlikte yerel yönetim, sivil toplum ve yerel sermayeyi içeren üç boyutlu bir yapı kazanmıştır (Çukurçayır, 2014, s. 266). Bu sebeple Yönetişim anlayışının yerleştiği ve özel sektör kurumlarının yönetsel süreçte söz sahibi olduğu katılımcı bir yönetim anlayışının yerel düzeyde oluşturulması ulus devletler için önem arz ettiği gibi Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarca da “katılım” Yönetişim anlayışının temel unsuru olarak görülmektedir.

Yönetişim anlayışı ile daha katılımcı bir demokrasi ve daha katılımcı bir yönetim anlayışının yerleşmesi hedeflenmektedir (Kahraman, Vurgun, & Öztop, 2012, s. 111). Dünya Bankası, OECD, UNDP, IMF gibi kurumlara göre de katılımcı bir demokrasi ve Yönetişime her düzeydeki kurumsallaşma sürecinde ihtiyaç duyulmaktadır (Gündoğan, 2010, s. 21). Oluşturulan bu katılımcı yönetim anlayışı ile tüm toplumsal grupların yerel düzeyde yönetsel süreçlere katılması yerel yönetimlerde Yönetişimin ve katılımcı bir yönetimin oluşması için zorunludur. Bu bağlamda yalnız yerel yönetimlerin değil toplumdaki diğer aktörlerin de bir uzlaşma içinde yapabilir kılındığı yerel Yönetişim anlayışı öngörülür (Çukurçayır & Eroğlu, 2012, s. 216).

Katılımcı bir yönetim anlayışı ile gelişmiş bir sivil toplum sistemi oluşturulabilmektedir. Aynı zamanda katılımcı bir yönetim merkezi yönetimin yetkisinin onun dışındaki birimlere devrini de gerektirdiğinden yetki devri artışları katılımcı bir yönetimle birlikte olmaktadır. Özellikle yerel yönetimlere yetki devrinin yapılması ile yerel yönetimlerin güçlü bir yapı haline gelmeleri katılımcı yönetim anlayışıyla sağlanabilecektir. Daha çok yetki, daha fazla mali kaynak ve idari sorumluluk gerektireceği gerekçesiyle yerel birimlerin hem merkezi yönetimin gelirlerinden daha fazla pay alması hem de kendi gelirlerini elde edebilecekleri yasal bir çerçeveye de ihtiyaçları olmaktadır. Katılımcı yönetimin yerel yönetimlere dolaylı olarak sunduğu/sunacağı bu mali ve idari kaynak artışı daha özerk nitelikli yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasına da hizmet edecektir.

Katılımcı bir yönetimin var olabilmesi için devlet ve birey ilişkilerinin katılımcı bir yönetime izin vermesi gerekmektedir. Kamu görevlileri ellerindeki bilgiyi bireylerle paylaşmalı ve yasal düzenlemeler de bireylerin bu bilgiyi elde etmesi ve kullanabilmesine imkân tanınmalıdır. Etkin bir kamu yönetimi oluşturabilmek için bireylerin ve kamu yöneticilerinin birlikte hareket edip “akıllı demokratik Yönetişim mekanizmaları” yaratmaları gereklidir (Kapucu, 2012, s. 38). Aynı zamanda yönetsel sürece bireylerin ve diğer aktörlerin (sivil toplum örgütleri ve özel sektör örgütleri) katılma istekleri ve bu isteği tetikleyecek demokratik vizyona sahip olmaları gerekmektedir. Alınan kararların muhteviyatını ve sonuçlarını tahmin eden ve bu kararlara katılma eğiliminde olan yerel bir düzen oluşturulmadan katılımcı bir yönetim ve Yönetişim olması beklenemez. Literatürde bazı yazarlar karar alma süreçlerinde aktörlerin eksik bilgilerinin giderilmesi yönünde uygulamalar/eğitimler verilmesini öngörürken, bazı yazarlar ise bilgisiz olan aktörlerin karar alma süreçlerinden dışlanmaları gerektiğini vurgulamaktadır (Kapucu, 2012, s. 40). Katılımcı bir yönetim anlayışının oluşturulabilmesi için bireylerin ve devlet dışı diğer aktörlerin yönetime katılmasını engelleyecek bürokratik, yasal, kişisel tutum ve engeller ortadan kaldırılmalıdır. Kamu otoritelerinin ellerinde bulunduğu güç tekellerini ve karar alma yetkileri söz konusu diğer aktörlerle paylaşmaya istekli olmaları ve yetki devrini yapmaları gereklidir. Yönetişim temelli katılımcı bir yönetim anlayışının oturması hem özel sektör/birey/sivil toplum/yerel yönetimler gibi aktörlerin hem de kamu otoritelerinin katılımcı yönetim anlayışını benimsemeleri yönündeki mantık değişikliği ile gerçekleştirilebilir.

Katılımcı bir yönetim anlayışının pekiştirilebilmesi için katılımcı bir demokrasi anlayışının yerleştirilmesi gerekmektedir. Halkın kendini ilgilendiren kararlarda söz sahibi olabilmesi için tek yol katılımcı demokrasi anlayışının gerçekleştirilebilmesidir (Turgut, 2010, s. 419). Bu sebeple yerel düzeyde katılımcı bir demokrasi anlayışı gerçekleştirilmeden ve bu anlayışı hem halkın hem de yerel otoritelerin benimsemesi gerçekleşmeden katılımcı bir yönetim gerçekleştirilemez.

Yerel düzeyde yerel devlet veya yerel yönetim birimi ile özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin (STK, dernek, vakıf vb.) merkezi yönetimle birlikte yerel düzeyde gerçekleştirdikleri yönetim süreci yerel Yönetişim olarak nitelendirilir. Yerel düzeyde

Yönetişimin gerçekleşmesiyle birbiriyle etkileşim ve iletişim halinde olan bu yönetsel süreçlerin ortak noktası; tüketim odaklı bir yerel anlayıştan üretim ve büyüme odaklı bir anlayışa, yerel yönetimler ile sivil toplum örgütleri ve sermayenin işbirliğine, ulus devlet üzerinden yorumlanan bir yerel yönetim sisteminden çok daha özerk bir yerellik anlayışına geçiştir (Şengül, 1999, s. 12).

Yerel düzeyde katılımcı bir yönetimin sağlanabilmesi adına uygulanabilecek çeşitli araçlar vardır. Bu araçların en önemlilerinden biri yerel yönetimlere ait stratejik planlardır. Yerel yönetimlerin amaçlarını belirleme ve belirlenen amaçları gerçekleştirme doğrultusunda hazırlanan stratejik planların toplumun farklı kesimlerinin ve sivil toplum, özel sektör ve kamu sektörü örgütlerinin düşünce ve taleplerini içerecek bir nitelik arz etmesiyle katılımcı bir yönetim anlayışının oluşturulması sağlanabilecektir. Nitekim “kapsamlı stratejik planlama” iyi Yönetişimin oluşturulabilmesi ve sürdürülebilir kentler yaratılabilmesi için Birleşmiş Milletlerce de oldukça önemli görülmüştür (Kovancı Shehrin, 2010, s. 272).

Yerel düzeyde kent yönetimi ile kentsel Yönetişimin sağlanabilmesi noktasında en önemli bağ katılım eksenlidir. Bu iki unsur arasında bağ görevi gören “katılım”ın önemi ise o kentte yaşayan insanların sorunlarının çözümünü ve o insanların yönetsel sürece katılarak kendi önceliklerini kendilerinin belirleyebilmelerine imkân tanınmasıdır (Kovancı Shehrin, 2010, s. 268,269). Bu sebeple yerel düzeyde Yönetişimin sağlanması ve yerel halkın ihtiyaçlarının en iyi bilebilecek kişilerin kendilerinin olması dolayısıyla yerelleşmenin sağlanabilmesi için katılım ve katılım eksenli bir yönetim anlayışının yerel düzeyde yerleştirilmesi gerekmektedir.

2. 3. 5. İşletmecilik ve Yerel Yönetimler

Kamu yönetiminde gerek kaynak tahsisinde etkinliğin bütçe ile yapılması gerekse kamu kesiminin özel sektör yatırımlarını arttırıcı rolü bir arada düşünüldüğünde “kamu yönetimi ve işletmecilik ilişkisini birbirini dışlayan, birbiriyle çelişen bir ilişki olarak yorumlamak olanaklı değildir” (Akbulut, 2007, s. 77). Aksine kamu yönetiminin işletmecilikle olan ilişkisi gerek kamu kesiminin kendi uygulamalarına gerekse piyasayı destekleyici ve aksak rekabet ortamını giderici tutumuna sirayet etmiştir. İşletmecilik alanında kullanılan araçların hem devletin piyasayı denetleyici ve gözlemleyici rolünün

artması hem de kamu kesiminin daha etkin ve verimli işlerliğinin sağlanabilmesi için işletmecilik anlayışının kamu kesiminde yer alması ihtiyacı liberal ekonomilerde ortaya çıkmıştır.

Liberal ekonominin bir gerekliliği olarak küçülen ama piyasayı destekleyen veya piyasa gibi işleyen bir devlete ihtiyaç artmıştır. Piyasa kurallarına göre işleyen kamu kesiminde özelleştirmeler bir yandan ön plana çıkarken diğer taraftan kamu hizmetlerinin görülmesi iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları gibi piyasa mekanizmasına göre çalışan kamu örgütlerinde vücut bulmuştur. Liberal ekonomi yaklaşımında piyasa mekanizmalarının var olması gerektiği ve işlenmesi gerektiği başlıca hedef olduğundan kamu yönetiminde de piyasa benzeri mekanizmaların varlığı istenmiştir. Toplumsal üretim ve bölüşüm ilişkilerinin bir sonucu olarak kamu yönetimi disiplini işletmecilik anlayışı egemen konuma gelmiştir (Akbulut, 2007, s. 73).

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının temel dayanaklarından birini teşkil eden işletme yönetimi (*business management*) anlayışında çıktı ve sonuç odaklılık esastır. Oysa idare (*administration*) anlayışında resmi usul ve süreçler ile hukuki prosedürler önem arz etmektedir. İşletmecilik anlayışı etkinlik, ekonomiklik, verimlilik, performans ölçümü gibi unsurlara önem verir. Üstelik bu anlayışta standartlar belirlidir ve Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışını benimsemiş kamu yöneticilerinin bu standartlar çerçevesinde çizilen stratejik amaçlar doğrultusunda üretilmesi planlanan çıktının (hizmet, mal, ürün vb.) düşük maliyetli ve iyi kaliteli olması prensibiyle hareket etmesi beklenir.

Liberal ekonominin örgütlerde verimliliğin artırılması kaygısı verimlilik artışının sağlanmasını hedef alan işletme yönetiminin liberal anlayış çerçevesinde benimsenmesini sağlamıştır. Kamu yönetiminde de aynı doğrultuda işletme yönetiminin oluşturduğu tekniklere ilgi gösterilmiş ve bu teknikler uygulanmaya çalışılmıştır (Akbulut, 2007, s. 73). Nitekim söz konusu işletme tekniklerinin varlığını ifade eden ve YKİ anlayışının beraberinde getirdiği işletmecilik değerleriyle hareket eden bir yapının oluşması için belirli unsurların varlığı gerekmektedir. Bu anlamda işletmecilik anlayışını oluşturan ve bu anlayışı yerel yönetimlere yansıtan unsurlar olarak etkinlik ve verimliliğin kamu yönetiminde varlığı, özelleştirmelerin yaygınlık kazanması, stratejik plan ve performans ölçümü gibi tekniklerin uygulanması ve yerel birimlerin yönetsel kapasitesinin yeterliliği sayılabilir. Bu kapsamla gerek YKİ anlayışının ön plana

çıkardığı işletmecilik değerleri ve Yönetişim anlayışının ön plana çıkardığı etkin ve katılımcı bir yönetimin varlığı için yerel yönetimlerin işletme değer ve anlayışlarını benimsemeleri gerekmektedir. Aşağıda işletmecilik anlayışının genel itibarıyla alt unsurları olarak sıralanabilecek etkinlik ve verimlilik, özelleştirme, yönetsel kapasite, stratejik plan ve performans yönetimi gibi kavramlar çerçevesinde yerel yönetimlerde işletmecilik değerlerinin varlığıyla ilgili değerlendirmeler yapılacaktır.

2. 3. 5. 1. Etkinlik ve Verimlilik Çerçevesinde Yerel Yönetimler

Etkinlik (*effectiveness*) genel itibarıyla amaçlara ulaşma derecesini, örgütsel etkinlik ise örgütün amaçladığı hedefler ulaşma derecesini ifade etmektedir (Parlak, 2011, s. 229). Bu anlamda etkinlikten söz edildiğinde kaynakların en iyi biçimde kullanılması ifade edilmeye de çalışılmaktadır. Verimlilik (*efficiency*) ise “belirli bir üretim miktarı ile bu üretimi elde etmek için kullanılan faktörler arasındaki orandır” (Parlak, 2011, s. 822). Verimlilik artışı girdi başına daha fazla çıktı elde edebilmeyi ifade eder. Bu anlamda ya sahip olunan kaynaklarla daha fazla çıktı/hizmet/ürün oluşturulması ya da oluşturulan çıktı/hizmet/ürün maliyetlerinin düşürülmesi verimlilik artışını sağlamaktadır.

Belirtmek gerekir ki, kaynak tahsisinde verimliliğin sağlanması kamu yönetiminin en önemli amaçlarından biri haline gelmiştir. Kaynakların verimli kullanılmaması sorunlu mal ve hizmet arzının yeterli düzeyde sağlanamamasına sebep olmuştur. Bu durum tahsis problemini hem kamu yönetimi için hem de yerel yönetimler ile özel sektör için gerekli kılmıştır. Bu sebeple verimliliğin hem kamu hem de özel sektör için sağlanması gerekmektedir. Verimlilik ekonomik anlamda, üretimin marjinal maliyetinin o üretim sonucunda ortaya çıkacak ürün veya hizmetin marjinal faydasına eşit olması anlamına gelmektedir. Gerek ekonomide gerekse örgütsel teoride verimlilik kavramı, üretim veya çıktı/ürün ve çıktının/ürünün faydasını veya değerini ifade etmektedir (Lane, 2002, s. 63). Kısaca verimlilik daha az girdi/kaynak/maliyet ile daha fazla çıktının/ürünün elde edilebilmesini ve böylece daha fazla mal ve hizmeti daha düşük maliyetlerle sunabilmeyi ifade eder.

Nitekim gerek YKİ gerekse Yönetişim anlayışları kamu yönetiminde ve dolayısıyla yerel yönetimlerde etkinliğin ve verimliliği artırılmasını hedeflerler. Örgütlerde

etkinliğin ve verimliliğin artırılması işletmecilik anlayışının temel hedefleri arasındadır. Nitekim YKİ anlayışı kamu hizmetlerinin ekonomi, etkinlik ve verimliliğinin artırılmasına odaklanır; bunlardan ilki maliyetlerin kontrol edilebilmesi çabalarıdır, sonra belirli bir bütçe içinde daha fazla hizmet üretilebilmesine odaklanılır ve son olarak da daha iyi kamu hizmeti sunumu gibi hizmetin etkinliğinin artırılmasına odaklanılır (Eliassen & Sitter, 2008, s. 100).

Bunların dışında belirtmek gerekir ki, Yeni Kamu İşletmeciliği dümen tutmayı kürek çekmenin üzerinde tutar ve bürokratları dümen tutmak için yetkilendirir (Fredericson, 1996, s. 267). Yani Yeni Kamu İşletmeciliği bürokratların yönetme ve idame ettirme görevlerini yerine getirmeleri, devletin piyasa yerine üretim yapması yerine, piyasayı düzenleyen ve gözeten onun eksikliklerini gideren bir statüye sokar. Çünkü dümen tutmak ya da yönetmek daha fazla verimlilik ve etkinlik artışını beraberinde getireceği fikri YKİ’de yaygındır. Nitekim “Kamu yönetimi alanında... piyasacı-işletmeci ilkelerin hem nesnel bir kamu yönetimi yaratacağı hem de verimliliği ve etkililiği arttıracığı varsayımı temel alınmış ve yaşama geçirilmeye çalışılmıştır” (Akbulut, 2007, s. 74). Bu anlamda yerel yönetimlerde etkin ve verimli bir yönetimin kurulması ve etkinliğin ve verimliliğin sağlanması ile işletmecilik değerlerini içselleştirmiş bir yerel yönetim yapısının en temel adımları atılmış olur.

2. 3. 5. 2. Stratejik Plan ve Performans Yönetimi Çerçevesinde Yerel Yönetimler

Strateji, belirli bir hedefe ulaşmayı sağlayacak araçlar arasında sistematik bir ilişki kurarak bu ilişkiyi yönetmek anlamına gelmektedir. Stratejik yönetim ise “bir organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejiler geliştirmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü ifade eder” (Parlak, 2011, s. 743). Özgür (2004, s. 211) stratejik yönetimi bir örgütün hedeflerine varmasını sağlayacak kararların hazırlanması ve uygulanmasını amaçlayan bir sanat ve bilim olarak ifade etmektedir. Bu çerçevede strateji ve stratejik yönetim bir örgütün rekabet edebilmesi ve rekabet ortamında hangi yöntemleri izlemesi gerektiğine rehberlik eder. Stratejik yönetim örgütün tamamı açısından yaşamsal, devamlılığı olan ve büyük öneme sahip fırsatlar ve problemlerle ilgili planları formüle etmekle ilgilenmektedir (Özgür, 2004, s. 210). Stratejik planlar ise örgütün gerçekleştirmeyi hedeflediği amaçlarının rotasını çizen yol haritalarıdır. 5018 sayılı Kanununun 3. maddesinde stratejik plan, “kamu idarelerinin orta

ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak ifade edilmiştir.

Performans ise bir işin başarılmasında gösterilecek başarı düzeyini ifade eder. (Bozkurt & Ergun, 2008, s. 203) Performans tanımının ardından performans yönetimi tanımına geçmek daha uygundur. Performans yönetimi, bir örgütün yönetimine ilişkin durumu belirlemek ve örgütün hedef ve stratejilerini belirleyip bunları hayata geçirmek, sonrasında da hayata geçirilen uygulamaları ölçüp ve denetleyip örgütün olumlu ve olumsuz yanlarını ortaya koyup sonuçlar çıkararak bu sonuçlar bağlamında örgütü revize etmek ve örgütün performansını geliştirmeye yönelik yönetsel süreci ifade eder (Atıntaş, 2008, s. 4).

Performans yönetiminin ne olduğunu anlamak onun ne için kullanılabileceğinin kavranması ve örgütün nasıl iyileştirilebileceğinin saptanması ve etkinlik, verimlilik odaklı işletme yönetimi benzeri bir yönetim anlayışının kamu sektöründe yerleştirilebilmesi için gereklidir. Halis ve Tekinkuş’a göre performans yönetimini, çalışanların kendi potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayarak onları güdüleyen, örgütlerden ve bireylerden çok daha etkin mal ve hizmet üretimi almak için yerinde uzlaşmış “*amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçüm, geri bildirim, ödüllendirme*” aşamalarından oluşan sistematik bir yönetim aracı” olarak tanımlamaktadır (Halis & Tekinkuş, 2008, s. 228).

Performans ölçümü kamu yönetiminde özellikle 1980 sonrası dönemde önem kazanmaya başlayan bir kavram olmuştur. “Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de... hedeflerin belirlenmesi, performans göstergeleri, çeşitli bütçeleme biçimleri, çalışanların değerlendirilmesi, terfi sistemine göre ödeme gibi katı performans ölçümlerinin uygulanmasının verimliliği arttıracığı öngörülmektedir” (Güzelsarı, 2004, s. 98). Yerel yönetimler düzeyinde birimler ve çalışanlar bazında daha fazla verimin ve daha fazla mal ve hizmet üretiminin elde edilebilmesi istenmektedir. Bu sebeple performans yönetim ve ölçümlerinin yerel düzeyde yapılabilir olması gerekmektedir.

İşletmecilik anlayışında standartlar net bir biçimde belirlenmiş ve performans denetimi ve ölçümleri yapılabilir kılınmıştır. Bu bağlamda yönetiminde standartların belirlenmesi

ve performans ölçümlerinin yapılabilmesi beklenir. Bu anlamda, kamu sektöründe performansa dayalı ücretlendirmenin ve iç denetimin gerçekleştirilmesi kamu yönetiminin işletmeci bir yapıda çalışmasını sağlayacaktır (Akbulut, 2007, s. 84).

Yerel yönetimlerde iyi bir performans yönetiminin sağlanabilmesi için öncelikle örgütün performans yönetimi ile varmak istediği amaçlar saptanmalı ve performans ölçümlerinin neyi ne için ölçeceği belirlenmelidir. Ayrıca çalışanların istenilen performans sonuçlarına yönelik hareket edebilmeleri için görev tanımları yapılmalı ve yapılan görevler ve bu yapılması gereken görevler üzerinden performans denetimine imkân sağlayacak araçlar geliştirilmelidir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin ölçümleri yapılan performans sonuçlarını değerlendirebilmelerini sağlayan kriterler koyarak bu kriterler üzerinden objektif değerlendirmeler yapabilmeleri gerekir.

İyi bir performans yönetiminin sergilenebilmesi iyi bir performans ölçümü ile uygulanabilir. Performans ölçümü, çalışanların ödüllendirilmesine ve güdülenmesine hizmet ettiği gibi çalışanları geliştirir, çalışanlara hızlı bir biçimde geri bildirim verir ve iş-göreve ve kaynakların etkin ve verimli bir biçimde tahsisini sağlar (Newstrom & Davis, 1993). Performans ölçümü ve performans kriterleri örgütlerde verimliliğin maksimize edilmesi için kullanılan bir araç olarak görülmektedir. Performans ölçümleri kamu yöneticilerine örgütü denetim altında tutabilmek ve örgütün performansını arttırabilmek ve böylece vatandaşlara daha fazla hizmet sunabilmek için gerekli olan veri setini sunmaktadır.

Performans yönetimi ve stratejik yönetim birbirinden farklı şeyler olsalar da birbirlerinden tam anlamıyla ayrılmaları söz konusu değildir. Çünkü performans yönetimin yapılabilmesi için öncelikle stratejik amaçların belirlenmesi, ardından da örgütü geliştirmeye ve ilerletmeye yönelik stratejik planların oluşturulması gerekir. Çalışanların ve işin performans yönetiminin yapılabilmesi ile stratejik planlar bu bağlamda doğrudan ilintilidir. Stratejik planlarla örgüt amaçlarını ortaya koyar ve ardından bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik performansları sergiler. Performans ölçümü işte bu sergilenen performanslar üzerinden yapılabilmektedir. Performans ölçümleri ve performans denetimi yapılarak örgüte geri bildirim verilecek ve örgütün tehdit ve zayıflıklarını, fırsatlar ve üstünlüklere çevirmesi sağlanacaktır. Böylece örgütün sürekli iyileşme süreci sağlanacaktır. Özel sektör örgütlerinde genellikle

uygulanan bu sürecin kamu yönetimine uygulanabilmesi amacıyla Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu düzenlenmiş ve bu kanunla Türkiye’deki yerel yönetimleri de kapsayan kamu idarelerinde performans denetimi ve stratejik planlar gibi uygulamalarla etkin ve verimli bir kamu yönetiminin uygulamaya geçirilmesi amaçlanmıştır. Performans yönetimine ve stratejik yönetimin uygulanmasına ilişkin yukarıda bahsedilen bu süreç yalnızca yerel yönetimler için değil tüm kamu ve özel sektör örgütleri için uygulanabilecek ve örgütün amaçlarını gerçekleştirmesine hizmet edecek bir süreç niteliğindedir.

Sonuçlara odaklanan ve çıktının/ürünün artırılmasını hedefleyen YKİ anlayışı örgütlerin strateji ve amaçlarını gerçekleştirebilmesi için performans esaslı bir yönetim anlayışını yerel yönetimler için ve kamu sektörü için öngörmektedir. “İyi bir performans yönetimi, amaçların ve önceliklerin neler olduğu, şu anda ne yapmak gerektiği, yapılan işin kurumun performansına katkısının ne olduğunun çalışanlar tarafından biliniyor olması demektir” (Halis & Tekinkuş, 2008, s. 223). Her kurumun her örgütün istediği amaçlara ulaşabilmesi için iyi bir performans yönetimini ortaya koyması gerekmektedir. Böylece örgüt çalışanları örgütün neyi gerçekleştirmek istediğini ve kendilerinin ne yapmaları gerektiğini bilebilecek ve daha etkin, ekonomik ve verimli bir yönetim sergilenebilecektir. Ayrıca kamu idarelerinin önceden belirlenmiş amaçları ve bu amaçların gerçekleştirilebilmesi doğrultusunda ortaya konulan uygulamaların denetlenebilirliğinin sağlanması ortamını yaratan performans yönetimleri ve stratejik planlar ile Yönetişim anlayışının şeffaflık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik gibi unsurları gerçekleştirilebilecektir.

Performans yönetimi örgütün önceden belirlediği hedeflere ulaşmasını ve sonuçlar elde etmesini sağlayan bir süreç olduğundan bu sürecin başlangıç noktası ise çıktı odaklı değerlendirme, vatandaş yerine müşteriye ön plana çıkarma ve kaliteli hizmet sunumunu sağlamaktır (Ateş & Çetin, 2004, s. 256). Performans yönetiminin bu özellikleri YKİ yaklaşımının müşteri, sonuç ve kalite odaklı yönetim anlayışının kamu yönetiminde yerleştirilmesi tutkusuyla tam anlamıyla benzeşmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerde uygulanan performans yönetimleri ve stratejik planlama onların işletmecilik anlayışının ürünü olan müşteri, çıktı ve kalite odaklı bir yapıda faaliyet göstermesini sağlayacaktır.

Kamunun uzun vadeli hedefler koyabilmesi ve bu hedeflerini gerçekleştirebilmesine stratejik planlar aracılık eder. Stratejik planlar uzun bir zaman dilimine yayıldığından yerel yönetimlere yaygın yıllar itibarıyla bütçelerini revize edebilme ve hedeflerini karşılaştırıp gözden geçirebilme fırsatı sunar (Ateş & Çetin, 2004, s. 280). YKİ anlayışının bir unsuru olan rekabet edebilir örgütler kamu sektörünü de özel sektör gibi rekabet edebilmesini zorunlu kılınmıştır. Örneğin kamu işletmelerinin tekelleri piyasası sistemi içerisinde kırılması kamu örgütlerinin özel sektör ile rekabet edebilir olmalarını gerektirmiştir. Kamu örgütlerinin bu değişen çevreye uyum sağlayabilme yöntemlerinden biri de stratejik yönetimdir (Özgür, 2004, s. 232). Yerel yönetimler düzeyinde ise seçilmiş yerel aktörlerin rekabetçi bir ortamda başarılı olabilmeleri ve tekrar seçilebilmeleri için örgütlerinin amaçlarını gerçekleştirmede yol haritaları çizen stratejik yönetim ve stratejik planlamanın gerçekçi hedeflerle hazırlanması gerekmektedir. Öncelikle özel sektörde uygulanan stratejik yönetim ve stratejik planlama kamu sektörlerinin işletme benzeri bir yapıda hedeflerini net bir şekilde ortaya koyarak o hedefleri gerçekleştirmeleri yönünde gerekli anahtarları sunmaktadır. Kamu örgütlerinin hızla değişen ortama ayak uydurabilmeleri ve yerel yönetimlerin şeffaf bir yönetim sergileyebilmeleri için stratejik planlama ve stratejik yönetim eksenli bir yönetsel süreç sergilemeleri 21. yüzyılın hızla değişen ve rekabetçi ortamında adeta zorunlu olmuştur.

2. 3. 5. 3. Özelleştirmeler Çerçevesinde Yerel Yönetimler

“Özelleştirme kamunun ekonomik faaliyetlerinin özel sektöre devri olarak tanımlanabilir” (Arslan, 2010, s. 26) Gerek özel sektör kuruluşlarının daha etkin çalışabildiği düşüncesi, gerek kar amacı olan kuruluşlarda verimliliğin daha da artacağı fikri, gerekse kamu kesiminin küçülmesi ile bireysel hakların ve özgürlüklerin artacağı düşüncesi ile devlet piyasasının işleme için faaliyette bulunduğu alanları özel sektöre devrederek özelleştirmeler yapabilmektedir. Özgürlük, bireycilik, serbest piyasa ekonomisi ve küçültülmüş devlet ilkelerinden hareket eden yeni sağ akımı özelleştirmelerin felsefi temeli oluşturmakla birlikte özelleştirmeler ilk kez ABD’de Reagan ve İngiltere’de Thatcher yönetimlerinde uygulanmış ve IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların etkisiyle özelleştirmeler küreselleşen dünya düzenine entegre olmanın önemli bir aracı olmuştur (Bozkurt & Ergun, 2008, s. 193, 194).

Özelleştirme uygulamaları işletme yönetiminin kamu kesimine sirayet etmesi anlamında kullanılan kamu kesiminin ürettiği mal ve hizmetlerin doğrudan piyasalaştırılmasına hizmet eden bir uygulamadır. Nitekim 1970’te yaşanan ekonomik krizlerde kamu sektörünün verimsizliği ve bu krizlere çözüm önerileri getiren liberal sistemin piyasalaşma ve özelleşme tutkusu özelleştirmeleri hızla artan bir eğilim olarak ulus devletlere ve onun alt birimi olan yerel yönetimler gibi diğer kamu birimlerine sunmuştur. Bir taraftan 70’li yıllardan sonra uygulanan kamunun küçültülmesi gerekliliğine yönelik kanaat, diğer taraftan uygulanan ekonomi politikalarının özel sektörün yatırımlarını arttırıcı bir süreçle uygulanması, özelleştirmelerin hemen tüm ülkelerde artması ile sonuçlanmıştır. Dünya Bankası, IMF gibi kuruluşların piyasa sistemini destekleyen ve devletlerin mal ve hizmet üretimini özel sektöre yaptırımları konusunda ısrarcı olan tutumları küresel anlamda özelleştirmelerin hız kazanmasıyla sonuçlanmıştır.

Bir taraftan Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının piyasayı daha başarılı görmesi ve devletin küçültülerek özel sektörün faaliyet alanının genişlemesi gayesi özelleştirmeleri bu anlayış için ön plana çıkarırken, diğer taraftan Yönetişim yaklaşımında kamu-özel sektör işbirliğinin gerçekleştirilebilmesinin ve farklı aktörlerin yönetsel sürece dâhil olabilmesinin amaçlanması özelleştirmeleri ön plana çıkarmıştır. Her iki yaklaşım da özelleştirmelerin etkin, verimli ve katılımcı bir yönetim için gerekli olduğunu vurgulamaktadır.

Her iki yaklaşım da özelleştirmeleri öngörürken özelleştirme ile neyin anlaşılması gerektiği belirlenmelidir. Nitekim literatürde genellikle öne çıkan iki özelleştirme tanımlama yöntemi bulunmaktadır. Bunlardan ilki özelleştirmeleri dar anlamda ele alırken diğeri geniş anlamda ele almaktadır. Dar anlamıyla özelleştirme, kamuya (genellikle kamu iktisadi teşebbüslerine/kamu işletmelerine) ait olan mülkiyetin özel kesime devredilmesini ifade etmektedir. Nitekim Parlak’ın Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde de “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetimlerinin özel kesime devir edilmesi” (Parlak, 2011, s. 602) olarak özelleştir bu dar anlamıyla tanımlanmıştır. Ersöz ise dar anlamıyla özelleştirmeyi “özel hale getirmek, özellikle bir iş veya endüstrinin kontrol ve mülkiyetini kamudan özel kesime geçirme[k]” (Ersöz, 2001, s. 32) olarak ifade etmiştir. Belediyeler için dar anlamıyla özelleştirme ise “Bir kamu

kuruluşunun, bir kamu hizmetini, araç ve gereci, sermayesi, kredisi ve teşebbüs gücünü bir bedel karşılığında kiralayarak özel sektöre yaptırmasıdır” (Doğan & Dağ, 1995, s. 48) şeklinde tanımlanmaktadır.

Geniş anlamıyla özelleştirme ise, yalnızca kamu kesimine ait olan mülkiyet hakkının özel kesime intikal etmesinden çok daha fazlasını ifade etmektedir. Bu bağlamda Bozkurt ve Ergun’un Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde özelleştirme, “özellikle ekonomik etkinlikleri bakımından sınırlandırılmış ve küçültülmüş bir devlet; serbest piyasa ekonomisinin önündeki engellemelerin kaldırıldığı bir ekonomik ve toplumsal düzen yaratmaya yönelik karar, eylem ve işlemlerin tümü” (Bozkurt & Ergun, 2008, s. 193) olarak tanımlanmıştır. Ersöz (2001, s. 32) ise geniş anlamda özelleştirmenin halkın ihtiyaçlarını yeni bir bakış açısıyla tekrar ele alınıp devletin sosyal ve ekonomik hayattaki rolünün yeniden düşünülmesi olarak ifade etmiştir. Bozlağan (2014, s. 276) geniş anlamda özelleştirmenin uygulamada şu üç farklı biçimde ortaya çıktığını belirtir; bunlardan ilki mülkiyeti kamu kurumlarında kalmak üzere mal ve hizmet üretiminin belirli süreçlerinin özel sektöre yaptırılmasıdır (yemek ve temizlik işlerinin özel sektöre gördürülmesi gibi), ikincisi kamu kurumlarının bazı mal ve hizmetlerin üretiminden çekilerek o alanı piyasa koşullarında rekabete açık bir biçimde çalışan özel sektöre bırakmasıdır, üçüncüsü ise kamu kurumlarının bazı mal ve hizmet alanlarında yaptıkları sübvansiyonları kaldırarak halkın mali potansiyelinden yararlanılmasıdır. Kısaca geniş anlamda özelleştirme tabiriyle belediyelerin ve diğer yerel yönetimlerin veya kamu birimlerinin mal ve hizmet üretim yetkisinin salt özel sektöre satılması/devredilmesi değil, özel sektörün faaliyet alanını genişletici uygulamaların ekonomik hayata geçirilmesi anlaşılmalıdır. Yönetişim ve YKİ anlayışlarının öngördüğü özelleştirme uygulamaları da geniş anlamda özelleştirmeyi ihtiva etmektedir.

Özelleştirmeler ile Yönetişim anlayışının yolları sık sık kesişmektedir. Nitekim özelleştirmeler ile ekonomik güç kamu kesiminden topluma geçecek ve ekonomik anlamda güçlenen bireyler ve gruplar özgür bir biçimde örgütlenerek siyasi karar mekanizmalarına ve süreçlerine etki edebileceklerdir (Ersöz, 2001, s. 33). Bu anlamda özelleştirme özel ve sivil kesimlerin yönetsel süreçte aktif rol almalarını sağlamalarında, iyi Yönetişim ortamının kurulmasında ve katılımcı bir yönetimin oluşmasında rol oynamaktadır. Özelleştirmeler sektörün yönetimde ve ekonomik yaşamda aktif rol

oynamasının anahtarını sunarak katılımcılığı arttırıp Yönetişimi güçlendirecektir. Aynı zamanda özelleştirme rekabet ortamını canlandırıcı bir nitelik arz edecektir. Ayrıca özel sektörün hizmet sunumu ve üretimi sürecinde aktif rol oynayacak olması sunulan mal ve hizmetlerin tüm süreçlerinde onlardan hesap sorulabilmesini sağlayacaktır. Üstelik mal ve hizmet üretim ve sunumunun sağlayıcısı olmak ve yönetsel süreci tam anlamıyla gözlemleyebilmek için şirketler ve yerel yönetimler şeffaf bir yönetim yapısı talep edecekler ve birbirlerini denetleyici (hatta birbirlerinin açıklarını gözlemleyici) bir pozisyon alacaklardır. Katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi boyutları sağlamalarıyla özelleştirmeler iyi Yönetişim ortamının kurulmasında rol oynamaktadır.

Özelleştirmeler etkin ve verimli bir kamu hizmetinin sunulmasına da yardımcı olmaktadır. Devletin hizmet sunumuna yetişemediği ve yönetsel kapasitesizliği nedeniyle sunmakta güçlük çektiği alanlarda mal ve hizmet üretimi ve sunumlarının özel sektör yardımıyla gerçekleştirilmesi bu amaca doğrudan hizmet edebilmektedir. Bu bağlamda YKİ ile özelleştirmelerin yolu kesişmektedir. Özelleştirmeler ile, kamu kesimi, YKİ anlayışının verimli ve etkin olduğunu öngördüğü özel kesime mal ve hizmet üretim ve sunumunu kısmen/tamamen devrederek etkin ve verimli bir yönetim gerçekleştirilebilecektir. Ayrıca özelleştirmeler piyasada rekabeti arttıracaktır. Özellikle belediyeler, su, otobüs işletmeleri gibi işletmelerini ve tesislerini özel sektöre kira ve imtiyaz devri yaparak rekabeti tesis edebileceği gibi borçlanmadan finansal kaynak bulacaklar ve daha az vergi, resim ve harç alacaklarından halkın sırtındaki vergi tahsili yükünü hafifletecekler, böylece belediye hizmetlerinin ucuz, düzenli, verimli ve kaliteli sunumunu tesis edeceklerdir (Doğan & Dağ, 1995, s. 63). Ek olarak belirtmek gerekir ki, özelleştirmeler devletin faaliyet alanını daraltarak minimal devleti mümkün kılmaktadır. Özelleştirmeler devletin sağlıksız büyümesini durdurarak, devletin asıl alanları olan yol gösterme, düzenleme, denetleme ve teşvik etme görevlerinde etkinleşmesini sağlayacaktır (Ersöz, 2001, s. 33). Bu anlamda özelleştirme ile YKİ anlayışı sık sık ortak bir paydada buluşmaktadır.

Falay özelleştirmeyi “kamu mülkiyetinde bulunan bazı üretim araçlarının ve mal ve hizmet üretim yetkisinin kısmen veya tamamen özel kesime devri” (Falay, 1998, s. 15) olarak tanımlamaktadır. Fakat yerel yönetimlerde özelleştirme, hizmet sahasının veya yerel yönetimlerin yürüttüğü kamusal bir etkinliğin tamamıyla son bulması anlamına

gelmeyip, yerel hizmetlerin sunulmasında ve üretilmesinde özel sektör alternatiflerinin kullanılması ve bunlardan yararlanılmasıdır (Ersöz, 2001, s. 31).

Özelleştirmeler yerel yönetimlerin faaliyetlerinde hemen tüm uygulama düzeylerinde sıklıkla kendini göstermektedir. Yerel yönetimler sundukları mal ve hizmetleri kendi kurdukları şirketler veya dışarıdan hizmet satın alımı gibi yöntemlerle yerine getirebilmektedirler. Nitekim belirli faaliyet alanlarından yerel yönetimlerin çekilmesi ve bu faaliyet alanlarındaki iş ve işlemlerin özel sektör kurumlarına bırakılması uygulamaları, yerel düzeyde özelleştirmelerin en yaygın biçimde kendini gösterdiği alanlar olmaktadır. Örneğin yerel yönetimler personel ihtiyacını karşılayabilmek için, kadrolu kamu personeli istihdam etmelerinin yanı sıra sözleşmeli personel eli ile hizmetleri gördürmek veya bir özel sektör birimiyle (şirketle) anlaşarak görülecek mal ve hizmetlerin bu şirket personeli eliyle gödürme yoluna gitmek yerel yönetimlerin sıklıkla başvurdukları özelleştirme uygulamaları arasındadır. Bu anlamda yerel yönetimlerin çeşitli sebeplerle yetersiz kaldıkları nokta da özel sektörü devreye sokarak tampon bir mekanizma olarak kullanmaları özelleştirmeleri sıklıkla yerel yönetimlerin lehine alternatif çözümler üretebilme araçları olarak uygulanmaktadır.

Yerel düzeyde özelleştirmeler en yaygın biçimde mal ve hizmetlerin yerel yönetimlerin kendi araç, gereç ve/veya personeli eliyle gödürülmek yerine özel sektöre gödürülmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Yerel yönetimler araç ve gereçler kendilerine ait olmak üzere özel sektörden personel temin edebilecekleri gibi hem araç ve gereçler hem de personelin özel sektörden temin edilmesi mümkün olmaktadır. Yinede kentsel bir hizmetin özelleştirilmesi denildiğinde söz konusu hizmetin belirli şartlarla özel sektör şirketlerine ihale edilmesi yaygın bir biçimde anlaşılmaktadır (Ersöz, 2001, s. 35). Belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri doğrudan hizmet veya ürün ihalesine çıkarak mal ve hizmet sunumunu temin ettikleri gibi kendi kurdukları şirketler vasıtasıyla hizmet satın almakta veya sözleşmeli personel istihdam ederek hizmet sunumunu gerçekleştirmektedir.

Bunların dışında, özelleştirmeler minimal devlet anlayışına uygun bir biçimde kamu yönetiminin piyasa üzerindeki denetimini ve etkisini azaltmaktadır. Kamuya ait tekellerin özelleştirilerek piyasa rekabetine açılması ve kamunun ürettiği mal ve hizmetlerin kısmen veya tamamen özel kesime devri söz konusu minimal devlet

anlayışının uygulama sahasını arttırmaktadır. Ayrıca mal ve hizmet üretiminin özel sektöre devri ile kamu harcamalarının kısılabilmesi sağlanabilecektir. Bu bağlamda azaltılan kamu harcamaları ve bu harcamaların finanse edilmesi için kullanılan vergilerin azaltılması özel sektörün yatırım yapabilmesi için daha fazla sermayeyi sağlayabilmesine imkân tanıyacaktır. YKİ yaklaşımını savunan yazarların vurguladığı kamu yönetiminin verimsiz özel sektörün ise verimli olduğu söylemi düşünüldüğünde özelleştirme uygulamalarının artmasıyla verimli olduğu öngörülen özel sektör finansman, pazar ve piyasa ihtiyacını sağlayabilecek koşullara kavuşmaktadır.

Özelleştirmeler ile kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) ve belediye iktisadi teşebbüslerinin (BİT) yöneticilerin sınırlı yetkileri ve mülkiyet hakkına sahip olmamaları gibi nedenlerden kaynaklanan verimsizliğinin önüne geçilebilmesi de amaçlanmaktadır. Özel sektörün KİT'lerin ve BİT'lerin faaliyet alanında kar güdüsüyle hareket eden özel sektör yöneticilerinin elinde daha iyi işletilebileceği/işletildiği gerekçesiyle özelleştirmelere başvurulmaktadır.

Falay (1998, s. 14) kamu kesimince finanse edilen mal ve hizmetlerin üretiminin ihale yöntemi (ihale sözleşmesi) ile özel sektöre gördürülmesi yönteminin en yaygın yöntem olduğunu belirtmektedir. İhale yöntemi ile devlet bir özel firmayla hizmet veya mal alım sözleşmesi yapar ve satın alınan bu mal ve hizmetler özel sektör tarafından üretilir. Fakat ihale yöntemiyle özel sektör hizmet sunumunu yapsa da kamu kuruluşunun hizmetin sağlanması noktasında sorumluluğu sona ermemekte, devam etmektedir (Ersöz, 2001, s. 36). Bu anlamda özelleştirmeleri toptan yerel yönetimlerin sorumluluğu başlarından atan uygulamalar olarak görmek doğru olmamakta, yalnızca hizmet üretim ve sunumunda alternatif bir çözüm yolu olarak görmek yerinde olabilmektedir.

Yerel yönetimlerde özelleştirmelerin yapılmasının bir takım sakıncaları da vardır. Örneğin marjinal sosyal faydası yüksek olan erdemli malların üretimini yapan belediyelerin bu alanı özel sektöre devretmesi toplumsal bir takım sakıncalara sebep olabilecektir. Özelleştirmeler gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesi yönünde yapılan transfer harcamalarının da azalmasına sebep olacaktır. Bu da toplumsal çatışmalara ve bireylerin gelir düzeyleri arasındaki farkın daha da açılmasına neden olmaktadır. Üstelik maliyetleri kısma ve gelir düzeyini arttırma hedefi olan özel sektör çok daha az çalışanla çok daha fazla mal ve hizmet üretimi yapmaya çalışacaktır. Bu

durum çalışanlar üzerinde baskıyı ve çalışma koşullarını ağırlaştıracağı gibi daha az kişi istihdam edileceğinden toplumdaki işsiz sayısının artmasına neden olacaktır. Aynı işi daha az sayıda adamla yapacak olan özel sektöre hizmetlerin gördürülmesi ile çalışma koşulları da kötüleşecektir (Geray, 2001, s. 13).

Maliyetleri kısma ve hizmet sunumunu arttırma yönünden özel sektör etkin ve verimli olabilir fakat özelleştirme söz konusu açılardan toplumsal riskler ve kaos ortamı da yaratabilir. Bunu aşmak için belediyeler özelleştirdikleri alanlarda üretici konumundaki özel sektör kuruluşlarına istihdam edecekleri personel sayısını ve onların çalışma koşullarını belirleyici ve bu durumu denetleyici bir rol üstlenebilir. Böyle bir uygulama tam YKİ'nin kürek çeken değil dümen tutan kamu yönetimi anlayışıyla da uyumlu olacaktır.

Özelleştirmelerin beraberinde getirebileceği başka bazı sakıncalar da olabilmektedir. Falay (1998) özelleştirilen mal ve hizmetin üreticisi olan özel sektör kuruluşunun yerel halk tarafından ödenen ücretleri yerel hizmetlerde kullanmayabileceğini belirterek yerel hizmetlerin özelleştirilmesi yerine onları yerel yönetimlerin daha etkin üretmenin yollarını bularak kendilerinin üretmesi gerektiği söylemektedir. Belediyeler ise yerel halkın ödediği hemen her lirayı yerel toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için mal ve hizmet üretimine harcayacaktır. Üstelik kar maksimizasyonu yapmak amacıyla hareket eden özel sektör kuruluşları maliyetlerin kısılabilmesi amacıyla vatandaşlara sunacağı mal ve hizmet kalitesini düşürebileceğinden yerel yönetimlerin sunacağı mal ve hizmete göre vatandaş çok daha düşük kaliteli mal ve hizmet almış olacaktır.

Özelleştirmelerin getireceği bir başka sorun ise, özelleştirilen yerel hizmetlerin sunumundan kimlerin sorumlu olduğunun ve sunulan hizmetlere yönelik şikâyetlerin nereye iletileceğini yerel halkın bilememesi durumu ortaya çıkacağı gibi özelleştirmeler belediye başkanı ve meclis üyelerinin kendilerini seçen yerel halka karşı sorumluluk bağlarını azaltıcı etki yapacaktır (Falay, 1998, s. 18).

Özelleştirmelerin beraberinde getirebileceği yukarıda sayılan tüm olumlu ve olumsuz yönleri göz önünde bulundurularak yerel yönetimlerin özelleştirmeleri dikkatli ve standartları belirleyerek iyi bir biçimde denetleyici rolünü sürdürerek gerçekleştirmesi gerekmektedir.

2. 3. 5. 4. Yönetmel Kapasite Çerçevesinde Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin hizmet sunacakları yerleri yönetebilme ve oralara hizmet sunabilme kapasitesine sahip olmaları gerekmektedir. Bu anlamda hem yönetimsel anlamda gerekli yetkiye hem de hizmet sunulacak alana hizmet götürebilme anlamında gerekli kaynaklara sahip olmayı gerektirir. Bu durum yalnızca yerel yönetimler için değil, tüm kamu idareleri için gereklidir. Çünkü gerekli yönetmel kapasiteye sahip olmayan kamu idarelerinin ve yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen mal ve hizmet üretim ve sunumu gerçekleştirebilmeleri beklenemez. Bu doğrultuda yerel yönetimler nitelikli personel istihdam edebilmeli, diğer yerel idare otoriteleriyle iş birliği ve koordinasyon sağlayabilmelidir (Gül & Özgür, 2004, s. 187).

Yerel yönetimlerin yönetmel kapasitelerinin var olduğundan söz edebilmek için onların ellerindeki alet, araç, gereç ve mali olanakların yeterli olması beklenmektedir. Ayrıca hizmet sunacakları her alana hizmet götürebilmeleri ve oraları idare edebilmeleri için de gerekli teşkilatlanma, mali olanak ve personele sahip olmaları gerekmektedir. Yönetmel kapasitesi güçlü bir yerel yönetim birimi hizmet sunacağı bölgelerin bütününe hizmet götürebilmelidir.

Yönetebilecekleri ve hizmet sunabilecekleri en uygun alana sahip olmaları ya da hizmet sunabilecekleri alanı mali ve idari yönden yönetebilme kapasitesine sahip olmaları anlamında yerel yönetimlerin hizmet sunacakları alanın en uygun büyüklüğünün yani optimal büyüklüğünün belirlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin sunacakları hizmetler göz önünde alınarak hizmet edebilecekleri en uygun alan, hizmetlerin sağlandığı kaynak, hizmetin sunulacağı nüfus ve yapılacak hizmet arasında tam bir uyum sağlanmalıdır.

Optimal yani uygun bir yerel yönetim büyüklüğünün sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin hizmet sunabileceği uygun nüfus büyüklüğü ve yüzölçümüne, hizmetlerin en uygun şekilde etkin sunulabileceği yerel yönetim büyüklüğüne, demokratik katılımın etkinleştirildiği bir birime, ekonomik etkinliğin sağlandığı ve yerel halkın faydasının maksimize edildiği uygun arazi ve nüfusa gereksinim vardır (Atmaca, 2013). Nitekim yönetmel kapasitesi güçlendirilmiş bir yerel yönetim sisteminin inşa edilebilmesi ve uygun yönetmel kapasitenin tespiti ve bu doğrultuda yerel birimlere kaynak ve yetki

verilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin ellerindeki kaynaklarla yönettikleri ve hizmet sundukları nüfus ve yüzölçümü arasında uygunluk sağlanmalıdır.

3. BÖLÜM

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMLARININ TÜRKİYE'DEKİ YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNE (YBBS'YE) YANSIMALARI

Türkiye’de özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği ve İyi Yönetişim yaklaşımlarının 2000’li yıllarda uygulamaya girdiğini ve kamu yönetiminde yapılan idari reformların bu iki yaklaşımın biçimlendirdiği normlarla belirlendiği görülmektedir (Ömürgönülşen & Sadioğlu, 2014, s. 6). “Reformlar rightsizing (optimum büyüklük), reengineering (değişim mühendisliği), downsizing (devletin küçültülmesi), performance management (performans yönetimi) ve reinventing (devletin yeniden keşfi) alanlarında meydana gelmektedir” (Arslan, 2010, s. 35). 2000’li yıllar sonrası kamu sektöründe işletmeciliğe kayma eğilimi, Yönetişim değerleriyle yeniden örülmüş özel sektör teşebbüsleri, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlarla kamu kesiminin işbirliği yapmaları ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda hizmet sunumlarının kamu kesimi dışında olan özel sektör eliyle gördürülmesi, performans denetim ve ölçümlerine ağırlık verilmesi, kamu kesiminin ve yerel yönetim birimlerinin etkili ve verimli çalışmasının sağlanması, stratejik planların ve stratejik yönetimin gerçekleştirilmesi gibi işletmelerde uygulanan araçların kamu kesiminde uygulanması ön plana çıkmıştır.

Yerel yönetimler (mahalli idareler) idari (yönetimsel) ademi merkeziyetçiliğin¹⁰ (*decentralization*) bir türüdür. Yerel yönetimler (mahalli idareler) coğrafi yerinden yönetim kuruluşları olarak da ifade edilmektedir. Türkiye’de idare, merkezi yönetim ve

¹⁰ Ademi merkeziyetçilik, idari, siyasal ve ekonomik ademi merkeziyetçilik olarak sınıflandırılmaktadır. Bunlardan idari ademi merkeziyetçilik, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve yerel yönetimler/coğrafi yerinden yönetim kuruluşları/mahalli idareler olarak ikiye ayrılmaktadır. Literatürde gerek idari ademi merkeziyetçiliğin tanımı gerekse idari ademi merkeziyetçiliğin sınıflandırması ve bunun alt başlıkları üzerinde yoğun tartışmalar yaşanmaktadır. Bu tez çalışması kapsamında yerel yönetimlerin bir türü olan belediyeler incelendiğinden söz konusu tartışmalara girilmemiş ve yerel yönetimlerin ademi merkeziyetçilik içinde nerede konumlandığından kısaca bahsedilmiş ve yerel yönetimlerin bir türü olan belediler üzerinde durulmuştur. Bu sebeple ademi merkeziyetçiliğin alt türü olan siyasal ademi merkeziyetçilik, ekonomik ademi merkeziyetçilik gibi kavramlar ve bunların açıklamalarına girilmemiştir.

yerinden yönetim (ademi merkeziyet) olmak üzere ikili bir sınıflamayla örgütlenmiştir. Söz konusu yerinden yönetim kuruluşları da yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları (yerel yönetimler) ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılmaktadır. Yani yerel yönetimler organizasyon şemasında yerinden yönetimlerin bir kolu/uzantısı olarak gösterilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin 1982 tarihli Anayasasında yerel yönetimler il özel idaresi, köy ve belediyeler olarak üçlü bir tasnif yapılmıştır. Büyükşehir belediyelerinden anayasada bahsedilmemekle birlikte kanunla özel yönetim birimlerinin kurulabileceği hükmü anayasada yer almaktadır. Türkiye'deki belediye sistemini şekillendiren ve belediye sisteminde reformist adımlar arasında görülebilecek kanunlar, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve bu kanunlara son şeklini veren 5747 sayılı Kanun ve 6360 sayılı Kanundur. Bu kanunların arka planlarında yatan ortak noktaları, etkin, verimli, planlı, katılımcı, hesap verebilir, şeffaf bir kamu yönetimi anlayışının belediyelerde uygulanabilmesidir. Bu ortak noktalar gerek Yönetişim/iyi Yönetişim anlayışının gerekse Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının değerleriyle paralellik göstermektedir. Nitekim büyükşehir belediyeleri bu hükme atıfla kanunla kurulmuştur.

6360 sayılı yasanın temel gerekçesi ile çok daha etkin ve verimli bir hizmet sunumunun sağlanacağı bir yönetsel yapının inşa edileceği ve bu yapının demokratik katılımı arttıracacağı belirtilmiştir (İzci & Turan, 2013, s. 119). YKİ ve Yönetişim anlayışlarının temel değerleri ile 6360 sayılı Kanunun oluşturuluş gerekçeleri benzerlik gösterdiği dikkat çekmektedir. Hem kırsal hem de kentsel geniş alanlara hizmet sunumu, kentsel planlamanın ve imar bütünlüğünün oluşturulması, kaynak kullanımında etkinliğin artırılması ve verimlilik artışları 6360 sayılı Kanunun beraberinde getirerek uygulamaya sokmaya çalıştığı uygulamalardandır.

Tez çalışmasının bu kısmında YKİ ve Yönetişim yaklaşımlarının temel değerleri ve yerel yönetimler için oluşturduğu unsurların çerçevesinde 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'ye yansımaları analiz edilecektir. Bu bağlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu ve son şeklini verdiği YBBS'nin Türkiye'deki büyükşehir olan yerlerin belediye sistemine etkilerinin YKİ ve Yönetişim anlayışları ekseninde daha iyi anlaşılabilmesi için kent planlaması, yerellik, idari ve mali özerkliği kapsayan özerklik, katılımcı yönetim, stratejik planlama ve performans yönetimi, özelleştirme, etkinlik ve

verimlilik, yönetsel kapasite gibi unsurları içerisinde barındıran işletmecilik kavramları çerçevesinde ele alınacaktır.

3. 1. Yerellik İlkesi ve YBBS

Keleş (1995, s. 13) yasaların yasaklamadığı ya da başka idarelere bırakılmamış olan tüm hizmet sunumlarının yerel yönetimlerce yerine getirilmesini öngören yerellik ilkesinin Türkiye’de belediyelerin görevlerinin liste yöntemi ile sayılması gerekçesiyle benimsenmediğini söylemektedir. Fakat T.C. Anayasasında da yerellik ilkesinin kullanımıyla ilgili bir düzenleme olmasa da bu durum Türk hukuk sisteminde yerellik ilkesinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 21.05.1991 tarih ve 20877 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun ile onaylanarak Türk iç hukukunda yerini almıştır. Bu çerçevede Şartın kamu sorumluluklarının vatandaşa en yakın birimlerce görüleceğini düzenleyen 4. Maddesinin 3. fıkrası Türk iç hukukunda yerellik ilkesinin yasal dayanaklarından birini oluşturmuştur.

Yerellik vurgusu ve ademi merkezileşme tek başına kanunlarda vurgulanmakla kalmamıştır. Örneğin 2000 yılında AB İlerleme Raporunda Türkiye’nin fazla merkezleşmiş olduğu ve daha fazla yerelleşmeye ihtiyaç duyulduğu sıklıkla dile getirilmiştir. 2004 yılındaki AB İlerleme Raporunda ise Türkiye’deki reform çabalarının kamu yönetimini ademi merkeziyetçi, şeffaf, katılımcı bir dönüşüme sokacağı vurgulanarak bu ilkeler doğrultusunda yerel yönetimler bazında dönüşümün Türkiye’nin AB’ye katılabilmesi için önemi vurgulanmıştır. Nitekim AB’ye tam üyelik için yasal ve yapısal reformlar üreten Türkiye’nin 2005 yılında 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nu ve 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nu çıkarmasında söz konusu üyelik süreci de etkilidir. Ayrıca 2007 yılındaki AB İlerleme Raporunda ise Türkiye’de yapılan yerel yönetim reformu gerek merkezi idarenin yerel yönetimlere gerekli yetki devrini yapmadığı gerekse yerel yönetimlere daha fazla finansal kaynak aktarımı yapılmadığı noktalarında eleştirilmiştir.

Yerellik ilkesinin Türk hukuk sisteminde yer aldığını belirttikten sonra şimdi, 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin yerellik ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi geçilecektir.

Belediyelerde mal ve hizmet sunumunda yerellik ilkesinin benimsendiğini gösteren bir uygulama olarak hizmetlerin belde halkına mümkün olabildiğince en yakın birimler tarafından sunulması gösterilebilir. Oysaki 6360 sayılı kanun büyükşehirlerdeki köy ve belde belediyesi gibi çok daha yerel yönetim birimlerini kapatıp ölçeği çok daha büyük ilçe belediyelerine bağladığı için bir yerellik ilkesi ihlali söz konusu olmaktadır. Zira yerellik ilkesinin benimsendiği bir ortamda bir yerel yönetim biriminin yetki alanını büyütme yerelleşme açısından istenen bir durum olmamaktadır (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 42). Kaldı ki daha küçük yerel yönetim birimlerinin varlığına son vermek yerellik ilkesiyle taban tabana zıt bir uygulamadır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde oluşturulan belediye sisteminin yönetsel merkez ve köyler arasındaki mesafelerdeki aşırı artışa sebebiyet vermesi nedeniyle hizmette yerellik ilkesinin uygulanabilmesi mümkün görünmemektedir (Karagel & Üçeçam Karagel, 2014, s. 185). Üstelik köy gibi kırsal alanların kent yönetimi için tasarlanmış büyükşehir belediyelerince ihtiyaçlarının öngörülüp yerine getirilmesi oldukça güç ve bu yönetimlerin doğasına aykırıdır. Çünkü büyükşehir belediyeleri kuruldukları andan itibaren metropoliten kent alanlarının ihtiyaçlarını karşılamak üzere geliştirilmişken bir anda kırsal alanın tarım, hayvancılık ve benzeri ihtiyaçlarını öngörüp bunları giderebilecek bir yapıya geçmesi yönetsel anlamda oldukça güçtür.

Gözler (2013) belediye meclisi üyelerinin büyükşehirlerdeki köylere muhtemelen gitmediklerini ve köyün ihtiyaçlarını yerinde takdir edemeyeceklerini bu sebeple köy alanlarındaki ihtiyaçların köy halkının kendi tarafından tespit edilecek köy tüzel kişiliğiyle görülmesi gerektiğini bunun yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olduğunu söylemektedir. Nitekim yukarıda da belirtildiği üzere köylerin ihtiyaçları ile belediyelerin sundukları hizmetler farklılık göstermektedir. Köylerde hayvansal üretimin ve tarımsal üretimin gerçekleştirilmesine yönelik hizmet sunumlarına ihtiyaç duyulurken, belediyeler daha çok metropoliten alanların ulaşım, kanalizasyon vb. ihtiyaçlarını karşılamak üzere geliştirilmiş ve teçhizatlanmış yerel yönetim birimleridir. Benzer durum il özel idareleri için de söz konusudur. İl özel idareleri belediyelerin ve

köylerin hizmet götürmedikleri yerlere hizmet götürme ve buralardaki yerel ihtiyaçları karşılama yönünde bir yapıyla inşa edilmişken bir anda bu yerel yönetim birimlerinin kaldırılması belediyelere oy getirmeyen ya da çok az oy getirecek olan daha önce il özel idaresinin hizmet sunduğu alanlara hizmet götürüp götürmeyeceklerinin ya da hizmet götürmeye istekli olup olmayacaklarının sorgulanmasına sevk etmektedir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin buldukları merkezden oldukça uzak yerlere hizmet götürmesi beklenmektedir. Fakat büyükşehir belediyelerinin ilişkisinin oldukça az olduğu böyle yerlere hizmet götürmek zorunda bırakılması büyükşehir belediyelerini yükümlü kılarken, uzaktaki yerleşim birimlerini de büyükşehir belediyesine bağımlı bıraktığından bu durum yerellik ilkesi ile uyuşmamaktadır (Zengin, 2014, s. 112). Yani bu durum, çok büyük alanlara hizmet sunmak mecburiyetinde olan büyükşehir belediyelerinin sundukları hizmetlerin aksaması ve uzakta olan yerlerin büyükşehir belediyelerince ihtiyaçlarının karşılanamamasına sebebiyet vereceği anlamına gelmektedir.

Belirtmek gerekir ki yerellik ilkesinin yaygınlaşmasının Türkiye için olumsuz sonuçları olacağını belirten görüşler de bulunmaktadır. Bu bağlamda Karakılçık ve Özcan (2005, s. 26) yerellik ilkesinin uygulanmasının Türkiye’de eyalet ve başkanlık sistemine gidişin önünü açabileceği ve İkiz Sözleşmeler de yer alan “halkların kendi kadrini tayin hakkı” ilkesinin uygulanmasını kolaylaştıracağını, bu durumun Türkiye’yi ekonomik ve siyasal sıkıntıya sokup ülkenin bütünlüğünün bozulmasına sebebiyet verebileceğini belirtmektedir.

Genel itibarıyla 6360 sayılı Kanunun yerellik ilkesiyle bağdaşmadığı ve yerel yönetimler için olumsuz bir Kanun olduğu çünkü halka daha yakın birimlerin kapatılarak hizmet sunumun halktan daha uzak birimlere verilmesinin yerellikle bağdaşmadığı belirtilmekle birlikte, 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS şu açıdan ele alındığında yerel düzeyde olumlu sonuçlar alınabildiği/alınabileceği de görülmektedir. Ppersonel ücretleri gibi yüksek cari giderleri olan, sayıları oldukça çok olan, borçları yüksek ve hizmet sunum kapasitesinin yetersiz olduğu belde belediyelerin kapatılması etkin, verimli ve ekonomik bir yönetim yapısının oluşturulması için gerekli görülebilmektedir. Kaldı ki 6360 sayılı Kanun öncesi çalışmalarını yürüten pek çok akademisyen ve bürokrat söz konusu küçük ölçekli belde belediyelerinin yüksek kamu

zararları yaptığını ve yüksek borçlarının yanı sıra etkinsiz ve verimsiz çalıştıklarını vurgulamaktadır. Bu sebeple 6360 sayılı Kanun yerellik ilkesini ihlal ederken, yani YBBS ile hizmette halka yakınlık ilkesinden uzaklaşılırken, YBBS'nin aynı zamanda etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi maliyet azaltıcı ve hizmet arttırıcı ilkeleri geliştirici bir nitelik arz ettiği söylenebilir.

3. 2. Özerklik ve YBBS

Türkiye'deki yerel yönetim sistemi ve belediye kanunları yerel yönetimlerin özerkliğinden sıklıkla söz ederler. Yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması gerek Yönetişim gerekse YKİ anlayışları tarafından savunulmaktadır. Bu anlamda Türkiye'de yerel birimlerin özellikle de belediyelerin mevcut yapıda ve 6360 sayılı Kanun oluşturduğu YBBS çerçevesinde özerlikle ilgili durumu bu başlık altında değerlendirecektir.

Nitekim Türkiye'deki mevcut belediye sistemini genel kanunu niteliğinde olan 5393 sayılı Belediye Kanununun 3. Maddesinde belediyelerin “idari ve mali özerliğe sahip kamu tüzel kişileri” olduğu vurgusu yer alırken, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 3. Maddesinde de benzer bir biçimde büyükşehir belediyelerinin “idari ve mali özerliğe sahip kamu tüzel kişisi” olduğu vurgusu yer almaktadır. Bu düzenlemeler Türkiye'de belediye yönetiminde idari ve mali özerliğe verilen önemi gösteren yasal çerçeveleri çizmektedir. Söz konusu idari ve mali özerklik vurgusuyla belediyelerin, devlet tüzel kişiliği dışında özerk bir yapıya sahip oldukları belirtilmektedir. Bu şekilde ifade edilmesi, kanun koyucunun yerel yönetimleri ön plana çıkarmak istediğini ve önceki yönetimlerden daha fazla önem verdiğini göstermektedir (Zengin, 2014, s. 97, 98). Yerel yönetimlerin özerkliği vurgusunun bu derece baskın olmasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın benimsenmesi, AK Parti hükümetinin özerkleşme yönündeki inisiyatif¹¹/eğilimi gibi unsurlar etkin olmuştur. Fakat 6360 sayılı Kanunun

¹¹ 5216, 5393, 5447, 6360 sayılı kanunlar gibi Türkiye'nin mevcut yerel yönetim sistemini düzenleyen kanunların AK Parti hükümeti döneminde çıkması ve bu kanunlarda özerklik anlayışının kanunların lafzında bulunması AK Parti hükümetinin özerk yerel yönetimlerin inşası konusunda bir inisiyatife/eğilime sahip olduğunu göstermektedir. Nitekim Zengin (2014, s. 98) AK Parti hükümetinin merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki

özerklik konusunda uygulamada getirdiği noktalara değinmek YBBS'nin özerklik noktasında aldığı son durumu değerlendirebilmeyi sağlayacaktır.

6360 sayılı Kanunun yerel yönetimlerin özerkliğini sınırladığı hatta Anayasa'yı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını ihlal ettiği sıklıkla kamuoyunda ve akademik çalışmalarda belirtilmiştir. T.C. Anayasasının 127. Maddesinde “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri” oldukları belirtilmektedir. Anayasa ile köy, belediye ve il özel idaresi olarak düzenlenen yerel yönetim birimlerinin anayasal bir düzenleme yapılmaksızın bir kanunla (6360 sayılı kanun) kaldırılması anayasaya uygun olmadığı söylenmektedir. Bu anlamda, Adıgüzel ve Tek (2014, s. 97) Anayasanın farklı coğrafyada yaşayan halkın tek bir yerel yönetim sistemiyle değil il, belediye ve köylerde yaşayan farklı ihtiyaçları olan halkın farklı yerel yönetim sistemleriyle yönetilmesi gerektiğini öngördüğünü ve bu nedenle buralarda yaşayan halkın ihtiyaçlarının sadece büyükşehir belediyelerince karşılanmasının Anayasa'ya aykırı olduğunu belirtmektedir. Gözler (2013) de Anayasal temeli olan il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin Anayasal bir düzenleme yapılmaksızın tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılması Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bulduğu gibi Anayasa büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerine izin verdiğinden ve 80-90 km uzaklıkta olan yerleşim yerlerinin bir yerleşim merkezi olmadıklarından buralarda büyükşehir belediyesi kurulması ve ilçelerin de büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmesini Anayasa'ya aykırı bulmaktadır.

Fakat bu doğrultuda 6360 sayılı Kanunun Anayasaya uygun olmadığı gerekçesiyle Cumhuriyet Halk Partisi yasanın iptalini istemiş fakat Anayasa Mahkemesi 12.09.2013 tarihinde aldığı kararla 6360 sayılı Kanunun Anayasaya aykırılık ihtiva etmediğine karar vermiştir. (Çelikyay, 2014, s. 20).

6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyelerinin özerkliğini güçlendirerek il ölçeğinde oluşturulacak bir eyalet sisteminin adımları olduğu ve federatif bir yapının inşasının ilk

paylaşımını esnetme eğiliminde olduğunu belirterek söz konusu inisiyatifin AK Parti hükümetinde olduğuna yönelik savı desteklemektedir.

basamaklarının bu Kanun ile inşa edildiğini belirten, fakat aynı zamanda buna karşı da çıkan çok sayıda akademisyen vardır. Örneğin Görmez'e göre 6360 sayılı yasa "iddia edildiği gibi, bir bölge yönetimi, federasyon denemesi, siyasi özerklik gibi amaçlar taşımamaktadır" (Görmez, 2012). Fakat Çukurçayır (2012) ise, normalde daha küçük alanlara hizmet sunan belediyelerin dünyada ilk defa bu kadar büyük bir alana, ölçeğe kavuşacak bir model olduğunu belirterek böylesine geniş ölçekli bir modelin eyalet yönetimi veya bölge yönetimini çağrıştıracak bir model çıkarabileceğini belirtmektedir.

6360 sayılı Kanunla getirilen YBBS'nin yerel yönetimlerde birleştirme, kapatma, tüzel kişiliğe son verme ve sınır değişiklikleri yapmasının Kanunun genel gerekçesinde ve pek çok yazar tarafından yerel yönetimlerin etkin ve verimli yönetilmesi için gerçekleştirildiği vurgulanmıştır. Fakat çok sayıda yazar yapılan söz konusu sınır değişikliklerinin ve kapatmaların siyasi sebeplerle yani seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla yapıldığını belirtmektedir. Gül vd.'ye (2014, s. 191) göre 6360 sayılı Kanunun yapılma nedenlerinden birinin AK Parti'nin kırsal alanlardan daha fazla oy alma potansiyeli olduğundan bu Kanunla kırsal alanların büyükşehir belediyesine dâhil edilmesiyle AK Parti'nin büyükşehir belediye başkanı seçimlerinde daha başarılı çıkma şansını arttırmak için bu Kanunu yaptığını belirtmektedir. Benzer bir biçimde Zengin (2014, s. 96) 5216 sayılı Kanunun da uygulanma gerekçesinin altında yatan saiklerden birinin kentlerde seçim çevresinde değişiklik yapmak olduğunu öne sürmüştür. 6360 sayılı Kanununla 5216 sayılı Kanunun uygulanma sahasının tüm il düzeyine genişletildiği düşünüldüğünde, söz konusu kanunların seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla yani siyasi sebeplerle yapılmış olabilmektedir.

6360 sayılı Kanunun Anayasa'ya aykırılığı dışında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Aykırılık ihtiva ettiği belirtilebilir. Nitekim, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Yerel Yönetimlerin sınırlarının korunmasıyla ilgili 5. maddesinde "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz." hükmü yer almaktadır. Nitekim bu hüküm Türkiye'nin çekince koymadığı hükümler arasındadır. Fakat 6360 sayılı Kanunla sınır değişiklikleri yapılırken gerek yerel makamlara danışılmamış gerekse referandum yapılarak yerel halkın görüşü

alınmamıştır. Bu bağlamda 6360 sayılı Kanunla yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelediği söylenebilmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliğini anlayışının tam anlamıyla yerleşmediği veya özerkliğe dair çekinceler olduğu söylenebilir. Gül ve Özgür (Gül & Özgür, 2004, s. 187) Türkiye’de yerel yönetimlerin yeterli düzeyde idari özerkliğe sahip oldukları söylemenin oldukça güç olduğunu belirtirler. Zira Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. Maddesinin 6. fıkrasına Türkiye çekince koymuştur. Bu fıkra yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren kararlarla ilgili tüm düzenleme ve planlarda yerel yönetimlerin kendilerine danışılacağını öngörmektedir. Özerk bir tüzel kişiliği olan herhangi bir örgüt üzerinde ona danışılmadan karar alınması uygun değildir. Fakat Türkiye’nin bu hükme çekince koyması yerel otoritelere danışılmadan onları ilgilendiren kararlarda farklı kamusal birimlerin müdahale edebilmesine olanak tanıyacaktır. Nitekim 6360 sayılı Kanun pek çok köy ve belde tüzel kişiliğini kapatmış, pek çok ilçe ve büyükşehir belediyesinin sınırlarını değiştirmiş, büyükşehirlerdeki il özel idarelerini kapatmış ve onların bu tüzel kişiliklerini kapatırken söz konusu köy, belediye ve il özel idarelerinin görüşleri alınmamıştır. Kaldı ki yine Şart’ın 11. maddesinde özerk yerel yönetim ilkelerine uyulmadığı takdirde yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurabileceğini belirtmektedir. Fakat Türkiye bu maddeye de çekince koymuştur. Yani yerel yönetimler kendi tüzel kişiliklerinin son bulmasıyla ilgili kararlarda bile yargısal yola başvurmasına Türkiye çekince ile yaklaşmaktadır.

Özerk bir örgütün kendi iç yapılanmasını kendi gereksinimlerine göre düzenleyebilmesi beklenir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 6. Maddesinin 1. fıkrası yerel yönetimlerin etkin bir idare kurabilmek için kendi iç örgütlenmesini kendi gereksinimlerine göre karşılayabileceklerini belirtmiştir. Fakat Türkiye söz konusu madde hükmüne çekince koymuştur. Etkin ve verimli bir kamu yönetiminin sağlanması uygulamada olan belediye yasaları ve 5018 sayılı Kanun’da öngörülmüştür. Fakat söz konusu Şart hükmüne koyulması yerel yönetimlerin gerek özerkliğini gerekse hizmetin gereklerine göre etkin ve verimli bir kamu yönetimi anlayışı kurabilmelerini sağlayacak yapılanmayı inşa edebilmelerine müdahalede bulunulabilmesine sebep olabilecektir

Yalnız 6360 sayılı Kanununun bir noktada yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirici nitelikte bir yapısı olduğunu belirtmekte gerekir. Nitekim 6360 sayılı yasa ile

büyükşehir belediyesi olan illerde başında merkezi yönetimin görevlendirdiği valinin bulunduğu il özel idarelerinin kapatılması ise özerkliği güçlendirici bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Nitekim bu Kanun ile büyükşehir belediyelerinde merkezi yönetimin ve valinin vesayet yetkileri sınırlandırılmış ve özerk bir belediye yönetimi öngörülmüştür (Gül vd., 2014, s. 183).

Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyen bir diğer konu idari vesayet mevzusudur. Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde idari vesayet uygulanması, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin hareket ve esneklik kabiliyetini sınırlandırmak için uyguladığı hiyerarşik bir araçtır (Coşkun & Koyuncu, 2008, s. 378). İdari vesayet ile özerklik birbirlerinin ters orantılı kavramlarıdır. Türkiye’de belediyeler üzerinde idari vesayette uygulanmaktadır. Nitekim Anayasanın 127. Maddesinin beşinci fıkrasında merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kanunun belirttiği yasal sınırlar içerisinde idari vesayet yetkisinin olduğu açıkça belirtilmektedir. İdari vesayetin anayasal bir yetki olarak sunulması belediyelerin özerkliğinin gerçekleştirilmesinin önündeki en büyük engellerden biridir. Üstelik ülkemizde kanunun belirttiği yasal sınırlar içinde kalmaksızın ve yasal vesayet yetkisi çok defa kullanılmaktadır (Meriç, 1992, s. 57). 6360 sayılı kanun büyükşehir belediyesi olan illerdeki ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi haline getirerek bu büyükşehir ilçe belediyelerini büyükşehir belediyelerinin vesayeti altına sokmaktadır (Gözler, 2013). Nitekim 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin bütçe ve imar uygulamaları ve başka bazı alanlarda önemli denetim yetkisi vermişken, 6360 sayılı kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde bu denetim, onay ve yönlendirme yetkisi artarak devam etmektedir (Gül vd., 2014, s. 179).

Belediye yönetimleri mali anlamda güçlendirilmeden ve özerk olmadan verimli ve etkili bir şekilde hizmet sunumlarını gerçekleştiremezler. Bu sebeple mali özerklik belediyeler için olmazsa olmazdır. Nitekim Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartının 9. Maddesine uygun bir biçimde Türkiye’de de yerel yönetimlere, onların sorumluluklarıyla orantılı ve serbestçe kullanabilecekleri yeterli kaynak tahsis edilmelidir. Fakat 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin yüz ölçümleri önemli ölçülerde artarak hizmet sunacakları alan genişlemesine rağmen

mali kaynaklarında orantılı bir artış sağlanmamıştır. Kaldı ki bu belediyelerin su, ana yollardaki ilan ve pano gibi yerlerden elde ettikleri sıcak para da kesilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar %2,50'den %4,50'ye yükseltilmiş fakat ilçe belediyelerinin bu paylarının %30'u bağlı oldukları büyükşehir belediyelerine aktarılması uygulaması devam etmiştir. Yasa koyucu ilçe belediyelerinin gelirlerini bir taraftan arttırırken diğer taraftan artan bu gelirlerinin önemli bir kısmını büyükşehir belediyelerine aktarmaya devam ederek ilçe belediyelerinin mali olanaklarının çokta yükselmesine imkân tanımamıştır. Kaldı ki yasa koyucu 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi sınırları dışındaki belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların %2,85'ten %1,50'ye, büyükşehir olmayan illerde bulunan il özel idarelerinin genel bütçeden aldıkları payları ise %1,50'den %0,5'e düşürerek büyükşehir belediyesi olmayan illerdeki yerel yönetim birimlerinin mali olanaklarında azaltmalara gitmiştir. Üstelik büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payları ise %5'ten %6'ya yükseltmiştir. Büyükşehir belediyeleri için böyle bir mali artış mali yerelleşme açısından atılmış önemli bir adımdır (Çalcalı, 2014, s. 57). Fakat yasa koyucu bu tercihleriyle mali özerliğin güçlendirilmesini yalnızca büyükşehir belediyeleri lehine yapmış bulunmaktadır. Diğer yerel yönetim birimlerinin ise 6360 sayılı Kanun sonrasında mali olanakları büyükşehir belediyelerinin mali olanaklarına göre çok geride kalmıştır. Denebilir ki büyükşehir olan illerde il özel idareleri kapatılarak onların yetki ve sorumlulukları da büyükşehir belediyelerine geçmiştir, bu yüzden büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde artış olması normaldir. Fakat söz konusu genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir olmayan illerdeki il özel idarelerinin ve belediyelerin aldıkları payların oransal toplamı %2'lere tekabül ederken büyükşehir belediyelerinde bu oran %6'lara tekabül etmiş ve ayrıca büyükşehir ilçe belediyelerinin %4,5'e çıkan genel bütçe vergi gelirlerinin %30'unu bağlı oldukları büyükşehir belediyelerine aktarmaları ve büyükşehirlerin aldıkları gelir miktarını yükseltilmiştir. İzci ve Turan (2013, s. 135) yerel maliye sistemindeki bu değişimin belediyelerde özelleştirmeleri arttıracığını, belediyelerin çok daha fazla borçlanacaklarını ve hizmet sunacakları alanları artan belediyelerin hizmet maliyetlerinin artacağını söylemektedir. Büyükşehirler zaten nüfus, ekonomi, kalkınma ve gelişmişlik gibi konularda diğer illerin önündeyken 6360 sayılı Kanunla bu iller arasındaki fark iyice açılarak bir tarafta çok gelişmiş diğer tarafta

gelişmemiş illerin oluşmasına sebep olabilecek olumsuz bir nitelik arz etmektedir (Çelikyay, 2014, s. 67). Bu anlamda 6360 sayılı kanun büyükşehir belediyelerinin mali yapısını güçlendirici bir düzenleme olarak dururken, diğer yerel yönetim birimleri için aynı şeyi söylemek mümkün gözükmemektedir.

Türkiye’de belediyelerin gelirlerini arttırıcı, gelirlerini belirleyebilecekleri yerel yönetimlerin mali özerkliğinin sağlanmasına ilişkin mevzuatta çeşitli düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç vardır. Nitekim T.C. Anayasası’nın vergi ödevi konulu 73. Maddesinde vergi, resim, harç ve mali yükümlülüklerin oranlarında, bunlarda indirim ve muafiyet yapılmasında Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Fakat yerel yönetimlere kendi başlarına vergilendirme hakkı sunulmamıştır (Coşkun & Koyuncu, 2008, s. 379). Belediyelerin merkezi yönetimi verdiği kararlar dışında yerel gelirlerini belirleme şansı bulunmamaktadır. Türkiye’de yerel yönetim birimleri kendilerine verilmiş görevleri yerine getirebilecek yeterli mali kaynağa sahip olmadıkları gibi mali kaynak temini için merkezi yönetime de oldukça bağımlıdırlar (Gül & Özgür, 2004, s. 188).

6360 sayılı kanunun 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda “Yol Harcamalarına Katılma Payı”nın alınmasını belediye meclislerinin takdirine bırakarak belediyelerin mali özerkliğini genişletici bir tutum sergilemiştir. Nitekim bu şekilde mali bir yükümlüğün belediye meclislerinin kararına bırakılması hem mali hem de idari yerleşme bakımından olumlu bir gelişmedir (Çalcalı, 2014, s. 64). Yasa koyucu söz konusu olumlu tutumunu arttırabilmek için belediye meclislerinin söz konusu katılma paylarının oranlarında da değişiklik yapılmasına imkân tanıyan bir düzenleme yapabilir.

Mali özerkliğin güçlendirilmesinde en büyük unsur belediyelerin sunacakları hizmetle orantılı gelirle sahip olması unsurudur. Fakat 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyeleri olan yerlerde pek çok ilçe belediyesi kurulmuş ve sınırları genişleyen ilçeler kendi sınırları içerisinde kalan gelir kaynaklarının mülkiyetini bedelsiz alma hakkına kavuşturulmamıştır. Pek çok belediyenin sınırlarına yeni giren ve mülkiyeti halen bir önceki belediyede kalan pazaryeri ve taşınmaz mülk gelirleri gibi gelirleri oralardaki eski belediye yönetimi almaktadır. Taşınmazların bulunduğu söz konusu alana hizmet götürecek olan belediyelerin hakkaniyet gereği oranın ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına oradaki taşınmaz vb. mülk gelirlerine sahip olabilmeleri gerekmektedir.

3. 3. Kent Planlaması ve YBBS

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde YKİ anlayışının da etkisiyle dönüşüm yaşayan bir kamu yönetimi ve piyasalaşma süreci görülmektedir. 1980’li yıllardaki özelleştirme politikaları ve bu çerçevede kamu hizmetlerinin özelleştirilmesiyle uluslar arası sermayenin girebileceği önemli pazarlar olarak yarışan kentler yaratılmıştır (Keskinok, 2013, s. 238, 239). İhracata dayalı bir büyüme modelinin ve uluslararası ticaretin yaygınlaştığı bu dönemde kentler de yerel ve küresel sermayenin taleplerinin ve ihtiyaçlarının karşılanması dolayısıyla dönüşüm yaşamıştır. Bu bağlamda kent planlamalarında (imar planlamalarında) piyasanın ve kentte yaşayan aktörlerin birbirleri arasında ağların yaygınlaştığı Yönetişim ve piyasalaşma çabasının nüksettiği bir döneme girilmiştir. Bu durum gerek sivil toplumun gerekse de özel sektör aktörlerinin kentsel gelişimde aktif rol alması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Her ne kadar özel sektör ve emlak piyasası imar düzenlemelerinde oldukça önem arz etse de, bu durum Türkiye’deki kent planlama (imar planlama) sisteminin hiyerarşik olmadığı anlamına gelmez aksine kent planları hiyerarşik Yönetişime dayanır (Demirci, 2012, s. 161). Yani piyasalaşma süreci kent planlamasına yön verse de, yerel yönetimlerin hızla imar değişiklikleri yapmasına sebebiyet verse de imar planlarının asıl belirleyicileri Türkiye’de kamu otoriteleri olmuştur.

Türkiye’de imar planlaması ne salt yerel yönetimlerce ne de salt merkezi yönetimce görülmektedir. 09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinden veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re’sen onaylamaya yetkili olduğu ayrıca birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında, kabul ve onaylanması

safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halledip, gerektiğinde re'sen onayacağı belirtilmektedir. Fakat yine de 3194 sayılı Kanun imar mevzuatı konusunda yetkiyi genel anlamda merkezi yönetimden yerel yönetimlere geçirmiş, yerel yönetimler fiziki plan kararlarını verme, onları uygulama ve onaylama sürecinin hemen her safhasının sahibi olmuştur (Eke, 2000, s. 60, 61). Bu anlamda yerel düzeyde imar düzenlemesi yapan temel aktörler ise belediyeler olarak belirmektedir.

Düzenleyici üst imar planlarını kullanarak il çapında bütüncül imar planlaması yapabilecek olan belediyeleri tüm il çapında bütüncül ve uyumlu imar planlaması yapılmasına olanak tanıyacağı 6360 sayılı Kanun oluşturulurken Kanunun yasal gerekçeler arasında sayılmıştır. Yani yasa koyucunun 6360 sayılı Kanun ile oluşturduğu YBBS'nin temel niteliklerinde biri tüm il çapında bütüncül ve birbiriyle uyumlu kent planlarının oluşturulabilmesidir. Nitekim 6360 sayılı kanunun oluşturulmasının yasal gerekçelerinden biri olarak büyükşehirlerde yapılan planların bütüncül bir şekilde tüm büyükşehri kapsamasının ve makro düzeyde politikaları içermesinin bir ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır. İlin mülki sınırlarına kadar büyükşehir belediyelerinin yönetsel alanının genişlemesi bütünsel imar planları yapmayı sağlayarak ekonomik kaynakların etkin ve verimli kullanımını, şehrin farklı bölgelerinde oturanlara aynı kalitede hizmetin sunulması ve hizmet üretim kapasitesinin artmasını sağlamaktadır (Çelikyay, 2014, s. 15).

5393 sayılı Kanununun 73. Maddesine göre belediyeler belediye meclisi kararıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projesi uygulayabilir. Büyükşehir belediyesi sınırları içersinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan itmeye büyükşehir belediyesi yetkiliyken, büyükşehir belediye meclisinin uygun görmesi halinde ilçe belediyeleri de kendi sınırlarında kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilirler. 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyesinin sınırlarının ilin mülki sınırları olması ile birlikte tüm il düzeyinde tek elden yani büyükşehir belediyesinin eliyle kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulanabilmesine olanak tanınmıştır. Bu anlamda tüm il düzeyinde bütüncül ve tek elden olması itibariyle eşit olanaklar sunan bir kentsel dönüşümün sağlanabilmesinin önü açılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanununa göre planlar kapsadıkları alan ve amaca göre bölge planları ve imar planları, imar planları da nazım imar planları ve uygulama imar planları¹² olarak hazırlanmaktadır. Belediye sınırları içerisinde nazım ve uygulama imar planını ilgili belediyeler yaparlar. 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerde belediye sınırı olmayan bir alan kalmadığı için artık tüm il düzeyinde nazım ve uygulama imar planlarının yapımı belediyelerce gerçekleştirilmektedir.

5126 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin b bendinde çevre düzenine uygun olarak büyükşehir belediyesinin, sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak görevli olduğu belirtilmiştir. 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir belediyesi yalnızca ilin mücavir alanlarıyla sınırlı olarak söz konusu görevini yerine getirirken, 6360 sayılı Kanunla birlikte tüm il düzeyinde bu görevi yerine getirmeye başlamış ve mücavir alan ibaresi söz konusu kanun maddesinden çıkartılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi olan yerlerde tüm ilin nazım ve uygulama imar planları ile çevre düzeni sadece büyükşehir belediyelerinde toplanarak bu işlerin tek bir otoritenin koordinasyonunda görülmesi il düzeyin birbiriyle uyumsuz, çelişen ve farklı yerel birimler tarafından hazırlanmış çok fazla planın varlığını engelleyerek olumlu sonuçlar

¹² 3194 sayılı İmar Kanununa göre Nazım imar planı “varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır”, uygulama imar planı ise “tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır”.

doğuracaktır (Çalcalı, 2014, s. 61). Böylece tüm il sınırları içerisinde büyükşehir belediyesi ilçe belediyelerinin imar planlarına dair hazırladıkları planlar üzerinde değişiklik yapma ve il düzeyinde bütüncül bir değerlendirme yaparak nazım ve uygulama imar planlarını takdir edebilme yetkisine kavuşmuştur. Söz konusu düzenleme tüm il düzeyinde bütüncül kent planlaması ve imar planlaması yapabilmesine ve daha iyi düzeyde kentsel planlama ve dönüşümün gerçekleştirilebilmesine imkân tanıyacak bir nitelik arz etmektedir.

Belirtmek gerekir ki, 5216 sayılı Kanununun 11. maddesinde büyükşehir belediyesi büyükşehir ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili kılınmıştır. Bu kapsamda imar denetimine dair her türlü bilgi ve belgeyi istemeye ve incelemeye yetkili olan büyükşehir belediyesinin denetimleri sonucunda eksiklik ve aykırılık gördüğü durumları üç ay içerisinde ilçe belediyeleri gidermediği takdirde büyükşehir belediyesi söz konusu eksiklik ve aykırılıkları re'sen gidermeye yetkilidir. 5216 sayılı Kanununun 14. maddesinde ise büyükşehir ilçe belediye meclisleri tarafından imara ilişkin alınan kararlar, kararın geliştinden itibaren büyükşehir belediyelerinin yaptığı nazım imar plana uygunluğu yönünden büyükşehir belediye meclisince incelenir veya aynen ya da değiştirilerek kabul edilir. Bu anlamda büyükşehir belediyesi ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme ve bizzat ilçe belediyelerinin yerine geçerek imar uygulamalarını yapabilme veya değiştirebilme yetkisiyle ve 6360 sayılı Kanunun da tüm il düzeyinde büyükşehir belediyesine faaliyetlerini yürütme imkânı vermesi ve büyükşehir sınırları dışında küçük ölçekli yerel yönetim yapılanmalarına izin vermemesiyle daha iyi işleyen kentsel dönüşüm ve kent planlaması ve imarda bütünlüğün sağlandığı bir yapının oluşturulması mümkün olabilmektedir.

6360 sayılı Kanunla birlikte kent planlamasında bir bütünlük sağlanması öngörülmeyle birlikte söz konusu kanunun kentsel rant yaratacağına yönelik ciddi eleştiriler bulunmaktadır. Demirci (2012, s. 166) Türkiye’de imar işlerinde dönen çarkın “her iktidarın kendi zenginini yaratacağı” düşüncesini kuvvetlendirdiğini belirtir. Bu anlamda Zengin (2014, s. 115) son on yılda yerel yönetimlerde yaşanan reformist sürecin büyükşehir belediyeleri gözünden bakılarak başlatıldığını ve kentsel rant odaklı olduğunu belirtmektedir.

Yerel yönetimler sermayeyi kendilerine çekebilmek için çok fazla imarlı alan yaratırlar hatta gelişmenin mümkün görünmediği yerlerde bile gereğinden fazla imarlı alan açma eğilimindedirler (Keskinok, 2013, s. 246). Sermayeyi kendine çekmek isteyen belediyelerin 6360 sayılı Kanunla yönetim alanlarının genişlemesi imarlı alan arzının hızla artmasına sebebiyet verebileceği gibi bu durum kentsel rantın hızla yaygınlaşmasına zemin oluşturabilecektir. Nitekim Zengin (2014, s. 96) 5216 sayılı yasanın da uygulanma gerekçesinin altında yatan saiklerden birinin kentsel rant imkanının geliştirilmesi olduğunu öne sürmüştür. Bu anlamda 6360 sayılı Kanunun ve 5216 sayılı Kanunun uygulanması büyükşehir belediyesi olan illerin tüm mülki sınırları içerisinde kentsel rantın oluşmasına sebebiyet verebilecektir.

Ayrıca, büyükşehir belediyelerine ve büyükşehir ilçe belediyelerine bağlanan köylerdeki ve orman köylerindeki alanlarının imara açılma yetkisinin belediyelere verilmiş olması buralarda kentsel rantın artmasına sebep olabilecektir (İzci & Turan, 2013, s. 149). Köylerdeki alanların hızla imara açılması buradaki tarım arazilerinin satılarak tarımsal üretimin düşmesine sebep olacağı gibi, imara açılan köy arazilerini imara açılmadan ya da açıldıktan sonra satan köy halkının buralarda yaşama şansını azaltabilecektir. Bunun yanı sıra, 6360 sayılı Kanun sonrasında hızla imara açılmış köy arazilerinde önemli değer artışları gerçekleşerek kentsel rantın buralarda artmasına yol açılması muhtemeldir.

3. 4. Katılımcı Yönetim ve YBBS

YKİ ve İY çerçevesinde Türkiye’de yapılan reformlarda “yerel topluluğa karşı sorumluluk eksikliği”, “siyasal reform”ların yapılmasını ve bu reformlardaki “meşruiyet” ve “güven” eksiliğinin giderilmesi gerekliliğini doğurmuştur (Ömürgönülşen & Sadioğlu, 2014, s. 6). Bu siyasal reformların eksiklikleri özellikle özel sektör, üniversite gibi devlet dışı tüzel kişilerin ve bireylerin karar alma ve alınan kararları uygulama aşamalarına katılımını ön plana çıkararak giderilmeye çalışılmıştır. Katılım ilkesinin yanı sıra kamu kesiminin şeffaf, açık ve hesap verebilir olması ilkeleri reformların yerel topluluğa karşı sorumluluklarını yerine getirmelerinde uygulanan araçlar olmuştur. Türkiye’de uluslararası sistemde gelişen Yönetişim pratiklerinin uygulanmaya başlamasıyla politika yapım süreçlerinin demokratikleştirilmesi meselesi de gündem konusu olmuştur (Özer & Ökmen, 2012).

Ancak Osmanlı İmparatorluğu döneminde baskın merkezi yapı Cumhuriyet dönemi Türkiye’inde de devam etmiştir. Gerek yeni kurulan devletin ekonomik ihtiyaçları, gerek yerel anlayışın olmayışı, gerekse kaynak kıtlıkları merkeziyetçi yapının korunmasında etkili olmuştur. Ülkede sermaye birikimi ve yatırımlar düşük olduğu ve özel sektörün de yetersiz olduğu ilk yıllarda devlet eliyle sermaye birikimi ve yatırımın yapılması uygulamaları bu dönemde yer almaktadır. Bu durumda sıklıkla yöneten yönetilen arasında bir kopukluk olmuş ve karar alma sürecinin temel aktörü olarak genel itibariyle kamu kesimi belirgin olmuştur.

Fakat Türkiye’de yöneten yönetilen arasındaki kopukluğun giderilmesi hem seçilmiş yöneticilerin meşruiyeti ve kabul görmesi hem de halkın alınan kararlarda söz sahibi olabilmesi için önemli görülmüştür. Vatandaşın özellikle belediye yönetimlerinde alınan karar alma düzeyinden soyutlanması ve belediye başkan/meclis üyeleri ile seçimden seçime iletişim kurulması hem söz konusu belediye karar alıcıları hem de belde halkı tarafından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Nitekim bu durum belde halkının kendi yaşam alanında alınan kararlarda söz sahibi olamamasını, etkinsiz olmasını, hesap soramamasını ve hoşnutsuzluğunu beraberinde getirdiği gibi söz konusu belediye meclis üyelerinin de belde halkıyla iletişiminin kopukluğu sebebiyle aldıkları kararlarda destek görememeleri ve yaptıkları icraatların bilinmemesi sebebiyle meşruiyetlerinin sorgulanmasını beraberinde getirmektedir. Fakat Yönetişim anlayışının ve onun bir uygulaması olan katılımcı yönetimin uygulanabilmesi ile bu sorunların aşılması sağlanabilecektir. Örneğin kent konseylerinin yaygınlaşması ve aktifleşmesi, halk günlerinin düzenlenmesi, yerel halkın bilgi edinme taleplerinin eksiksiz yerine getirilmesi gibi uygulamalar yöneten/yönetilen ayrışmasından tarafların işbirliği ve ortak zeminde buluşabildiği bir platforma geçişi beraberinde getirmektedir.

Belediyelere yönetime katılım farklı biçimlerde olabilmektedir. Planlama sürecine katılım, referandum, belediyenin sunduğu hizmetlerin gerçekleştirilmesine katılım, belediyedeki karar birimlerine katılım, mahalle teşkilatı aracılığıyla katılım gibi uygulamalarla belediyelerdeki yönetsel sürece katılmak mümkündür (Turgut, 2010, s. 423).

Türkiye’de belediyelerdeki mevzuat değişiklikleri özellikle katılımcılık, hesap verebilirlik ve şeffaflık vurgusu üzerine inşa edilmiştir (Turgut, 2010, s. 421). Bu

değerlerle belediyelerde iyi bir Yönetişim anlayışının kurulabilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda Türkiye’deki mevcut yönetsel yapıda ve YBBS’de katılımcı bir yönetim konusundaki gelişmeler ve düzenlemeler aşağıda yer almaktadır.

Belediyelerin belde sakinlerinin görüşlerini dikkate alması ve bu yönde kararlarını şekillendirebilmesi katılımcı bir yönetimin oluşturulabilmesi için önem arz eden unsurlardandır. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinde belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili düşüncelerinin tespit edilebilmesi ve görüşlerinin alınabilmesi amacıyla belediyelerin kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilecekleri düzenlenmiştir. Karar alma süreçlerinde belde halkın ihtiyaçlarının göz önüne alınabilmesi amacıyla belediyelerin kamuoyu araştırmasına sıklıkla yer vermesi, belde halkının ihtiyaçlarının tespit edilebilmesine kolaylıkla imkân sağlamaktadır. Belirtmek gerekir ki Turgut’a (2010, s. 424) göre söz konusu kamuoyu yoklamasının zorunlu hale getirilmesiyle bu düzenleme anlamlı ve işlevsel olabilecektir.

Türkiye’de yerel halkın yönetime katılımını yaygınlaştıracak ve Yönetişim anlayışının yerel düzeyde uygulanmasını sağlayacak ve yerel düzeyde uygulanan projelere vatandaşların aktif katılımını sağlayacak ve onların söz konusu projelere yabancılaşmasını önleyecek bir başka gelişme ve uygulama da “Proje Demokrasisi” olmuştur. Proje demokrasisi özellikle büyük kentlerde ademi merkezileşme ve özelleştirme politikaları altında kentsel dönüşüm ve yenileme projelerinin ilgili aktörlerin katılımı ile gerçekleştirilmesini ihtiva eder (Demirci, 2012, s. 161). Proje demokrasisi, yerel halkın yaşadığı kentte uygulanan projelere aktif katılımını ve bu projelerde halkın bilgilendirilmesi ve ilgilendirilmesini sağlamak amaçlanmaktadır (Haktankaçmaz, 2004, s. 54). Yerel yönetimleri ve özellikle Türkiye’de en etkin yerel yönetim birimi olan belediyelerin proje demokrasisi uygulamalarını yaygınlaştırmaları kent halkının kendi yaşadığı ortamın biçimlendirilmesinde aktif katılımını sağlayıp, Yönetişimi pekiştireceği gibi, seçilmiş yerel yöneticilerin de yerel halkın bilgisi ve ilgisi dâhilinde gerçekleştirdiği projelerin kabul görmesini ve benimsenmesini kolaylaştıracaktır.

Türkiye’de katılımcı bir yönetimin gerçekleştirilmesi yönünde bir başka gelişme ise Yerel Gündem 21 olmuştur. Türkiye’de 1992 yılında yapılan Rio Konferansı sonrasında yerel yönetimlerin söz konusu konferansın ürünü olan Yerel Gündem 21 faaliyetleri

üzerine kendi yerel gündemlerini oluşturma yönünde adımlar attığı görülmektedir. Nitekim gerek sivil toplum kuruluşlarının, gerek yerel yönetim kuruluşlarının, gerekse diğer aktörlerin söz konusu gündemlerin oluşturulmasında katılımı gözlenmiştir. Sürdürülebilir gelişme ve sürdürülebilir yaşamın oluşmasını amaçlayan Yerel Gündem 21 Türkiye’de 1997 yılından itibaren Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) desteğiyle uygulanmaya başlamıştır. Yerel Gündem 21 sürdürülebilir bir gelişmenin ve sürdürülebilir bir yerel kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için uzun vadeli planlar yapan ve toplumdaki tüm aktörlerin yerel düzeydeki karar alma süreçlerinde aktif rol oynamalarını gerektirir.

Türkiye’de katılımcı bir yönetim anlayışının gelişmesi için uygulanan ve Yerel Gündem 21’in bir ünü olarak nitelendirilebilecek bir diğer araç ise “Kent Konseyleri”dir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesi Kent Konseyleri’ni sürdürülebilir kalkınmanın, sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın, kent vizyonunun, hemşehrilik bilincinin, hesap sorma ve verme anlayışının, yerinden yönetim ilkelerinin kent yaşamında hayata geçirmeye çalışan konsey olarak tanımlamaktadır. Söz konusu yasanın 76. maddesinde bu sayılan unsurların gerçekleştirilmesi amacıyla kent konseylerinin sendika, sivil toplum kuruluşları, mahalle muhtarları, noterler, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının, üniversitelerin ve diğer ilgili aktörlerin katılımıyla oluşturulacağı ifade edilmektedir. Kent Konseyinde alınan kararlar ise belediye meclislerinin ilk toplantılarında gündeme alınır ve değerlendirilir. Kent konseyinde alınan kararların belediyelerin ilk toplantısında görüşülmesi düzenlemesi ile sivil toplum örgütlerinin yönetsel karar alma süreçlerini doğrudan etkileyebilmesine olanak tanınmaktadır (Turgut, 2010, s. 424). Yine de kent konseylerinin kararlarının uygulanabilmesi belediye meclisinin kararlarına bağlı olduğundan kent konseylerinin devamlılığında belediyelerinin kılavuzluğu ve varlığı zorunludur. Belirtmek gerekir ki Türkiye’deki kent konseyi biçimine Batılı devlerde rastlanmamakta, onlarda planlama kurulları (çemberleri), yurttaş kurulları ve forumları, toplulukçu planlama yaklaşımı (*community organising*), gelecek atölyeleri (*workshoplar*) gibi kent konseyine benzer Batılı

modeller¹³ bulunmaktadır (Çukurçayır & Eroğlu, 2012, s. 228). Çok aktörlü bir yapıyla oluşturulan Kent Konseyleri Türkiye’de katılımcı bir yönetim anlayışının yerel düzeyde uygulama sahası bulduğu etkin bir platform olarak görülmektedir.

Katılımcı bir yönetim anlayışının Türk belediyeçilik sistemine yerleştirilmesine yönelik bir diğer çalışma ise belediye ihtisas komisyonlarına farklı aktörlerin katılımı noktasında gözlenmektedir. Bu çerçevede, 5393 sayılı kanunun 24. maddesi mahalle muhtarlarının, ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ildeki kamu kurumlarının amirlerinin, sendikaların, üniversitelerin ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin kendi görev ve faaliyet alanlarını ilgilendiren konularda belediye ihtisas komisyonlarının toplantılarına katılabileceklerini ve görüş bildirebileceklerini düzenlemiştir. Söz konusu düzenleme ile özel sektör, sivil toplum ve belediyeler dışındaki diğer kamu otoritelerinin yönetim sürecinde seslerini duyurabilmelerine imkân sağlanmıştır.

Katılımcı bir yönetim anlayışının gerçekleştirilebilmesi bağlamında stratejik planlar da önemli bir araç olarak görülmektedir. Belediyelerin amaç ve bu amaçların ulaşacakları sonuçları belirleyen stratejik planların oluşturulması aşamasında farklı aktörlerin dâhil edilmesiyle katılımcı bir yönetim anlayışın gerçekleştirilebilmesi yönünde önemli bir aşama kaydedilir. Türkiye’de nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelerin stratejik plan yapması zorunlu iken nüfusu 50.000’in altındaki belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu tutulmamıştır. 6360 sayılı kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi olan illerdeki belde ve köylerin kapatılarak ilçe belediyelerine devredilmesi ve ilçe belediyelerinin sınırlarının ilçenin mülki sınırlarına genişlemesi büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin sınırlarını genişletmiş ve birçok ilçenin nüfusu artmıştır. Bu bağlamda nüfusu 50.000’i geçen ve geçecek olan belediyelerin stratejik plan hazırlanırken katılımcı bir yönetim anlayışını uygulamayı ihmal etmemeleri gerekmektedir. Çünkü 5393 sayılı Belediye Kanununun 41. maddesi stratejik planların üniversitelerin ve meslek odalarının ve konuyla

¹³ Türkiye’deki kent konseyi modeline benzer Batılı modellerin detaylı açıklamaları için bkz. Çukurçayır, M. A., & Eroğlu, H. T. (2012). Yönetişim Yaklaşımı ve Türkiye’de Kent Konseyleri. F. N. Genç (Ed.) içinde, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (s. 215-244). Ekin Basım Yayın Dağıtım. ve Çukurçayır, M. A. (2006). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. Konya: Çizgi Kitabevi.

ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınarak hazırlanacağını belirtmiştir. Nitekim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesinde kamu idarelerinin katılımcı yöntemlerle stratejik planlar hazırlaması gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda belediyelerin stratejik planlarının toplumdaki tüm ekonomik ve sivil kesimlerin düşüncelerini, taleplerini ve ihtiyaçlarını kapsayıcı bir şekilde katılımcı bir yöntemle hazırlamaları gerekmektedir. Ayrıca hazırlanan stratejik planlara uyulması noktasında belediye yöneticilerinin de çaba sarf etmesi katılımcı bir yönetim uygulamasının teoriden pratiğe dönüşmesi noktasında önemlidir.

Türkiye'deki mevcut hukuk sisteminde katılımcı bir yönetimin gerçekleştirilmesine yönelik bir diğer unsur ise hemşehri hukukudur. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanununun 13. maddesinin konusu hemşehri hukuku olup herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğunu ve bu hemşehrilerin belediyenin karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme haklarının olduğunu belirtmektedir. Bu madde ile bir beldede yaşayan hemşehrilerin belediyeden bilgi talep edecekleri ve belediyenin karar alma süreçlerine katılabilecekleri açıkça belirtilmiş ve yerel düzeyde katılımcı bir yönetim anlayışının sağlanmasının yasal zemini oluşturulmuştur. Ayrıca söz konusu 13. maddede belediyeleri de hemşehrilerin sosyal ve kültürel ilişkilerinin geliştirilmesi amacıyla yapılacak çalışmalara sendikaların, sivil toplum kuruluşlarının, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının ve diğer uzman kişilerin katılımının sağlanması yönünde tedbirler almakla yükümlü kılmaktadır.

Yine 5393 sayılı Belediye Kanununun 9. maddesinde mahalle yönetimi düzenlenirken muhtarın mahallenin yaşam kalitesinin geliştirilmesi ve mahallenin ortak ihtiyaçlarının belirlenmesi görevlerinin mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla yapacağı belirtilerek mahalle düzeyinde katılımcı bir yönetimin yasal zemini hazırlanmıştır.

Benzer bir biçimde 5393 sayılı Belediye Kanununun 77. maddesi, “sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programları” belediyenin uygulayarak belediye hizmetlerine gönüllü katılımın sağlanmasını düzenlemektedir.

Acil durum planlaması noktasında da mevcut yasal düzenlemeler katılımcı bir yönetimin varlığını öngörür. 5393 sayılı Belediye Kanununun 53. maddesi ise acil durum planlaması ile ilgili olup acil durum planlarının hazırlanmasında üniversitelerin, kamu kuruluşlarının, bakanlıkların, meslek teşekküllerinin ve diğer mahalli idarelerin görüşlerinin alınacağını belirtir. Acil durum planı gibi birimler arasında koordinasyonun gerekli olduğu durumlarda farklı birimlerin görüşlerini ve katkılarını alarak çok daha etkin ve hızlı sonuçlar alınabilecektir.

Katılımcı bir yönetim anlayışıyla sıkı bir ilişki olan bir unsur ise hesap verebilirliktir. Hesap verebilir bir belediye anlayışının oluşturulması iyi Yönetişimin temel gayeleri arasındadır. Katılımcı bir yönetim anlayışının belediyelerde varlığı için hesap verebilir bir belediye sistemi gerekmektedir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanununun 56. maddesi faaliyet raporlarının belediye başkanı tarafından kamuoyuna sunulacağı düzenlemesini içermektedir. Üstelik 5018 sayılı kanunun faaliyet raporları konulu 41. maddesi de benzer bir biçimde hesap verme sorumlulukları çerçevesinde üst yöneticilerin (ki bu belediyeler için belediye başkanıdır) idaresinin faaliyet sonuçlarını kamuoyuna açıklayacağı belirtilmektedir. Belediyelerin sahip olduğu kaynakların nasıl ve nerelerde kullandığını kamuoyuyla açıklamasını sağlayan faaliyet raporları ile belediyelerin kamuoyuna karşı hesap verebilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Şeffaf ve açık bir belediyecilik anlayışı ile hesap verebilir bir belediye yönetimi ve bu bağlamda da iyi işleyen katılımcı bir yönetim anlayışı oluşturulabilir. Nitekim belediye meclislerinin ihtisas komisyonlarının raporlarının aleni olduğunu ve bu raporların halka duyurulmasını düzenleyen Belediye Yasasının 24. maddesi ile açık ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin oluşması amaçlanmaktadır. Açıklığın sağlanması noktasında belediyelerin denetim ve kapsam türlerini düzenleyen 5393 sayılı yasanın 55. maddesi belediyelerin denetimine ilişkin sonuçların kamuoyuyla paylaşılacağı ve meclisin bilgisine sunulacağını ihtiva eden düzenleme önemlidir. Bu madde ile sivil kesimlerin belediyenin işlemleriyle ilgili bilgilenebilmesi sağlanmıştır.

YBBS'yi oluşturan 6360 sayılı Kanun katılımcı bir yönetim oluşması doğrultusunda bazı engeller barındırmaktadır. Nitekim 6360 sayılı Kanunun gerekçesinde sıklıkla yerel yönetimlerin çok daha demokratik bir yapı oluşturmak ve vatandaşların yönetime katılmasının arttırılması gerekliliğinden bahseder. Fakat büyükşehirlerdeki çok sayıda

belde belediyesinin mahalleye dönüştürülmesi belde sakinlerinin oluşumunu doğrudan belirledikleri karar organlarının (belediye meclisi/belediye başkanı gibi) kapatılmasına neden olarak temsiliyet açısından problemlili görülmektedir (Zengin, 2014, s. 111). Ayrıca Türkiye'deki gelenekselleşmiş ve kökleşmiş merkezîyetçi yapı gerek Yönetişimin gerekse halk katılımının sağlanmasında uygun ortamın oluşturulmasına izin vermemektedir (Haktankaçmaz, 2004, s. 46).

Katılımcı bir yerel yönetim anlayışının oluşmasında bir başka engel ise 6360 sayılı Kanunun iyice güçlendirdiği büyükşehir belediye başkanları ve büyükşehir ilçe belediye başkanları gösterilebilir. Nitekim Türkiye'de güçlü bir belediye başkanlığı makamının varlığı katılımcı bir yerel yönetim anlayışını gölgeleyebilmektedir. (Çukurçayır & Eroğlu, 2012, s. 217). Elbette kentlerde sürdürülebilir bir gelişmenin yaşama geçirilebilmesi için tüm toplumsal kesimlerin yerel anlamda yönetsel sürece katılımına ihtiyaç duyulmaktadır. Fakat güçlü bir belediye başkanlığı hatta daha da önemlisi belediye bütçesinin önemli bir kısmını kullanan güçlü bir büyükşehir belediye başkanlığı sistemi sivil aktörleri yönetsel sürecin dışında tutabilmektedir. Kaldı ki büyükşehir belediyesi kurulan illerde köy ve belde belediyelerinin kapatılması diğer kamusal yerel yönetim birimlerinin bile pasifize edildiğini göstermektedir. Yetki devrinin sağlandığı bir belediye başkanlığı sistemi ile katılımcı bir yönetimin pekiştirilmesi sağlanabilecektir.

Diğer taraftan 6360 sayılı Kanunun katılımcı yönetimi ve Yönetişimi geliştirdiği yönünde güçlü savlar da bulunmaktadır. Gül, Kiriş, Nergiz ve Gökdayı bu savları şu şekilde belirtmişlerdir (2014, s. 183, 184); doğrudan halk tarafından seçilen büyükşehir belediye başkanı doğrudan seçilmeyen büyükşehir belediye meclisi karşısında daha güçlü konuma getirilmekte, bu bağlamda sivil, özel ve kamusal aktörler arasında büyükşehir belediye başkanı eşgüdüm sağlayabilmekte, tüm ilçelerden gelen temsilcilerden oluşan büyükşehir belediye meclisi yapısı tam bir Yönetişim yapısı özelliği göstermekte, büyükşehirin ilçe belediyesi arasında eşgüdümü sağlaması Yönetişimi güçlendirmekte, büyükşehir belediye meclisinin stratejik plan ve bütçeyi gibi yenilikleri onaylaması yerel demokrasiyi güçlendirmekte ve büyükşehir belediyelerine verilen görevlerin sivil, kamu ve özel sektör örgütleriyle birlikte sunulabilmesi gibi pek çok uygulama Yönetişimi ve katılımcı yönetimi

güçlendirmektedir. Bu hususlar çerçevesinde katılımcı ve Yönetişim endeksli bir yapının inşa edilmesi veya geliştirilmesinde 6360 sayılı Kanunun etkin bir rol oynadığı literatürde sık sık vurgulanmaktadır. Kent konseyleri, belediyelerin stratejik plan ve performans planları hazırlamaları, belediye hizmetlerine gönüllü katılabilmesi gibi uygulamalar da katılımcı bir yönetim anlayışının pekiştirilmesine imkan sağlamaktadır.

3. 5. İşletmecilik ve YBBS

YKİ anlayışının özellikle ön plana çıkardığı ve etkin bir kamu yönetimin varlığı için Yönetişim anlayışının da önemine vurgu yaptığı işletmecilik anlayış ve değerleri Türkiye'deki yerel yönetim sisteminde uygulanmaya çalışılmaktadır. Nitekim 6360 sayılı Kanun ve yerel yönetimleri ilgilendiren diğer mevcut Kanunlar etkinlik ve verimliliğin sağlandığı, yönetsel kapasitesi güçlü, stratejik planlamalarını ve performans ölçüm ve yönetimlerini yapabilen, özel sektöre etkin bir biçimde iş gördürebilen ve böylece hizmet sunumunu aksaksız ve yeterli düzeyde sunabilen bir yerel yönetim yapısı oluşturmayı amaçlamıştır. Söz konusu bileşenler bir arada düşünüldüğünde bunların hemen hepsinin işletmecilik anlayış ve değerlerinin bir parçası olduğu ve işletmecilik anlayışı çerçevesinde Türkiye'de yerel yönetim yapısının geliştirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Bu anlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS aşağıda etkinlik ve verimlilik, özelleştirmeler, stratejik plan ve performans yönetimi ve yönetsel kapasite gibi işletmecilik anlayışıyla ilgili değerler ve unsurlar çerçevesinde ele alınacaktır.

3. 5. 1. Etkinlik ve Verimlilik Çerçevesinde YBBS

Belediye yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması gerek mevcut belediye sistemini düzenleyen kanunlarda gerekse 6360 sayılı Kanunun oluşturulma gerekçesinde temel amaçlardan biri olarak belirmektedir. 6360 sayılı Kanunun yasal gerekçesinde sık sık etkin ve verimli bir yerel yönetim sisteminin oluşturulması gerektiğinden bahsedilmektedir. Bu anlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ve bu sistemle belde belediyeleri, köyler gibi yerel yönetim birimlerinin kapatılması, yerel yönetimlerin gelirlerinde değişiklik yapılması, büyükşehirlerdeki belediyelerin sınırlarının buldukları mülki sınırlarla çakıştırılması gibi pek çok değişikliğin yapılma

amacı etkin ve verimli bir yerel yönetim sisteminin gerçekleştirilebilmesidir. Aşağıda YBBS'nin etkinlik ve verimlilik çerçevesinde değerlendirilmesine yer verilecektir.

6360 sayılı Kanun ile il ölçeğinin tamamında hizmet sunacak belediye yönetimi sistemi ile merkezden gönderilen kaynakların etkin kullanımının sağlanabileceği ve verimlilik artışlarının olacağı Kanunun oluşturulmasının gerekçeleri arasında gösterilmektedir. Nitekim gerek YBBS'ye son halini veren 6360 sayılı kanun gerekse 5216 ve 5393 sayılı kanunlar belediyelerin daha etkin, verimli ve ekonomik çalışması sağlamayı amaç edinmişlerdir.

6360 sayılı Kanunla oluşturulan YBBS'nin etkinlik ve verimlilik açısından hem olumlu hem olumsuz sonuçları bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce çok sayıda küçük ölçekli belde belediyeleri bulunmaktaydı. Bu belediyelerin sık sık etkin, verimli ve ekonomik hizmet sunamadıklarının vurgulanmasının yanı sıra bu belediyeler yüksek kamu zararları ve yüksek borçlara sahiptiler. Üstelik bu belediyeler personel giderleri gibi yüksek cari giderler yaptıklarından uzun vadeli ve kapsamlı yatırımlar ve çalışmalar gerçekleştirememektedir. Örneğin 6360 sayılı Kanun öncesinde bir ilçede 3-4 tane belde belediyesi 1 tane ilçe belediyesi varsa, her bir belediyenin teşkilatlanması için her birinde bir özel kalem müdürü, bir yazı işleri müdürü, bir imar müdürü gibi çok sayıda çalışan bulunmaktaydı. 6360 sayılı Kanun sonrasında belde belediyelerinin kapatılarak tek bir büyükşehir ilçe belediyesi bünyesinde toplanması optimal sayıda personel istihdamının sağlanması gibi pek çok tasarruf ve etkinlik sağlayıcı unsur beraberinde getirilmiş ya da getirmeyi amaçlamıştır. Yani düşük bir nüfus ölçeğine sahip olan ve bu nedenle mali olanakları ve hizmet sundukları alanları küçük ve sınırlı olan belediyelerin kapatılması yerinde bir karardır (Çalcalı, 2014, s. 66,67). Bu sebeplerle belde belediyelerin kapatılması gerektiği 6360 sayılı Kanun öncesinde de sıklıkla vurgulanmaktaydı.

İşletmecilik anlayışı ile şekillenmiş etkin, verimli ve ekonomik bir kamu yönetimi oluşturulmasını vurgulayan bir diğer yasal hüküm ise 5018 sayılı Kanununun 64. maddesidir. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının temel dayanaklarından olan etkili, ekonomik ve verimli bir kamu yönetiminin oluşturulması düşüncesiyle paralellik gösteren 5018 sayılı Kanununun dış denetim konulu 68. maddesinde kamu kaynaklarının etkili,

ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığının saptanmasının kamu idarelerinde yapılacak dış denetimde dikkate alınacağı belirtilmektedir.

Kontrolsüzce büyüyen ve etkin yönetilemeyen kentsel alanların etkin ve etkili bir şekilde yönetilmesini sağlayacak olan 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu büyükşehir belediye sistemi, il özel idarelerinin etkili bir şekilde yapamadıkları çevre temizlik gibi faaliyetlerin belediyelerce etkin bir biçimde yapılmasına da olanak tanımaktadır (Gül vd., 2014, s. 178). Bu yeni sistem il ölçeğinde üç farklı yerel yönetim biriminin sorumluluklarını ve yetkilerini üzerinde toplayan bir büyükşehir belediyesi sistemi oluşturarak güçlü bir belediye yapısı oluşturmuştur.

Kamunun sunduğu bölünemez nitelikli kamusal mal ve hizmetlerin maliyeti sabit olduğundan nüfus arttıkça ortalama maliyetler düşecektir. Bu sebeple 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinde nüfusu tek bir belediye bünyesinde toplayıp belediye sınırlarında olmayan yerleri belediyenin sınırlarına dahil ederek bu belediyelerdeki nüfusu arttırmıştır. Bu durum belediyelerin sunduğu bölünemez nitelikli hizmetler için nüfusu arttırdığından kişi başına maliyetler o belediyelerde düşmektedir. Fakat nüfus yoğunlaşması arttıkça su, kanalizasyon, çevre kirlenmesi, hizmet kalitesinin düşmesi gibi kalabalıklaşma maliyetleri artacaktır (Zeyrekli & Ekizceleroğlu, 2007, s. 33). Bu sebeple 6360 sayılı yasayla yapılan sınır değişikliklerinin belediyenin hizmet sunum maliyetlerini minimize edici noktası bulunmak zorundadır. Yani optimal hizmet sunum alanlarının tespit edilmesi gereklidir. Bunun için hemen her hizmet ve bu hizmetlerin sunulacağı nüfus arasındaki maliyet değişimleri gözlenmeli ve marjinal maliyetin marjinal hasıllata eşit olduğu noktada durularak nüfus, ilçe büyüklüğü, ve hizmet sunum maliyetlerinin optimal düzeyi belirlenmelidir. Fakat yapılan araştırmalarda böyle kapsamlı bir iktisadi analizin söz konusu sınır değişiklikleri yapılırken gerçekleştirildiğine dair somut bir veri bulunamamıştır.

Nitekim Adıgüzel ve Tek (2014, s. 97) 6360 sayılı kanun ile belde belediyelerinin ve köylerin kapatılarak yerel hizmetlerin zamanında ve etkin ulaştırılabilmesinin sorun yaratma potansiyelinin olduğunu ifade etmektedir. İzci ve Turan (2013, s. 149) yerel hizmetlerin sunulmasında hangi ölçeğin etkinlik ve verimliliği arttıracığının halen tartışmalı olduğunu belirtmektedir.

Fakat 6360 sayılı kanunla oluşturulan daha büyük ölçekli yerel yönetim birimlerinin hizmet sunumunda etkinsizliğe yol açtığı da literatürde sıklıkla vurgulanmaktadır. Nitekim büyükşehir belediyelerinin çok uzak noktalara hizmet götüreceği olması hizmet sunumunda etkinsizliğe, hizmet sunumunun aksamasına, kaynak israfına ve hizmet sunumunun gecikmesine neden olacak ve etkinsiz ve verimsiz bir belediye sistemine yol açabilecektir (Zengin, 2014, s. 112). “Bütünşehir”in tamamına-ki bu şehrin bir tarafından diğer tarafına yaklaşık 250-300 km uzaklıkta mesafelere varabilmektedir-büyükşehir belediyesinin hizmet götürmesi yüksek maliyetlere sebep olabilmemesinin yanı sıra kırsal alanlar da dâhil çok fazla hizmet sunmak durumunda bulunan büyükşehir belediyelerin gelir artışı hizmet sunmada yetersizlik göstererek hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik düşüşlerine neden olabilmektedir (Çalcalı, 2014, s. 65). Gözler (2013) 6360 sayılı kanun ile yerel birimlerde yapılacak işin yerinde yapılması onlarca kilometre uzaklıktaki bir hizmetin onlarca kilometre uzaktaki araç ve personelle karşılanmasının çok maliyetli olduğunu ve çok zaman alacağını belirterek 6360 sayılı Kanunla gelen YBBS'nin işletmecilik esaslarına aykırı olduğunu söylemektedir.

3. 5. 2. Stratejik Plan ve Performans Yönetimi Çerçevesinde YBBS

6360 sayılı Kanunla son şekli verilen YBBS'de işletmecilik anlayışının ne derece oturduğunu sorgulayabilmemizin bir tür aracı olarak performans ölçümlerinin belediyelerde uygulanıp uygulanmadığı ve uygulanıyorsa hangi yasal dayanaklar çerçevesinde uygulandığı sorgulanabilir. Nitekim performans yönetimi uygulamaları 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanundan çok önce Türk hukuk mevzuatında aktif bir biçimde işlemektedir. Bu çerçevede performans yönetimini, Türkiye'deki yasal mevzuatta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu şekillendirmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu performans odaklı bir yönetim sistemine yer vermiş ve düzenlemiştir. Bu sebeple pek çok kanun performans uygulamaları noktasında 5018 sayılı Kanuna atıf yaparak kamu kurumlarında performans denetiminin 5018 sayılı kanunun öngördüğü çerçevede şekillenmesi yönünde iradesini ortaya koymuştur. Belediyelerde ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu performans ölçümü, performans denetimi gibi kavramları uygulamaya sokmaktadır.

Sınırlı kaynaklarla sınırsız insan ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik özel sektörde uygulanan stratejik planlama, performans yönetimi gibi yeni yönetim anlayışları kamu yönetiminde de kaynakların en iyi şekilde değerlendirilebilmesi amacıyla uygulanmaya başlamıştır (Atıntaş, 2008, s. 3). Bu anlamda Türkiye’de belediyelerde hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin arttırılmasında ve belediyelerin stratejik amaçları çerçevesinde ulaşmak istedikleri sonuçların gerçekleştirilmesinde performans ölçüm ve performans yönetimi araçları uygulanmaya çalışılmıştır. Belediyelerde iyi bir performans yönetimini gerçekleştirilmesi için “Performans Yönetim Kültürü”nün oluşturulması ve bir örgütün sürekli öğrenmesini sağlayan performans ölçümlerinin yapılması gerekmektedir (Bilge, 2007).

5018 sayılı Kanunun stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin 9. maddesinin birinci fıkrasında kamu idarelerinin “...ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan” hazırlayacaklarına yönelik düzenleme yer almaktadır. Bu doğrultuda 5018 sayılı Kanun kapsamında olan belediyelerin gerçekçi hedeflerle stratejik planlarını oluşturmaları, bütçeleriyle uyumlu bir stratejik plan hazırlamaları ve ölçülebilir hedefler belirlemeleri gerektiği yönünde önceden belirlenmiş kriterler çerçevesinde performans ölçümünü yapabilmeleri beklenmektedir. Yine 9. maddenin dördüncü fıkrasına göre “kamu idarelerinin yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar” hükmü yer almaktadır. Bu çerçevede performans programını belediyelerin tüm performans göstergeleriyle birlikte hazırlamaları gerekmektedir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesi stratejik planın ve performans ölçütlerinin belediye meclislerince görüşülüp kabul edileceğini ve 41. maddesi belediye başkanının belediyenin stratejik plan ve performans programını hazırlayacağını, 38. maddesi ise belediye başkanının stratejik plana uygun olarak yöneteceği belediyede, bütçeyi kurumsal stratejilere uygun olarak hazırlayacağı ve uygulayacağı ibaresi ile personelin performans ölçütlerini hazırlayıp uygulayacağına ilişkin düzenleme yer almaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 18. maddesinde ise “belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin

kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerinden biri olarak düzenlenmiştir.

Söz konusu 5018 sayılı Kanunun 9. maddesinin ikinci fıkrasında ise “kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar” düzenlemesi yer almaktadır. Bu doğrultuda belediyelerin stratejik planları ve performans göstergeleri ile bütçeleri arasında uyum sağlanması gerekmektedir. Kanun koyucu bu bağlamda kamu idarelerinin bütçelerinin performans göstergeleri ile stratejik plana dayandırmalarını zorunlu tutmuş ve kamu idarelerine herhangi bir seçme hakkı tanımamıştır. Bu bağlamda belediyelerin faaliyetlerini gerçekleştirebilmeleri için mali kaynağın tam da kendisi gösteren bütçeleri olmaksızın hiçbir işleve sahip olmayacakları göz önüne alındığında ve bu bütçenin stratejik plan ve performans göstergeleriyle uyumluluğunun şart koşulduğu göz önüne alındığında, yasa koyucunun stratejik plan ve performans göstergelerine verdiği önem çok daha iyi anlaşılacaktır. Üstelik 5018 sayılı Kanunun 9. maddesinin beşinci fıkrasında kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plandaki amaçlara, hedeflere ve vizyona uyumlu ve performans esasına dayalı bir biçimde hazırlanacağını ihtiva eden hükmü göz önüne alındığında yasa koyucunun söz konusu uyumluluğu adeta vurguladığı görülmektedir. Son olarak söz konusu 9. Maddenin son fıkrasında, kamu idarelerinin performans göstergeleri çerçevesinde performans denetimlerinin yapılacağı ve performans göstergelerinin aynı zamanda kamu idarelerinin bütçelerinde yer alacağı açıkça belirtilmiştir. Bu çerçevede performans yönetiminin belediyelerin mali programı olan bütçelerinde yer alması ile açık ve net bir şekilde performans göstergelerinin görülebilmesi sağlanmıştır.

Kamu idarelerinin faaliyet raporlarını düzenleyen 5018 sayılı Kanunun 41. maddesinin beşinci fıkrasında idarenin faaliyet raporlarını bütçeye ilişkin mali bilgilerle birlikte performans bilgilerini içereceği ve performans programına ve stratejik plana ilişkin faaliyetlerin de söz konusu faaliyet raporunda yer alacağı belirtilmektedir. Söz konusu 41. maddeye atıf yapan 5393 sayılı Kanunun 56. maddesi belediye başkanının stratejik

plan ve performans yönetimine göre yürütülen faaliyetleri içeren performans raporlarını hazırlayacağını belirtir. Bu doğrultuda kamu idarelerinin ve belediyelerin performans yönetimlerine ve stratejik yönetimlerine ilişkin bilgilerin faaliyet raporlarıyla raporlanarak kamuoyuna duyurulması sağlanmaktadır.

İşletmelerin yaptığı en önemli uygulamalardan biri fayda maliyet analizlerinin yapılmasıdır. Performans ölçümleri ve stratejik planlar kamu mekanizmalarında fayda maliyet analizlerine imkân tanıyan uygulamalar olarak görülmüştür. Belediyelerin stratejik planlarında maliyetlendirme süreçleri en zor süreçlerden biridir (Kerman vd., 2010, s. 13). Bu doğrultuda 5018 sayılı Kanununun 13. maddesinde kamu idarelerinin bütçelerinin performans ölçütlerine, stratejik planlara ve fayda maliyet analizlerine göre hazırlanacağı ve uygulanacağı belirtilir. Söz konusu Kanun hükmü ile bir kez daha performans ölçüm ve stratejik plan vurgusunu yapmıştır. Söz konusu vurguyu yapan bir diğer hüküm ise 5018 sayılı Kanununun 68. maddesidir. Bu madde ile kamu idarelerinde yapılan dış denetimde performans yönünden değerlendirmenin de dikkate alınacağı ile bir kez daha performans denetiminin altı çizilmiştir. Nitekim belediyelerdeki iç ve dış denetim konusunda 5018 sayılı Kanuna açıkça uyulacağını belirten 5393 sayılı Belediye Kanununun 55. maddesi belediyelerde iç ve dış denetiminin yapılacağını ve belediyelerdeki bu denetimin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsadığını ifade etmektedir.

Görüldüğü üzere strateji, stratejik plan ve stratejik yönetim, performans yönetimi, performans ölçümü, performans denetimi gibi kavramlar mevcut belediye sistemini ilgilendirip gerek 5393 sayılı Kanunda gerekse 5018 ve 5216 sayılı Kanunlarda sıklıkla vurgulanmaktadır. 6363 sayılı Kanunla son şeklini alan YBBS’de işletme anlayışının oturtulması yönünde uygulanan strateji, stratejik plan, performans ölçümü gibi kavramların yasal dayanakları ve uygulanmakta olan yasal çerçevesi yukarıdaki Kanunlardaki şekliyle genel olarak çizilmektedir.

Türkiye’deki belediyecilik anlayışının en önemli sorunlarından biri performans yönetimleri ve stratejik planların öneminin anlaşılabilmesi veya bunların önemsenmemesi ya da bunlara gereken önemin verilmemesidir. Kimi belediyelerde belediye başkanları söz konusu uygulamalara gereken önemi vermezken, kimi belediyelerde ortaya konulan amaçlar ve bunları gerçekleştirecek araçlar yönetim

kadrosunca benimsenmemekte ve bunlara yeterli ilgi gösterilmeyebilmektedir. Ayrıca belediyelerde performans yönetimlerinin yapılabilmesi önemli özel bütçe, kaynak tahsisi, personel ve uzman desteği gerektirmektedir (Koyuncu, 2011, s. 71). Üstelik 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin kapatılması ve bunların alanında uzmanlaşmış eğitilmiş personelinin belediyeler dışındaki farklı kurumlara geçmesi, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin genişleyen ölçeğinde başarılı stratejik plan ve performans denetimi ve yönetimi yapabilmelerinin önünde bir engel olarak durmaktadır. Üstelik yasal mevzuattaki yavaşlıklar ve bazı eksiklikler belediyelerin belirledikleri stratejileri gerçekleştirebilmelerini de engelleyebilmektedir. Belediyelerin belki de en önemli problemlerinden biri belirli bir seçim döneminde gelen başkan ve belediye meclis üyelerinin uzun vadeli hedefler ve yıllara yaygın gerekli amaçları gerçekleştirmekten vazgeçebilmeleridir. Belediyelerin iyi eğitilmiş ve uzmanlaşmış çalışanları ve istikrarlı yöneticileri ile etkin ve verimli bir kamu yönetiminin oluşturulması gerçekleştirilebilir.

2011 yılında Koyuncu'nun yazdığı makalede sayıları oldukça fazla ve küçük olan, yerel hizmet sunma kapasitesi olmayan, gelirlerinin büyük bir kısmını personel giderine harcayan ve yeterli düzeyde eğitime sahip olmayan personele sahip belediyelerin performans yönetimine geçişte problemleri olduğu ortaya konmuştur. Fakat 2012 yılında yayınlanan 6360 sayılı Kanunla birlikte birçok küçük ve/veya borçlu belediyenin kapatılması ile büyükşehirlerdeki belediyelerin ölçeklerinin büyümesi söz konusu problemleri yaşamamalarına imkân tanımaktadır. Bu sebeple 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin performans yönetimi ve stratejik yönetimlerinin başarısının artırılmasına yönelik önemli bir adım atılmıştır.

3. 5. 3. Özelleştirmeler Çerçevesinde YBBS

Türkiye'de özelleştirme uygulamaları 24 Ocak 1980 kararlarıyla küresel liberal sisteme eklemlenme çabaları çerçevesinde gündeme gelmiş ve Özal Hükümeti döneminde uygulanan liberal ekonomi politikaları çerçevesinde yaygınlaşmıştır. Piyasalaşma, serbestleşme ve özelleşme eksenli bir ekonomik dönüşüm başlatan 24 Ocak kararlarını destekler nitelikte özelleştirmeleri Dünya Bankası ve IMF gibi kurumların ekonomik

krizden çıkış için reçete olarak sunması, özelleştirmelerin popülaritesini hızla arttırmıştır.

Türkiye’de belediyeler mezarlıkların bakımlarının yapılmasından, ağaç dikim işlemlerinin gerçekleştirilmesine, kendi hizmet binalarının temizliğinin yapılmasından çöplerin toplanması işlemine kadar pek çok hizmeti özel sektöre gördürmektedir/özel sektörden satın almaktadır. Türkiye’de belediyelerin içme suyu ve sayaç okuma sistemini, ulaşım ve raylı sistemlerini, toplu taşıma hizmetlerini ve diğer pek çok hizmeti özelleştirdikleri görülmektedir (Fırat, 1998) (Ersöz, 2001, s. 46). Bu anlamda Türkiye’deki belediyelerin sıkça başvurduğu bir uygulama olarak belirmektedir.

Özelleştirmeler ile kamu ve özel sektör işbirliği Türkiye’de en çok uygulanan yerel Yönetişim unsurudur. Bununla birlikte özelleştirmeler, etkin bir yönetim konusunda özel sektörün daha başarılı olduğunu ifade eden Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının da uygulama sahasının artmasını öngördüğü unsurlar uygulamalar arasındadır. Fakat Çukurçayır (2014, s. 267) Türkiye’de yerel Yönetişimin alternatif hizmet sunum yöntemi olarak uygulandığı tek noktanın özelleştirmeye sınırlı kaldığını belirtmiştir. Nitekim yerel yönetimler özelleştirme dışında yönetimler arası anlaşmalar yaparak, sözleşme veya ihale yoluyla mal ve hizmet alarak, imtiyazlar vererek, sübvansiyon veya yardımlar yaparak, kupon sistemiyle, serbest piyasa aracılığıyla, gönüllü hizmetlerle, bireylerin kendi kendilerine yardım edebilecek sivil grupların teşvik ederek alternatif hizmet sunumunu sağlayabilir veya sağlanmasına yardım edebilir (Ersöz, 2001). Ne var ki kamu özel ortaklığının işbirliğine dönüştürülmesi yerine kamunun hizmet sunumunu doğrudan özel sektöre devrettiği bir tutum (özelleştirme) Türkiye’de en yaygın hizmet sunum mekanizmalarından biri olmuştur. Bu uygulama katılımcı bir yönetim teması yerine kamunun toptan yönetimden çekildiği bir yönetim sürecini de başlatmıştır.

Türkiye’de halka arz, Borsa İstanbul’da satış, bedelli devir, tesis ve varlık satışı, uluslararası arz ve bunların içinde en çok kullanılan blok satış yöntemi olmak üzere altı farklı yöntemle mal ve hizmet üretiminin özelleştirildiği görülmektedir (Bozlağan, 2014, s. 294). Nitekim belediyelerin de özelleştirme konusunda attıkları en önemli adımlar şirketleşmek ve kendi fiyat politikalarında değişiklik yapmak şeklinde olmuştur (Fırat, 1998, s. 80). Şirketleşme çerçevesinde Türkiye’deki belediyelerin pek çoğu kendi şirketlerini kurmuştur. Bu şirketler genel olarak belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT)

olarak anılmaktadır. Bu işletmelerin özel sektör kurumlarındaki gibi etkin ve verimli, bir mülkiyeti kamuya ait şirket olduğunu savunanlar olduğu gibi bu BİT'lerin etkinsiz ve verimsiz olduklarını üstelik piyasadaki rekabet ortamını bozduklarını öne süren yazarlar da bulunmaktadır. Belediyenin tekelindeki hizmetlerin imtiyazlı olarak BİT'lere veya bazı özel sektör şirketlerine verilmesi piyasadaki rekabet ortamını bozucu bir ortam da yaratabilmektedir.

Falay (1998, s. 19) yerel halka karşı sorumlu olan belediyelerin sunması gereken mal ve hizmet alanlarının özelleştirilmemesi gerektiğini, belediyelerin bir şirket olmadığını ve özel sektörün yerel halka karşı sorumsuz davranacağına dikkat çekmektedir. Lakin Ersöz özelleştirmelerin belediyenin kendinin doğrudan hizmet sunmasından daha tasarruflu olduğunu, belediyenin kadrolu personelinin işçilik maliyetlerinin özel sektöre göre oldukça fazla olduğunu yapılan araştırmaların ortaya koyduğunu belirtmektedir (Ersöz, 2001, s. 47. 48).

6360 sayılı Kanunda belediyelerin yaptıkları özelleştirmelere ilişkin doğrudan bir hüküm bulunmamaktadır. Fakat 6360 sayılı Kanunun uygulamaya girmesi ve YBBS'nin yerleşmeye başlaması sonrasında büyükşehirlerdeki belediyelerin özel sektöre mal ve hizmet üretimini gördürmek yani mal ve hizmet üretimini kendi araç gereci yerine özel sektöre daha fazla gördürmek şeklinde bir eğilim olabileceği gibi belediyelere ait mal varlıklarının özel sektöre satılması yönünde büyükşehirlerdeki hemen tüm belediyelerde bir eğitim artışı olabilmektedir. Bunun nedenleri şu şekilde ifade edilebilir:

Birincisi, 6360 sayılı Kanunla sınırları oldukça genişleyen büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri hizmet sunacakları alanlara hizmet götürmekte zorlanabilmeleridir. Belediyelerin hizmet alanlarının genişlemesi onların özelleştirme yapmasına ilişkin konu ve alanları genişletmektedir (Fırat, 1998, s. 89). Çünkü büyükşehirlerdeki belediyelerin hizmet götürecekleri mesafelerin artması, hizmet sunum kapasitelerinin yetersizliği ve uzak yerlere hizmet götürme maliyetlerinin yüksek oluşu gerekçeleriyle belediyeler mal ve hizmet üretim ve sunumunu özel sektörden satın alma yöntemine başvurumaktadırlar.

İkinci olarak belediyelerin YBBS'nin oluşması sonrasında artan hizmet alanlarına hizmet sunacakları personel yetersizlikleri ve nitelikli personel istihdamındaki sıkıntılarını sebebiyle sözleşmeli personel istihdamına başvuracakları gibi kendi kurdukları şirketler aracılığıyla hizmet satın alarak veya ihale yöntemiyle hizmet satın alarak ya da kendi kurdukları şirketteki personeli arttırarak ve onları çalıştırarak personel teminini özel sektörden sağlamaları artmıştır/artacaktır.

Üçüncü olarak ise 6360 sayılı Kanunla kapatılan yerel yönetim tüzel kişiliklerinin (belde belediyesi vb.) genel itibarıyla yüksek borçlu olmaları ve borçlarının da büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine aktarılması nedeniyle söz konusu borçların kapatılabilmesi için belediyelerin gelir elde edebilmek amacıyla ellerindeki mal ve hizmetleri satmaları yani özelleştirmelerine neden olabilmektedir. Böylece sıcak para akışının kısa vadede sağlanabilmesi mümkün olmaktadır.

Dördüncü olarak, 6360 sayılı Kanunla kapatılan yerel yönetim birimlerinin arazilerinin (özellikle kırsal alanlardaki köy arazileri gibi) büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine devri ile belediyelerin özelleştirebilecekleri çok sayıda taşınmaz büyükşehirlerdeki belediyelerin mülkiyetine girmiştir. Gelir elde etmek, köylüye toprak kazandırmak, kentsel dönüşüm kapsamında yeni arazileri imara açmak gibi çeşitli amaçlarla belediyeler söz konusu taşınmazları özelleştirebilmekte veya özelleştireceği kaynakları artmış olabilmektedir.

Beşinci olarak belediyeler kadrolu statüdeki personellerini memur güvencesi gibi sebeplerle işten çıkaramadıklarından ya da piyasadaki kadar düşük ücretle personel istihdam edemediklerinden ve kadrolu çalışanlarını diledikleri gibi her işte çalıştıramadıklarından özel sektörden personel temin etme yoluna başvurmaktadır. Üstelik 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde ölçeği genişleyen belediyeler çok daha yoğun çalışabilecek daha fazla sayıda personele ihtiyaç duymaktadır. Bunu da belediyeler özel sektörden temin etme yoluna başvuracaklardır ya da başvurmaktadırlar.

Bu sebepler itibarıyla 6360 sayılı Kanun sonrası son halini alan YBBS'de özelleştirmeye ilişkin doğrudan bir düzenleme bulunmasa da özelleştirmelerin yaygınlaştığı/yaygınlaşacağı söylenebilir. Bu doğrultuda belediyeler kendi araç ve gereçleri ile personelleri eliyle mal ve hizmet üretimini/sunumunu yapmak yerine

maliyetlerin düşük olduğu, yeterli personel, araç gereci hızlıca temin edebilen, etkin ve verimli çalıştığı düşünülen özel sektöre mal ve hizmet üretimini ve sunumunu gördürme konusunda eğilimlidirler veya artan hizmet sunum alanı ve nüfusları dolayısıyla belediyeler hizmet sunumu noktasında yetersiz kaldıkları noktasında ise özelleştirme uygulamalarına gitmeye mecbur kalmaktadırlar.

3. 5. 4. Yönetmelik Kapasite Çerçevesinde YBBS

Belediyelerin kendilerine verilen görev ve yetkileri yerine getirebilmeleri için gerekli olan yönetmelik kapasiteye sahip olmaları gerekmektedir. Yönetmelik kapasitesi geliştirilmiş bir belediye sistemi ile YKİ ve Yönetişim anlayışlarının da ön plana çıkardığı etkin bir yönetim sağlanabilecek ve hizmet sunum kalitesi, hızı ve belediyelerin karar ve uygulama süreçlerinde etkinlikleri artabilecektir. YBBS belediyelerin yönetmelik kapasitelerinin en uygun düzeyde gerçekleştirilmesini amaçlamıştır. Bu bağlamda hizmet sunumunda etkin hizmet sunum kapasitesi olmayan ve yüksek cari giderleri ve borçları olan pek çok küçük ölçekli belde belediyeleri kapatılmış, büyükşehir belediyesi olan yerlerde il özel idareleri ve köyler kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanun öncesinde hizmet üretme kapasitesi yetersiz olan, mali olanakları zayıf ve sayıları oldukça çok olduğu için il çapında yürütülecek hizmetlerde planlama ve koordinasyonun yapılmasına olanak vermeyen çok sayıda yerel yönetim birimi bulunmaktaydı (Atmaca, 2013). Nitekim 6360 sayılı Kanun öncesinde çok sayıda suni belediyenin olması bu belediyelerde idari ve mali kapasite yetersizliklerine, hizmet götürmelerinde problemlere, anca personel giderlerini karşılayabilmelerine ve nitelikli personele sahip olmamaları neden olmaktadır (Zengin, 2014, s. 109). Bu durumlar göz önünde bulundurularak söz konusu yerlerdeki yerel yönetim birimleri kaldırılmıştır. Büyükşehirlerdeki ilçe/büyükşehir belediyelerinin sınırları ilçenin mülki sınırlarına denk getirilerek bu belediyelerin yönetebilecekleri alan genişletilmiş ve bu belediyelerin hizmet sunacakları yüz ölçümü ve nüfus göz önüne alınarak gelirlerinde bir artış yapılmış ve böylece belediyelerin hizmet sunum kapasiteleri geliştirilmek istenmiştir.

Yerel yönetimlerin yönetmelik kapasiteleriyle orantılı bir alana ve nüfus büyüklüğüne sahip olmaları beklenir. Nitekim bunu yapmak her ne kadar zor olsa da 6360 sayılı Kanunun belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların belirlenmesinde belediyelerin yüz ölçümlerinin ve hizmet sunacakları nüfusun göz önüne alınması

optimal (uygun) bir belediye büyüklüğünün sağlanması için bir girişim olarak nitelendirilebilir. Nitekim hizmet sunması gereken alan ilin/ilçenin sınırlarına genişlemiş büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmet sunacakları nüfusun ve sınırların genişlemesi ve kapatılan yerel yönetim birimlerinin sorumluluklarının onlara verilmesi, bu belediyelerin idari ve mali yönden kapasitesinin geliştirilmesini gerekli kılmıştır. Bunun için büyükşehirlerdeki belediyelerin gelirlerinde artış yapılmaya çalışılmıştır. Fakat yönetsel anlamda bu belediyelerin güçlendirilebilmeleri için özerkliklerinin ve yetkilerinin geliştirilmesine ihtiyaç duyulabilmektedir. Belediyelerin bu anlamda ellerindeki tüm kaynakların (mali ve idari) onlara verilen sorumluluklarla orantılı olması gerekmektedir. Atmaca (2013, s. 178) bu anlamda 6360 sayılı belediye kanununun optimal bir belediye büyüklüğünü gerçekleştirmeyi sağladığını belirtmektedir.

6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile birlikte belediyelerin yönetsel kapasitelerinin yeterli düzeye ulaşip ulaşmadığı noktasında büyükşehir yeni dâhil olan yerlere, özellikle kırsal alanlara, belediyelerin hizmet götürebilecekleri makine, personel, araç gereç ve teçhizata sahip olup olmadıkları sorulmalıdır. Kent alanlarındaki büyükşehir ilçe belediyeleri gerekli teçhizata sahip olabilirler, fakat kendilerine çok sayıda mahalle olarak bağlanan köy bulunan ve kırsal olarak nitelendirilebilecek alanları çok olan belediyelerin aynı imkânlarla sahip olmamaları sorunu oraların yönetsel anlamda kapasitelerinin yetersiz kalmasıyla sonuçlanabilmekte ve bu durum hizmetlerin aksamasına sebebiyet verebilmektedir. İzci ve Turan (2013, s. 149) yerel hizmetlerin sunulmasında hangi ölçeğin etkinlik ve verimliliği arttıracığının halen tartışmalı olduğunu belirterek hem merkezi yönetim hem de köy ve il özel idaresi gibi farklı yerel yönetim birimlerince hizmet götürülen kırsal alana götürülecek hizmetlerin yalnızca büyükşehir belediyesinin sorumluluğuna verilmesini hizmet bütünlüğünü büyükşehir belediyelerinin sağlamakta zorlanacağını belirtmektedir.

6360 sayılı Kanunun kır-kent ayrımını ortadan kaldırdığı için eleştirilmektedir. 6360 sayılı Kanun kır-kent ayrımını ortadan kaldırarak bir kent tanımını yapılamaz kılmıştır (Zengin, 2014, s. 113). 6360 sayılı yasanın gerekçesinde yerel yönetimlerin etkin hizmet üretme kapasitesinin oluşturulması gerektiği vurgulanmaktadır. Fakat belediyeler özellikle büyükşehir belediyelerine şimdiye kadar hizmet sunmadıkları kırsal alanlara

hizmet sunma görevi verilmiştir. Nitekim büyükşehir belediyeleri kuruluşlarından itibaren metropoliten alanlara hizmet götürmek için örgütlenmişken bir anda kırsal alana da hizmet götürmek mecburiyetinde kalması ve kırsal alanların ihtiyaçlarının farklılaşması büyükşehir belediyelerinin farklı bazı kaynaklara ihtiyaçları olmasını gerektirmektedir. Nitekim büyükşehirlerdeki belediyelerin yönetsel kapasitelerinden bahsedilebilmek için sınırları dâhilindeki kırsal alanlara da hizmet götürebilmeleri beklenmektedir. Bu anlamda 6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine getirdiği yeni bir sorumluluk, tarım ve havacılığın bu belediyeler tarafından destekleneceğidir. Fakat büyükşehirler ortaya çıktıkları ilk andan itibaren metropoliten alanlara hizmet vermeye yönelik bir yapıda kurulmuşken şimdi bir anda hizmetlerinin kırsal alanlara yönelmesi onların yapısal bir dönüşüm geçirmesini zorunlu kılmaktadır. Büyükşehir belediyelerindeki uygulayıcılar ve yöneticilerin kırsal alanların ihtiyaçlarını öngörüp ona göre planlama ve kaynak tahsisi yapabilmeleri noktasında çeşitli sıkıntılar doğabilmektedir. Kaldı ki kırsal alanların nüfuslarının kentsel alanlara göre daha düşük olması seçilmiş belediye yöneticilerinin o kırsal alanlara hizmet götürme iştahını kesebilecektir. Üstelik büyükşehir belediyelerinin kırsal alanlara hizmet götürme kapasiteleri yetersiz kalabilmekte ya da belediye yöneticileri oralara götürecekleri kaynakları kendilerine daha fazla oy getirebilecek daha kalabalık yerlere kullanmayı tercih edebileceklerdir.

6360 sayılı Kanunla birlikte gelen ve tartışmalı olan bir konu da büyükşehir belediyesi olan illerin mülki sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasında koordinasyonun sağlanıp sağlanmadığıdır. Yönetsel kapasitenin varlığından söz edebilmek için hizmetlerin ve idare edilecek alanın aksaksız ve bir bütün olarak sağlanması gerekmektedir. İlde hizmet bütünlüğünün sağlanması için büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasında koordinasyonun sağlanması oldukça önemlidir. Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri su, kanalizasyon gibi hizmetleri ilçelere götüreceği olması sebebiyle 6360 öncesi ve sonrasında büyükşehir belediyesine bağlanan tüm ilçelerde sorumluluklarını yerine getireceği birimleri kurmuş olmalı ve bu birimlerin ilçe belediyeleri ile uyumlu çalışması gerekmektedir. Örneğin ana yol, cadde ve bulvar yapım görevi büyükşehir belediyesince, ara yollar da ilçe belediyesince yapılacağından, bu yapım çalışmalarının koordinasyonlu ve ihtiyaçları hemen tespit edebilen bir yapı arz etmesi gerekmektedir. Fakat uygulamada karşılaşılabilecek en

büyük engel, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinin yöneticilerinin farklı siyasi partilerden olması gerekçesiyle yöneticilerin partizanca tutumlar sergilemeleri durumunda hizmet sunumunda aksaklıklar veya koordinasyon bozuklukları olabilecektir.

Kısaca yönetsel kapasitenin güçlülüğünden bahsedebilmek için de hizmet sunulacak tüm alanlara (hem kırsal hem de kentsel) yeterli düzeyde hizmet götürülebilinmeli, bunu gerçekleştirecek yeterli kaynağa belediyelerin sahip olmaları sağlanmalı ve hizmetleri ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinin koordinasyonlu bir biçimde çalışarak hizmet bütünlüğünü sağlayabilmeleri gerekmektedir.

4. BÖLÜM

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE YÖNETİŞİM ANLAYIŞLARI BAĞLAMINDA YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNİN ANALİZİNE YÖNELİK ALAN ARAŞTIRMASI: ANKARA ÖRNEĞİ

Bu bölümde 6360 sayılı Kanunun getirdiği YBBS'nin YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde, Ankara ilindeki belediye başkanları, belediye başkan yardımcıları ve belediye meclis üyeleri üzerinden yürütülen alan araştırmasıyla değerlendirilmesi yapılacaktır. Alan araştırmasında anket ve görüşme (mülakat) olmak üzere iki yöntem kullanılmıştır: Ankara'daki tüm ilçelerindeki belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri sayısı dikkate alınarak belirlenen örneklem üzerinden anket uygulanmış ve görüşmeler ise 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası farklı siyasi partilerden olan belediyeler belirlenerek her siyasi partiden bir belediye başkanı veya başkan yardımcısı ya da başkan vekili ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesinin temsil kabiliyetinin çalışmaya yansıtılması için Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı veya Genel Sekreterinden biriyle görüşme yapılmasına karar verilmiştir. Alan araştırmasının amacı, yöntemi, örneklem seçimi, bulgular ve analiz ile değerlendirmesi aşağıda yer almaktadır.

4. 1. ARAŞTIRMANIN AMACI

6360 sayılı Kanunun oluşturduğu, Türkiye'deki büyükşehir belediyelerini ve büyükşehir ilçe belediyelerini genel olarak etkileyen YBBS, büyükşehirlerdeki yerel yönetimlerin yapısını, hizmet sunum alanlarını, belediyelerin hizmet sunacakları nüfusu, gelirlerini ve daha pek çok unsuru düzenlemiştir.

Bu alan araştırmasıyla, 6360 sayılı Kanunun getirdiği YBBS'nin YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde yerel yönetimlere yansımaları olan “işletmecilik, katılımcı yönetim, yerellik, özerklik, kent planlaması” çerçevesinde değerlendirmesi yapılmıştır. Bu çerçevede, Ankara ilindeki belediyelerde bu sistemin uygulayıcıları olan belediye başkanları, başkan yardımcıları ve belediye meclis üyeleri gözüyle YBBS'nin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

4. 2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Tezde esasen anket ve görüşme (mülakat) olmak üzere iki tekniğiyle alan araştırması yapılmıştır. Alan araştırmasının yöntemine ilişkin bu iki farklı teknik aşağıda birlikte sunulmuştur.

Alan araştırması kapsamında Ankara ilindeki toplam 25 ilçe belediyesindeki 237 ilçe belediye başkanları ve belediye meclis üyelerinden oluşan bir örneklem üzerinden anket yapılmıştır. Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'ndeki üyeler büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanları ve ilçe meclis üyelerinin belirli bir oranından oluşmaktadır. Büyükşehir belediye meclisinin genel yapısını ilçe belediye meclis üyeleri oluşturduğu için ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üyelerine anket yapılırken büyükşehir belediye meclis üyelerinin önemli bir kısmına da anketler uygulanacağından ayrıca büyükşehir belediye meclis üyeleriyle anket yapılmasına gerek duyulmamıştır.

Araştırmacı Ankara'daki 25 ilçeye bizzat giderek 237 kişi ile anket çalışmasını gerçekleştirmiştir. “Katılıyorum”, “Kararsızım”, “Katılmıyorum” yanıtlarını içeren 3'lü Likert Ölçeğinin kullanıldığı ankette katılımcılara toplam 24 soru yöneltilmiş ve anket sonuçları istatistikî bir paket program kullanılarak analiz edilmiştir.

Anketlerden elde edilen bulguların daha iyi değerlendirilebilmesi amacıyla Ankara ilindeki farklı siyasi partilerden olan ilçe belediye başkanları veya başkan vekilleri ya da başkan yardımcıları ile görüşme yapılmıştır. Ayrıca, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin temsil kabiliyetinin araştırma da yer alabilmesi için Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı/Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

Alan araştırmasının görüşme kısmında büyükşehir belediye başkanı veya büyükşehir belediyesi genel sekreteri ile görüşmeler yapılarak büyükşehir belediyesi gözüyle YBBS'nin YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde değerlendirilmesine de yer verilmiştir. Görüşmeler yarı yapılandırılmış sorulardan oluşan görüşme (mülakat) olarak uygulanmıştır. Ayrıca yapılan görüşmelerin bulguları nitel bir biçimde araştırmada aktarılmıştır. Türkiye'de bir belediye, genel olarak belediye başkanının bağlı olduğu siyasal partiye göre adlandırılmaktadır. Örneğin, belediye başkanı A siyasal partisinden

seçilerek belediye başkanı oldu ise “o belediye A siyasi partisinin belediyesidir” şeklinde anılmaktadır. Alan araştırması kapsamında yapılan görüşmelerde öncelikle 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyeler siyasi parti bağılıkları göz önüne alınarak saptanmış ve her farklı siyasi partiden olan belediyelerden birer kişi ile görüşülmüştür. Aynı şey 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerde de yapılmış ve bu belediyelerin farklı siyasi partilerin ilçe belediyeleri olmaları göz önünde bulundurularak Ankara’daki ilçe belediyelerinde yönetimde farklı siyasi partilere mensup belediyelerden birer kişi ile görüşülmüştür. İlçe belediyelerinde görüşme yapılan bu kişilerin de belediye başkanları veya başkan yardımcıları ya da belediye başkan vekilleri olması esas alınmıştır. Böylece, gerek 6360 sayılı Kanun öncesinde ve gerekse sonrasında farklı siyasi partilere bağlı görüşmecilerin görüşleri Teze aktarılmıştır. Ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesi’nde belediye başkan yardımcısı diye bir makam olmadığı için Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı/Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ile görüşme gerçekleştirilerek Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin 6360 sayılı Kanuna yönelik tutumu tespit edilmeye çalışılmıştır.

Bu kapsamda toplam 7 kişi ile görüşme yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesi olan AK Partili, CHP’li ve MHP’li belediyeler vardır ve bunlardan birer kişi (belediye başkanı/belediye başkan yardımcısı/belediye başkan vekili) ile görüşülmüştür. Ayrıca 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi olan AK Partili, MHP’li ve Bağımsız belediyeler vardır ve bunlardan da birer kişiyle görüşme yapılmıştır. Bu anlamda toplam 6 ilçe belediyesinden birer görüşmeci ile görüşülmüş ve Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin temsiliyetinin Tezde yer alabilmesi için de Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı/Genel Sekreteriyle de bir görüşme yapılarak toplam 7 görüşme gerçekleştirilmiştir. Araştırmacı, görüşmecilerin çalıştıkları belediyelere gidilerek görüşme yaptığı kişilerle yüz yüze görüşmüş, bunların 6’sı ses kaydı alarak gerçekleştirmiş ve bunları deşifre ederek çalışmaya aktarmıştır. 1 görüşmeyi ise görüşülen kişinin talebi üzerine Araştırmacı söylenenleri not alarak gerçekleştirmiş ve çalışmaya aktarmıştır. Yapılan görüşmelerde, görüşmecilerin önemi ise hem görev yaptıkları belediyelerde üst düzey yönetici ve kararları uygulayıcı konumunda olmaları hem de farklı siyasi partileri temsil etmelerinden gelmektedir.

Etik ilkeler sebebiyle Tezin alan araştırması kısmında gerçekleştirilen anketler ve görüşmeler için görüşülen kişilerin kimlikleri gizli tutulmuş ve isimleri verilmemiştir. Araştırmanın yapılabilmesi için Hacettepe Üniversitesi'nden alınan etik izin çerçevesinde, görüşmecilerin kimlikleri açıklanamadığından, örneğin Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı ile mi yoksa Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ile mi görüşüldüğü çalışmada kişilerin kimliklerinin gizliliğin korunması için verilmemiştir.

Gerek alan araştırmasının görüşme kısmında gerekse anket kısmında görüşülecek ve anket uygulanacak kişilerin nasıl belirlendiği “Anket Yapılacaklar İçin Örneklem Seçimi ve Görüşme İçin Görüşmecilerin Belirlenmesine” ilişkin bölümde ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır.

Alan araştırmasının ölçeği araştırmacı tarafından belirlenmiştir. Anket çalışmasının yürütüldüğü örneklem seçilirken şu kriterler göz önüne alınmıştır:

- (i) Ankara ilindeki tüm belediyelerin temsil kabiliyetinin çalışmada yer alması,
- (ii) Siyasi parti farkının çalışmada ortaya konulması (Ankara ilinde uygulanacak alan araştırmalarının belediye seçimlerini kazanan tüm belediye yöneticilerinin belediye başkanlığına/belediye meclis üyeliğine aday oldukları siyasi parti farkının göz önünde bulundurularak çalışmada evreni yansıtan bir örneklemin yer alması).

Görüşmelerin yürütüldüğü Araştırma Grubu seçilirken de şu kriterler göz önüne alınmıştır:

- (i) Görüşme yapılan görüşmecilerin farklı siyasi partilerden olmaları,
- (ii) Gerek 6360 sayılı Kanun öncesi, gerekse 6360 sayılı Kanun sonrası farklı siyasal partilere ait belediyeler başkanı/belediye başkan yardımcısı/belediye başkan vekili görüşlerine yer verilmesi,
- (iii) Ankara Büyükşehir belediyesinin temsiliyetine yer verilmesi.

4. 2. 1. Ankara Büyükşehir Belediyesinin Zaman İçinde Genişlemesi

Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Büyükşehir İlçe Belediyesinin zaman içinde genişlemesi bu Tezin anket çalışmasının örnekleminin oluşturulmasındaki yöntemin anlaşılması açısından oldukça yararlıdır.

1982 Anayasasının 127. maddesinde yer alan “kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri” getirebileceği ifadesine dayanılarak 1984 tarihinde 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve onu kanunlaştıran 1984 tarih ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile Ankara, İstanbul ve İzmir de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ankara’da 1984 yılında kurulan Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde başlangıçta yalnızca Altındağ, Çankaya, Keçiören, Mamak ve Yenimahalle olmak üzere beş ilçe bulunuyordu. Bu beş büyükşehir ilçe belediyesine daha sonra Etimesgut, Gölbaşı ve Sincan belediyeleri katılmıştır.

Nitekim Pergel uygulamasını içeren 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Geçici 2. maddesi ile nüfusu iki milyonu aşan büyükşehirlerde valilik binası merkez sayılarak yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırları içinde kalan alanların büyükşehir sınırları olması kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda Akyurt, Ayaş, Bala, Elmadağ, Kazan, Kalecik, Pursaklar ilçeleri Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içine dahil olmuştur. Söz konusu ilçelerin büyükşehir ilçe belediyesi olarak büyükşehir sınırlarına dâhil olmasıyla Ankara büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 16’ya yükselmiştir.

2012 tarih ve 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun büyükşehir sınırlarını ilin mülki sınırlarına eşitlemesiyle birlikte, Ankara ilinin diğer ilçe belediyeleri olan Beypazarı, Çamlıdere, Evren, Güdül, Haymana Kızılcahamam, Nallıhan, Polatlı ve Şereflikoçhisar büyükşehir ilçe belediyesi statüsüne kavuşmuştur. Yani 6360 sayılı Kanunla birlikte söz konusu 9 ilçe büyükşehir ilçe belediyesi olarak büyükşehir belediyesinin sınırlarına dahil edilmiştir. 6360 sayılı Kanunun yaptığı bu düzenlemeyle Ankara’daki tüm ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmüş; büyükşehir ilçe belediyesinin sayısı 25’e çıkmış ve bu ilçe belediyelerinin sınırları da buldukları ilçenin mülki sınırlarıyla eşitlenmiştir.

Ayrıca 6360 sayılı Kanun ile Ankara'daki tüm belde belediyeleri ve köyler kapatılarak mahalle olarak buldukları ilçe belediyesine bağlanmış ve Ankara İl Özel İdaresi kapatılmıştır. Böylece Ankara ilinde, sadece büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli bir yerel yönetim yapısı inşa edilmiştir.

4. 2. 2. Anket Yapılacaklar İçin Örneklem Seçimi ve Görüşmeler İçin Görüşmecilerin Belirlenmesi

Tezin alan araştırması kısmı Ankara ilindeki ilçe belediyelerinde karar alıcıların ve uygulayıcıların 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'ye bakış açılarını tespit edebilmek amacıyla anket ve görüşme olmak üzere iki tür teknik kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Alan araştırmasının Ankara ilindeki belediyelerin belediye başkanları, belediye başkan yardımcıları ve belediye meclis üyeleri ile büyükşehir belediye başkanı/büyükşehir belediyesi genel sekreteri gibi katılımcılarla yürütülmesinin nedeni söz konusu kişilerin 6360 sayılı Kanunu Ankara'daki belediyelerde karar alıcı ve/veya uygulayıcı konumunda olmaları ve bu sebeple YBBS'yi en iyi gözlemleyebilen kişiler olmalarıdır. Alan araştırmasının örneklem seçiminin nasıl yapıldığı aşağıda her bir teknik için ayrı ayrı ele alınarak açıklanmıştır.

4. 2. 2. 1. Alan Araştırmasının Anket Kısımının Örneklem Belirlenmesi

Tezin alan araştırması için Ankara'daki ilçe belediye başkanlarına ve ilçe belediye meclis üyelerine anket uygulanmıştır. İlçe belediye başkanları da belediye meclisinde yer aldığı için Yüksek Seçim Kurulu'ndan elde edilen belediye meclis üyeleri sayısı her ilçe için birer kişi arttırılarak evren belirlenmiştir. Ankara'nın toplam 25 ilçe belediye başkanına sahip olduğu için evren sayısı 25 kişi toplamda arttırılmıştır.

Tablo 1. Ankara İlindeki Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Meclis Üyelerinin Genel Toplamı ve Seçtikleri Partilere Göre Dağılımını İfade Eden Evren

Sayısı	ANKARA BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ	İlçe Belediye Meclis Üyeleri Sayısı ¹⁴	AK PARTİ	CHP	MHP	BBP	Bağımsız
1	Akyurt	16	13	0	3	0	0
2	Altındağ	38	31	7	0	0	0
3	Ayaş	12	8	3	1	0	0

¹⁴ Kaynak: www.ysk.gov.tr adresinden 19.02.2015 tarihinde erişilmiştir.

4	Bala	16	11	3	2	0	0
5	Beypazarı	16	12	0	4	0	0
6	Çamlıdere	10	9	0	1	0	0
7	Çankaya	46	6	40	0	0	0
8	Çubuk	26	23	0	2	1	0
9	Elmadağ	16	9	2	5	0	0
10	Etimesgut	38	18	7	13	0	0
11	Evren	10	8	0	2	0	0
12	Gölbaşı	32	19	2	11	0	0
13	Güdül	10	8	0	2	0	0
14	Haymana	16	10	0	0	0	6
15	Kalecik	12	9	1	2	0	0
16	Kazan	16	11	0	5	0	0
17	Keçiören	47	32	7	1	5	2
18	Kızılcahamam	16	12	0	4	0	0
19	Mamak	46	29	17	0	0	0
20	Nallıhan	16	10	5	1	0	0
21	Polatlı	32	18	0	14	0	0
22	Pursaklar	32	26	0	6	0	0
23	Sincan	38	30	0	8	0	0
24	Şereflikoçhisar	16	11	1	4	0	0
25	Yenimahalle	46	18	28	0	0	0
	TOPLAM	619	391	123	91	6	8

Tablo 1’de de görüldüğü üzere Ankara ilindeki ilçe belediyelerinde anket uygulanacak evrenin tam büyüklüğü 619 kişi olarak tespit edilmiştir. Tablo1’in yorumlanması ise şöyle yapılabilecektir; örneğin Tablo1’de Akyurt Belediyesi’nde belediye başkanı dâhil belediye meclis üyelerinin sayısı 16 olarak görülmekte ve bunların 13’ünün AK Parti, 3’ünün de MHP’den seçilen belediye başkan ve meclis üyeleri olduğu görülmektedir.

Evreni oluşturan söz konusu 619 kişi üzerinden optimal örneklem büyüklüğünün bulunabilmesi için çeşitli kaynaklardan yararlanılmıştır:

Tablo 2. Belirli Bir Evrenden Örneklem Büyüklüğünün Belirlenmesi

N	S	N	S	N	S
10	10	220	140	1200	291
15	14	230	144	1300	297
20	19	240	148	1400	302
25	24	250	152	1500	306
30	28	260	155	1600	310
35	32	270	159	1700	313
40	36	280	162	1800	317
45	40	290	165	1900	320
50	44	300	169	2000	322
55	48	320	175	2200	327
60	52	340	181	2400	331
65	56	360	186	2600	335

70	59	380	191	2800	338
75	63	400	196	3000	341
80	66	420	201	3500	346
85	70	440	205	4000	351
90	73	460	210	4500	354
95	76	480	214	5000	357
100	80	500	217	6000	361
110	86	550	226	7000	364
120	92	600	234	8000	367
130	97	650	242	9000	368
140	103	700	248	10000	370
150	108	750	254	15000	375
160	113	800	260	20000	377
170	118	850	265	30000	379
180	123	900	269	40000	380
190	127	950	274	50000	381
200	132	1000	278	75000	382
210	136	1100	285	100000	384

Kaynak: (Krejcie & Morgan, 1970).

Tablo 2’de N evren büyüklüğünü, S ise örneklem büyüklüğünü temsil etmektedir. Bu çerçevede Tablo 2’den anlaşılacağı üzere 600 kişilik bir evren için 234, 650 kişilik bir evren için 242 kişilik bir örneklem seçilmesi öngörülmüştür (Krejcie & Morgan, 1970, s. 608). Bu bağlamda, Ankara’da belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarından oluşan 619 kişilik evren için 234 ile 242 arasında kişiyle görüşülmesi gerekmiştir. Örneklem sayısını daha da netleştirebilmek için çeşitli istatistiksel hesaplamalar yapan web sitelerinden yararlanılmıştır. Araştırmada bilinen bir evren olduğunda örneklem seçimi için sosyal bilimlerde en çok kullanılan aralık %5 yanılma payıyla %95 güven aralığında örneklem büyüklüğünün hesaplanmasıdır. Bu çerçevede 619 kişilik bir evren için Raosoft’ta önerilen örneklem büyüklüğü 238 (Raosoft, 2015) kişi olarak bulunmuşken, The Survey System’de ise 237 (Creative Research Systems, 1982) kişi olarak bu sayı bulunmuştur. Bu çerçevede 619 kişi olarak belirlenen evrenden 237 kişilik bir örnekleme anket çalışması yapılması öngörülmüş ve bu doğrultuda anketler uygulanmıştır.

Belirtmek gerekir ki anket çalışmasında tüm evrene ulaşılmaya çalışılmıştır. Katılımcıların iletişim bilgilerine ve kendilerine ulaşılması konusunda güçlükler rağmen Araştırmacı çalışmanın başında ulaşmayı planladığı 237 kişilik örnekleme ulaşabilmiş ve anket çalışmasını tamamlamıştır.

Örneklem büyüklüğü belirlendikten sonra evrenin tam temsil edilebilmesi için her ilçenin sahip olduğu belediye meclis üyelerinin ve başkanlarının sayısı ile uyumlu bir şekilde ve gerek belediye başkanlarının gerekse meclis üyelerinin seçtikleri siyasi parti bağlılığı göz önünde alınarak bir örneklem oluşturulmuştur. Gerek ilçe belediye başkanları gerekse belediye meclis üyeleri aday oldukları siyasi partiyi belediye meclislerinde temsil ettikleri için, oluşturulan örneklemin ilçelere dağılımında sahip oldukları belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri sayısının yanı sıra, ilçe belediyelerindeki katılımcıların belediye seçimlerinde aday oldukları siyasi partilere dağılımları da göz önünde bulundurulmuştur.

Tablo 1’de yer alan evren büyüklüğünün ilçe belediye başkanlarının ve belediye meclis üyelerinin siyasi partiler itibarıyla dağılımını gösteren listeden yola çıkılarak örneklem büyüklüğü için bir liste hazırlanmıştır. Bu çerçevede Ankara’daki 25 ilçenin, ilçe belediye başkanlarının ve ilçe belediye meclis üyelerinin evrendeki büyüklüğü ilçelere ve seçtikleri siyasi partilere göre ne kadarsa örnekleme de aynı büyüklüğün gösterilmesi yönünde oranlanmıştır. Çıkan bu oranlarda virgülden sonra buçuk ve daha büyük olan rakamlar (0,5’ten daha büyük olanlar) bir üst sayıya tamamlanmış ve buçuktan daha küçük olanlar ise bir alt sayıya tamamlanarak virgüller silinmiştir. Örneğin Tablo 1’den görüleceği üzere Akyurt Belediyesi’nin belediye başkanı ile belediye meclis üyelerinin toplam sayısı 16’dır. Bu çerçevede 619 kişilik bir örnekleme Akyurt belediyesinde 16 kişi bulunuyorsa 237 kişilik örnekleme 6 kişi olması gerektiği basit bir oran orantı denklemiyle bulunmuştur. Esasen bu oran orantı denkleminde 6 kişi yerine 6,126 şeklinde olmasına karşın virgülden sonra buçuktan küçük rakamlar bir alt rakama tamamlanarak uygun kişide insanla görüşülmesi amaçlandığından rakam 6 olarak tespit edilmiştir. Aynı yöntem, bunların seçtikleri siyasi parti bağlılıkları açısından uygulanmıştır. Tablo 3’teki gibi Ankara ilinin tüm ilçelerindeki belediye ve başkanlarını ve meclis üyelerini kapsayan örnekleme görüşülmüştür. Tablo 3’te görüleceği üzere örneğin Akyurt Belediyesi’nden 6 kişi ile görüşülmüş ve bu 6 kişiden de 5’i AK Partili ve biri MHP’lidir.

Tablo 3. Ankara İlindeki Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Meclis Üyelerinin Genel Toplam ve Seçildikleri Partilere Göre Dağılımını İfade Eden Örneklem Sayıları

Sayısı	ANKARA BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ	İlçelere Belediye Üyeleri Başkanlarının Dağılımı	Göre Meclis ve	AK PARTİ	CHP	MHP	BBP	Bağımsız
1	Akyurt	6		5	0	1	0	0
2	Altındağ	15		12	3	0	0	0
3	Ayaş	4		3	1	0	0	0
4	Bala	6		4	1	1	0	0
5	Beypazarı	7		5	0	2	0	0
6	Çamlıdere	3		3	0	0	0	0
7	Çankaya	17		2	15	0	0	0
8	Çubuk	10		9	0	1	0	0
9	Elmadağ	6		3	1	2	0	0
10	Etimesgut	15		7	3	5	0	0
11	Evren	4		3	0	1	0	0
12	Gölbaşı	12		7	1	4	0	0
13	Güdül	4		3	0	1	0	0
14	Haymana	6		4	0	0	0	2
15	Kalecik	4		3	0	1	0	0
16	Kazan	6		4	0	2	0	0
17	Keçiören	18		12	3	0	2	1
18	Kızılcahamam	7		5	0	2	0	0
19	Mamak	18		11	7	0	0	0
20	Nallıhan	6		4	2	0	0	0
21	Polatlı	12		7	0	5	0	0
22	Pursaklar	12		10	0	2	0	0
23	Sincan	15		12	0	3	0	0
24	Şereflikoçhisar	6		4	0	2	0	0
25	Yenimahalle	18		7	11	0	0	0
	TOPLAM	237		149	48	35	2	3

Kısaca Ankara'daki tüm ilçe belediyelerinde ilçe belediye başkanlarının ve ilçe belediye meclis üyelerinin sayısı önce 619 kişi olarak tespit edilmiştir. Sonra bu 619 kişilik evren üzerinden 237 kişiden oluşan örneklem tespit edilmiştir. Bütün ilçelerde adaletli bir dağılım olması için 25 ilçe belediyesi üzerinden oran orantı kurularak her ilçenin kaç kişi ile örneklemde temsil edileceği Tablo 3'te verilmiştir. Bununla da kalınmayıp, araştırma yapılacak grubun her ilçe belediyesinde siyasi partilere göre dağılımları oranında örneklem geliştirilmiş ve böylece evreni oluşturan grubun temsil ettikleri ilçe farklılıkları ile yerel seçimlerde aday olarak seçimleri kazandıkları siyasi partiler itibariyle dağılımlarını oluşturan bir örneklem yapısı Tablo 3'teki haliyle ortaya konulmuştur. Bu anlamda, bu Tezde örneklemin evreni istenilen düzeyde yansıtması itibariyle örneklem bulguları üzerinden evren için genelleme yapılabilmektedir.

4. 2. 2. 1. 1. Ankete Katılanların Üyesi Oldukları Siyasi Parti İtibariyle Frekans Yüzde Dağılımları

Tablo 4. Katılımcıların Üyesi Oldukları Siyasi Parti İtibariyle Frekans Yüzde Dağılımları

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
AK Parti	149	62.9	62.9	62.9
CHP	48	20.3	20.3	83.1
MHP	35	14.8	14.8	97.9
BBP	2	0.8	0.8	98.7
Bağımsız	3	1.3	1.3	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Tablo 4'te görüldüğü üzere ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %62.9'u Ak Parti'li, %20.3'ü CHP'li, %14.8'i BBP'li, %1.3'ü ise Bağımsız katılımcılardan oluşmaktadır.

4. 2. 2. 1. 2. Ankete Katılanların Cinsiyetleri İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları

Tablo 5. Katılımcıların Cinsiyetleri İtibariyle Frekans Yüzde Dağılımları

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Erkek	192	81.0	81.0	81.0

Kadın	45	19.0	19.0	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Tablo 5'te görüldüğü üzere ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %81'i erkek, %19'u ise kadın katılımcılardan oluşmaktadır.

4. 2. 2. 1. 3. Ankete Katılanların Yaş Aralığı İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları

Tablo 6. Katılımcıları Yaş Aralığı İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları Tablo

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
18-29	10	4.2	4.2	4.2
30-45	103	43.5	43.5	47.7
46 ve üzeri	124	52.3	52.3	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Tablo 6'da görüldüğü üzere ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %4.2'si 18-29 yaş aralığında, %43.5'i 30-45 yaş aralığında, %52.3'ü ise 46 yaş ve üzerinde katılımcılardan oluşmaktadır.

4. 2. 2. 1. 4. Ankete Katılanların En Son Mezuniyeti İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları

Tablo 7. Katılımcıların En Son Mezuniyeti İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
İlköğretim	32	13.5	13.5	13.5
Lise	92	38.8	38.8	52.3
Lisans	94	39.7	39.7	92.0
Lisansüstü	19	8.0	8.0	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Tablo 7'de görüldüğü üzere ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %13.5'i ilköğretim, %38.8'i lise, %39.7'si lisans, %8'i ise lisansüstü eğitim seviyesinden mezun olan katılımcılardan oluşmaktadır.

4. 2. 2. 1. 5. Ankete Katılanların Meslekleri İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları

Tablo 8 Katılımcıların Meslekleri İtibariyle Frekans ve Yüzde Dağılımları

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Kamu görevlisi	18	7.6	7.6	7.6
Serbest meslek	162	68.4	68.4	75.9
Emekli	57	24.1	24.1	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Tablo 8’de görüldüğü üzere ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %7.6’sı kamu görevlisi, %68.4’ü serbest meslek erbabı, %24.1’i ise emekli katılımcılardan oluşmaktadır.

4. 2. 2. 2. Alan Araştırmasının Görüşme Kısmında Görüşmecilerin Belirlenmesi

Ankara ili ölçeğinde yürütülen alan araştırmasının görüşme kısmında yarı-yapılandırılmış görüşme (mülakat) uygulanmıştır. Bu Tez kapsamında esas olarak, 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS’nin analiz edilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede, yapılan görüşmelerde öncelikle 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyeler siyasi parti bağlılıkları göz önüne alınarak saptanmış ve her farklı siyasi partiden olan belediyelerden birer kişi ile görüşülmüştür. Aynı şey 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerde de yapılmış ve bu belediyelerin farklı siyasi partilerin ilçe belediyeleri olmaları göz önünde bulundurularak Ankara’daki ilçe belediyelerinde yönetimde farklı siyasi partilere mensup belediyelerden birer kişi ile görüşülmüştür. İlçe belediyelerinde görüşme yapılan bu kişilerin de belediye başkanları veya başkan yardımcıları ya da belediye başkan vekilleri olması esas alınmıştır. Böylece, 6360 sayılı Kanun öncesinde ve sonrasında farklı siyasal parti ilçe belediyelerinin temsil edilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin görüşlerine yer verilebilmesi amacıyla Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı veya Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ile görüşülmesine karar verilmiş ve görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Tablo 9. Ankara’daki İlçe Belediyelerinin Belediye Başkanlarının Belediye Başkanlığına Aday oldukları Partiler ve 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Büyükşehir İlçe Belediyesi Olan İlçeler

Sayısı	Ankara Büyükşehir İlçe Belediyeleri	Belediye Başkanının Aday Olduğu Parti	6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Büyükşehir İlçe Belediyesi Olan İlçeler

1	Akyurt	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
2	Altındağ	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
3	Ayaş	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
4	Bala	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
5	Beypazarı	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi oldu
6	Çamlıdere	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi oldu
7	Çankaya	CHP	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
8	Çubuk	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
9	Elmadağ	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
10	Etimesgut	MHP	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
11	Evren	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi oldu
12	Gölbaşı	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
13	Güdül	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi oldu
14	Haymana	BAĞIMSIZ	6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi oldu
15	Kalecik	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
16	Kazan	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
17	Keçiören	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
18	Kızılcahamam	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi oldu
19	Mamak	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
20	Nallıhan	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi oldu
21	Polatlı	MHP	6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi oldu
22	Pursaklar	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
23	Sincan	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi
24	Şereflikoçhisar	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi oldu
25	Yenimahalle	CHP	6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesiydi

Tablo 9’da görüleceği üzere 6360 sayılı Kanun öncesinde MHP’li Etimesgut Belediyesi, CHP’li Çankaya ve Yenimahalle Belediyeleri, 6360 sayılı Kanun sonrasında ise MHP’li Polatlı Belediyesi ve Bağımsız Haymana Belediyesi yer almaktadır. Diğer belediyeler de ise AK Parti’den seçilen belediye başkanları belediyeyi yönetmektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, Türkiye’de belediye başkanları hangi siyasi partiden ise belediyelerde o siyasi partinin belediyesi olarak anılmaktadır. Görüşmeler de bu kapsamda 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası farklı siyasi partiler tarafından başkanları seçilen belediye başkan ve başkan yardımcılarını ile meclis üyesi olan başkan vekillerinden her bir siyasi partiyi temsil edecek şekilde gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, 6360 sayılı Kanunun alan araştırması vasıtasıyla analiz edilebilmesinde büyükşehir belediyesinin temsiliyetinin sağlanabilmesi için Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanı veya Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ile görüşülmesi uygun görülmüştür.

Bu çerçevede, Tablo 10'daki haliyle her siyasi partinin temsiliyetinin sağlanabilmesi amacıyla görüşmeler 7 kişiyle gerçekleştirilmiştir.

Tablo 10. Görüşme Yapılacak Kişilerin Temsil Etmeleri Beklenen Siyasi Parti ve Belediyeler

Sayısı	Görüşmeciler	Görüşmecilerin temsil ettiği belediyeler	Görüşmecilerin temsil ettiği siyasi partiler veya görüşmecilerin görev yaptıkları belediyenin belediye başkanın aday olduğu siyasi parti	6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçeler veya Ankara Büyükşehir Belediyesi
1	Görüşmeci 1	Etimesgut	MHP	6360 sayılı Kanun Öncesi
2	Görüşmeci 2	Polatlı	MHP	6360 sayılı Kanun Sonrası
3	Görüşmeci 3	Altındağ	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun Öncesi
4	Görüşmeci 4	Beypazarı	AK PARTİ	6360 sayılı Kanun Sonrası
5	Görüşmeci 5	Yenimahalle	CHP	6360 sayılı Kanun Öncesi
6	Görüşmeci 6	Haymana	Bağımsız	6360 sayılı Kanun Sonrası
7	Görüşmeci 7	BŞB Başkanı/ BŞB Genel Sekreteri	AK PARTİ	Ankara Büyükşehir Belediyesi

4. 2. 3. Araştırmanın Kısıtları

Araştırma yalnızca YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde 6360 sayılı Kanunla oluşturulan YBBS'yi analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, yerellik, özerklik, kent planlaması, işletmecilik ve katılımcı yönetim çerçevesinde YBBS ele alınmıştır. Çıkarımlar tüm toplumu veya Türkiye genelindeki tüm belediyeleri kapsamamakta, yalnızca bu çalışmanın alan araştırmasında Ankara'da anket ve görüşme yapılan belediye başkanları, belediye başkan yardımcılarını ve belediye meclis üyelerinden oluşan belediye yöneticilerini kapsamaktadır.

Alan araştırmasından yola çıkılarak yapılan saptamalar belediye meclis üyeleri/belediye başkanları/belediye başkan yardımcılarının algılarına dayanmaktadır, bu anlamda araştırma sınırlandırılmıştır.

Alan araştırmasının görüşme kısmına ilişkin ayrıca bazı kısıtların göz önüne alınması gerekmektedir:

-Yapılan görüşmelerde elde edilen görüşler her bir görüşmecinin kişisel görüşünü yansıtmaktadır.

-Gerçekleştirilen görüşmeler ilçe belediyelerindeki belediye başkanları, belediye başkan yardımcıları ve belediye başkan vekilleri, büyükşehir belediyesinde ise büyükşehir belediye başkanı veya büyükşehir belediyesi genel sekreteri gibi belediyenin üst düzey yöneticileri ile yapılmış, söz konusu yöneticilerin yoğun bir iş temposu olduğundan bazı görüşmeler kısa sürede gerçekleşebilmiştir. Görüşmelerin bazılarının kısa gerçekleşmesi araştırmanın bir diğer sınırlılığıdır.

-Görüşmeler esnasında odaklanılan konular dışına çıkıldığı ve genel değerlendirmelerin yapıldığı görülmüş ve bazı soruların yanıtlanmasından da kaçınıldığı görülmüştür.

-Belediyelerde 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerindeki etkilerini daha iyi anlamak için daha geniş bir araştırma evreninde daha fazla kişiyle görüşme yapılması gerektiği değerlendirilmekle birlikte, bu çalışmada genel bir değerlendirmenin yapılmasına ve olabildiğince farklı görüşlerin yansıtılmasına çalışılmıştır.

4. 2. 4. Alan Araştırması Soruları

Tezde anket ve görüşme (mülakat) olmak üzere iki farklı teknik kullanılmıştır. Bu araştırma tekniklerinde kullanılmak üzere hazırlanan formlardaki ifadeler aşağıda ayrı ayrı verilecektir. Ancak belirtmek gerekir ki her iki tekniğin araştırma soruları da aynıdır. Bu anlamda alan araştırmasında uygulanan anket ve görüşmelerdeki sorular ve ifadelerle araştırma sorusu olarak aşağıdaki sorularla yanıt aranmıştır:

1-6360 sayılı Kanunla oluşturulan YBBS büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinde iyi Yönetişimi gerçekleştirebilmiş midir?

2-YBBS büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinde, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik gibi unsurları içeren ve kamu yönetiminin özel sektör mantığıyla işlemesi gerektiğini savunan Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının ilkeleri doğrultusunda bir belediye yapısı inşa edebilmiş midir?

3-YBBS ile katılımcı bir yönetim sağlanabilmiş midir?

4-YBBS ile yerellik ilkesi güçlendirilebilmiş midir?

5-YBBS ile büyükşehirlerde kent planlaması ve imarda bütünlük oluşturulabilmiş midir?

6-YBBS ile büyükşehirlerdeki belediyelerde etkin ve verimli bir yönetsel yapıyı, yönetsel kapasitesi güçlü bir yönetimi, özelleştirmeleri, stratejik plan ve performans yönetimini içeren işletmecilik değerlerini kullanan bir yapı oluşturulabilmiş midir?

7-YBBS ile belediyelerin idari ve mali özerkliği nasıl bir duruma gelmiştir?

Alan araştırmasında uygulanan anket ve görüşmelere ilişkin araştırma sorularının yukarıda verilmesinin ardından aşağıda gerek anket formunda gerekse görüşme formunda kullanılan sorulara ayrı ayrı yer verilmiştir.

4. 2. 4. 1. Anket Formu

Alan araştırmasının anket kısmı hazırlanırken bir soru kağıdı alınarak başlanmış ve YBBS'nin YKİ ve Yönetişim yaklaşımlarının değerlendirilebilmesi için ulusal ve uluslararası literatür taranmış ve daha önce yapılan alan araştırmaları incelenmiştir. Bunların sonucunda 24 anket sorusu geliştirilerek çalışmaya aktarılmıştır¹⁵.

Anket formunda “Katılıyorum”, “Kararsızım”, “Katılmıyorum” yanıtlarından oluşan üçlü Likert ölçeğine göre cevaplanması gereken 24 ifade yer almıştır. Bu ifadelerden 2’si (1 ve 2. sorular) yerellik ilkesine, 4’ü (3, 4, 5, 6. sorular) özerkliğe, 6’sı (7, 8, 9, 10, 11, 12. sorular) katılımcı yönetime, 2’si kent planlamasına (13 ve 14. sorular), 10’u ise (15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24. sorular) işletmecilik anlayışına ilişkin sorulardır.

Tablo 11. Anket Formunda Kullanılan İfadeler

1	YBBS ile ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde hizmette halka yakınlık (yerellik) ilkesinden uzaklaşmıştır.
2	YBBS ile ilçemizde yaşanan bir sorun büyükşehir belediyesine gitmeden çözülebilmektedir.
3	YBBS ile yerel halka sorulmadan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline dönüştürülmesi yerel demokrasi ilkelerine uygundur.

¹⁵ Tez kapsamında kullanılan anket sorularından oluşan araştırma tekniği formu H.Ü. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Elemanları Yrd.Doç.Dr. Uğur Sadioğlu ve Arş.Gör. İrfan Özacit tarafından geliştirilmiştir.

4	YBBS ile seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla (siyasi sebeplerle) yerel yönetimlerde birleştirme, tüzel kişiliğe son verme ve sınır değişiklikleri yapıldığını düşünüyorum.
5	YBBS belediyemizde coğrafi yerinden yönetimi pekiştirerek mali ve idari özerkliği güçlendirmiştir.
6	YBBS ile büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet yetkisi kurarak ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandırmıştır.
7	YBBS ile siyasal coğrafyanın değiştirilmesi yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetini azaltmıştır.
8	YBBS ile yerel siyasette canlanma olmuştur.
9	Belediyemizde stratejik plan, beldemizdeki tüm toplumsal, siyasal, ekonomik ve sivil kesimlerin düşünceleri, talepleri ve sorunlarını kapsayıcı bir yaklaşımla katılımcı bir yöntemle hazırlanmaktadır.
10	Büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeği ilçede/büyükşehirde demokratik katılımı arttırmıştır.
11	YBBS ile belediyelerin hesap verebilirlik düzeyleri arttırılmıştır.
12	Yeni büyükşehir belediyesi sistemi (YBBS) belediye bazında “iyi Yönetişim”i (vatandaş, özel sektör kurumları, sivil toplum kuruluşlarının, meslek örgütlerinin ve diğer aktörlerin kamu kurumları ile birlikte karar alma sürecinde rol oynadıkları yaklaşım) güçlendirmiştir.
13	YBBS kentsel rant oluşmasına sebep olmuştur.
14	YBBS ile küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkması daha iyi işleyen (kent planlaması ve imarda bütünlüğü sağlayan) kentsel planlama ve dönüşümü beraberinde getirmiştir.
15	Belediyemizde stratejik plan belediye bütçesiyle uyumlu bir şekilde gerçekçi hedeflerle hazırlanmaktadır.
16	Belediyemizde birimler ve çalışanlar bazında performans ölçümü yapılabilmektedir.
17	Belediyemizin sunduğu hizmetlerin önemli bir kısmı, belediyemizin kendi araç gereci ve personeli eliyle gördürülmek yerine, özel sektörden hizmet alımı yoluyla sağlanmaktadır.
18	YBBS ile belediyemiz sahip olduğu kaynaklarla daha fazla hizmet sunabilmektedir [ya da sunduğu hizmetler daha düşük maliyetle üretilmektedir] (ki bu verimliliklidir).
19	YBBS ile belediyemizin artan ölçeğine rağmen artan kaynakları en iyi şekilde değerlendirilmektedir (ki bu etkinliktir).
20	İl çapında yürütülecek yerel hizmetlerde hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken hizmet bütünlüğü sağlanabilmektedir.
21	Belediyemizin makine parkı, personeli, araç ve gereçleri belediyemizin bulunduğu mülki sınırlar içindeki kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterlidir.
22	YBBS ile ölçeği genişleyen belediyemiz sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunabilmektedir.
23	Tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin belediyemize devredilmesi belediyemizin hizmet sunmasını kolaylaştırmıştır.
24	YBBS, Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının (ekonomik araçlara öncelik veren, kamu yönetiminin özel sektör mantığına göre çalışması gerektiğini savunan, vatandaşa götürülecek hizmetlerin belediyenin kendi eli yerine özel sektörden satın alınmasını öngören yaklaşım) uygulanma sahasını arttırmıştır.

4. 2. 4. 2. Görüşme Formu

Alan araştırmasının görüşme kısmı hazırlanırken bir soru kağıdı alınarak başlanmış ve YBBS'nin YKİ ve Yönetişim yaklaşımlarının değerlendirilebilmesi için ulusal ve

uluslararası literatür taranmış ve daha önce yapılan alan araştırmaları incelenmiştir. Bunların sonucunda 12 görüşme sorusu geliştirilerek çalışmaya aktarılmıştır¹⁶. Görüşme yapılan görüşmecilere bu sorular yüz yüze sorulmuş ve görüşmelerin altısı ses kaydı alınarak, biri ise not alınarak görüşmeler kayıt altına alınmıştır.

Görüşme sorularında yarı yapılandırılmış görüşme (mülakat) yapılmış ve toplanan yanıtlar nitel bir biçimde çalışmaya aktarılmıştır. Görüşmecilere tevdi edilen sorular aşağıda yer almaktadır.

1. Yeni büyükşehir belediye sistemi (YBBS) ile belediyenizin genişleyen ölçeği ilçede/büyükşehirde demokratik katılımı arttırdığını ve geliştirildiğini düşünüyor musunuz? YBBS yerel siyasette canlanma sağlamış mıdır? Belediyenizin hesap verebilirlik düzeyi artmış mıdır?
2. Stratejik yönetim ve performans yönetimi gibi yeni yönetim tekniklerini belediyenizde yeterli düzeyde uygulayabilmekte misiniz?
3. YBBS ile yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinlik ve verimlilik artırılmış mıdır?
4. Belediyenizin sunduğu hizmetlerin önemli bir kısmı belediyenizin kendi araç gereci ve personeli eliyle mi gördürülmektedir yoksa özel sektöre mi gördürülmektedir?
5. Belediyenizin ekipmanları belediyenizin bulunduğu mülki sınırlar içinde kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli midir? YBBS ile ölçeği genişleyen belediyeniz sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunabilmekte midir? YBBS ile belediyenizin ölçeğinin büyümesini, kapatılan yerel yönetim birimlerinin personel ve araç gereçlerinin belediyenize devredilmesini nasıl değerlendiriyorsunuz?
6. YBBS ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde yerellik (subsidiarite) ya da hizmette halka yakınlık gerçekleştirilebilmiş midir?

¹⁶ Tez kapsamında kullanılan mülakat sorularından oluşan araştırma tekniği formu H.Ü. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Elemanları Yrd.Doç.Dr. Uğur Sadioğlu ve Arş.Gör. İrfan Özacit tarafından geliştirilmiştir.

7. YBBS belediyesinde coğrafi yerinden yönetimi pekiştirerek mali ve idari özerkliği güçlendirmiş midir? YBBS ile büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet kurmuş mudur, kurduysa bu durum belediyesinde nasıl hissedilmektedir?
8. Yerel halka sorulmadan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline dönüştürülmesini yerel demokrasi açısından nasıl değerlendirirsiniz?
9. YBBS ile küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkması daha iyi işleyen (hizmet sunumu ile kent planlaması ve imarda bütünlüğü sağlayan) kentsel planlama ve dönüşümü beraberinde getirmiş midir? YBBS ile kentsel rant artmış mıdır?
10. YBBS öncesinde büyükşehir sınırları dışında kalan ilçelerin büyükşehir sınırlarına dâhil edilmesinin sebepleri size göre nelerdir?
11. YBBS, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının (ekonomik araçlara öncelik veren, kamu yönetiminin özel sektör mantığına göre çalışması gerektiğini savunan, vatandaşa götürülecek hizmetlerin belediyesinin kendi eli yerine özel sektörden satın alınmasını öngören yaklaşım) uygulanma sahasını arttırmış mıdır? YBBS ile belediyesinde işletmecilik anlayışı ve değerlerinin kullanımı yaygınlaşmış mıdır?
12. Yeni büyükşehir belediyesi sistemi (YBBS) belediye bazında “iyi Yönetişim”i (vatandaş, özel sektör kurumları, sivil toplum kuruluşlarının, meslek örgütlerinin ve diğer aktörlerin kamu kurumları ile birlikte karar alma sürecinde rol oynadıkları yaklaşım) güçlendirmiş midir?

Yukarıda yer alan görüşme sorularının 2’si (1 ve 12. sorular) katılımcı yönetime, 5’i (2, 3, 4, 5, 11. sorular) işletmecilik anlayışına, 1’i yerellik ilkesine (6. soru), 3’ü (7, 8, 10. sorular) özerklik ilkesine, 1’i ise (9. soru) kent planlamasına ilişkin sorulardır. Bu sorular çerçevesinde YBBS’nin YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde analiz edilmesi alan araştırması yardımıyla gerçekleştirilmiştir.

4. 3. ANALİZ

Ankara ilindeki belediyelerde yürütülen ve anket ve görüşme teknikleriyle gerçekleştirilen alan araştırmasının bulguları ve bu bulgulara ilişkin değerlendirme aşağıda birlikte yer verilmiştir.

Alan araştırmasının görüşme safhasında yarı yapılandırılmış sorulardan oluşan görüşme (mülakat) verileri nitel bir şekilde çalışmanın içerisinde verilmiştir.

Anket sorularının güvenilirlik analizi yapılmış ve güvenilirlik analizi Cronbach Alfa yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Anket soruları sıralı (ordinal) ölçek tipi olarak kabul edilen Likert ölçeğinde hazırlanmış ve üçlü Likert ölçeği kullanılmıştır. Anket sorularının analizi her soru için ayrı ayrı yapılmıştır. Cevapların derecelendirildiği ve tutumların ölçülmesinin sağlandığı bir ölçek tipi olan Likert ölçek sezgisel bir ölçektir ve her cevaba göre oluşturulan dereceleme toplamlarından alınan puanların toplamları gösterilen tepkiyi anlatır (Tezbaşaran, Likert Tipi Ölçek Hazırlama Kılavuzu, 2008).

4. 3. 1. Analiz Sonuçları

Gerçekleştirilen analiz sonuçları ve analizlere ilişkin bulgular ve değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır.

4. 3. 1. 1. Güvenilirlik Analizi

Tablo 12. Cronbach Alfa Katsayısı

Cronbach Alfa Katsayısı	Soru Sayısı
0.922	24

Tezin alan araştırması için yürütülen anket için Cronbach Alfa yöntemiyle yapılan güvenilirlik testinde Cronbach Alfa Katsayısı 24 soru için 0.922 olarak bulunmuştur.

Tablo 13. Güvenilirlik Analizi

SORULAR	Madde Silindiğinde Ölçek Ortalaması	Madde Silindiğinde Ölçek Varyansı	Düzeltilmiş Madde-Toplam Korelasyon	Madde Silindiğinde Cronbach Alfa Katsayısı
S1*	42.7637	161.690	.619	.917
S2	42.7890	161.286	.665	.916
S3.	42.6667	161.672	.636	.917
S4*	42.6034	163.647	.539	.919
S5	42.7890	161.489	.643	.917
S6*	42.4177	163.532	.554	.918
S7*	42.7257	160.717	.656	.916
S8	42.7215	160.558	.685	.916
S9	42.7722	163.711	.567	.918
S10	42.8186	158.632	.774	.914
S11	42.7722	160.507	.698	.916
S12	42.7637	159.427	.753	.915

S13	42.7595	187.260	-.394	.934
S14	43.0042	162.428	.642	.917
S15	43.0169	165.161	.526	.919
S16	42.9198	166.523	.460	.920
S17	42.6624	177.131	-.004	.928
S18	42.9198	161.989	.651	.917
S19	42.8397	162.703	.606	.917
S20	42.8692	159.453	.742	.915
S21	42.8101	165.010	.489	.919
S22	42.7595	161.302	.664	.916
S23	42.9114	163.640	.581	.918
S24	43.0633	165.212	.558	.918

*'lı sorular diğer sorulardan farklı olarak olumsuz bir ifadeye sahip oldukları için güvenilirlik analizi öncesi ters kodlanmışlardır

Yukarıda da ifade edildiği üzere anket soruları için bulunan Cronbach Alfa Katsayısı 0.922 olarak saptanmıştır. Bu değer istatistik literatüründe yüksek güvenilirlikli ölçek kullanıldığını hatta güvenilirliğin “mükemmel” düzeyde olduğunu göstermektedir.

4. 3. 1. 2. Bulgular ve Değerlendirme

Alan araştırmasında yürütülen anket ve görüşmelere ilişkin bulgular aşağıda birlikte sunulmuştur. Ayrıca YBBS'nin YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde yerellik, özerklik, kent planlaması, katılımcı yönetim ve işletmecilik ana hatları üzerinden bulgular sunularak her bir başlığa ilişkin değerlendirmeler o konunun altında yer almıştır. Her başlık için bulgulara ayrı ayrı kendi başlıkları içerisinde yer verilmiştir. Anket sorularında katılımcılara yöneltilen sorulara verilen yanıtlar ölçülürken “çapraz tablolama” yapılmış ve bunlara ilişkin sonuçlar yüzdeler kullanılarak aktarılmıştır. Ayrıca frekans analizlerine de yer verilmiştir. Yapılan görüşmelere ilişkin bulgular da nitel bir biçimde ilgili konusuna göre her başlığın altında sunulmuştur.

4. 3. 1. 2. 1. Yerellik İlkesi ve YBBS

Yerellik ilkesi/Hizmette yerellik ilkesi/subsidiarite/hizmette halka yakınlık ilkesi kapsamında belediyelerin yerel hizmetleri halka en yakın birimler eliyle sunmaları beklenmektedir. Ankara ilinde belediyelerin karar alıcıları konumunda olan belediye meclis üyeleri, başkan ve başkan yardımcılılarıyla yapılan alan araştırmasında yerellik ilkesine ilişkin olarak belediyelerin önde gelen bu karar alıcılarından alınan hizmette yerelliğe ilişkin bulgular aşağıda sunulmuştur.

Tablo 14. YBBS İle İlçe Belediyesinde/Büyükşehir Belediyesinde Yerellik İlkesinden Uzaklaşmıştır.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	100	42.2	42.2	42.2
Kararsızım	12	5.1	5.1	47.3
Katılmıyorum	125	52.7	52.7	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde yerellik ilkesinden uzaklaşıldığı ifadesine ankete katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %42.2'si katılmaktayken, %5.1'i kararsız olduklarını belirtmiş ve %52.7'si katılmamıştır. Yani genel kanaat 6360 sayılı Kanun oluşturduğu YBBS ile hizmet sunumunda halktan uzaklaşmadığı yönünde olmakla beraber, yerellik ilkesinden uzaklaşıldığını ifade eden %42.2'lik bir ağırlığın bulunması da dikkate değerdir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %42.3'ü YBBS ile ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde yerellik ilkesinden uzaklaştığını düşünürken, bunların %6'sı kararsız kalmış ve %51.6'sı ise uzaklaşmadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %41.8'i YBBS ile yerellik ilkesinden uzaklaşmadığı ifadesine katılırken, bunların %1.8'i kararsız kalmış ve %56.4'ü ise yerellik ilkesinden uzaklaşmadığını belirtmişlerdir. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarına dâhil olan yerlerde yerellik ilkesinden uzaklaşmadığı daha yüksek oranlarda ifade edilmektedir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %21.1'i, CHP'lilerin %85,4'ü MHP'lilerin %62.9'u, BBP'lilerin %100'ü, Bağımsızların ise %66.7'si YBBS'nin yerellik ilkesinden uzaklaştığına katılırlarken, AK Partililerin %7.4'ü, CHP'lilerin %2.1'i MHP'lilerin %0'ı, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların da %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %70.5'i, CHP'lilerin %12.5'i MHP'lilerin %31.7'si, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %33.3'ü katılmamışlardır. Bu çerçevede esasen AK Partili katılımcıların ağırlıklı olarak YBSS'nin yerellik ilkesinden uzaklaşmadığı yönünde görüşlerini ortaya koydukları görülmektedir.

Yerellik ilkesinin sağlanması bakımından 6360 öncesi ilçe belediyelerinde herhangi bir problem olmadığı, vatandaşların sorunlarını rahatlıkla ilçe belediyelerine iletebildikleri görülmektedir (Görüşmecı1, 2015) (Görüşmecı3, 2015). Genel olarak 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir sınırlarına dâhil olan belediyelerde hizmette yerellik anlamında bir farklılık olmadığı, çok büyük değişikliklerin gerçekleşmediği sıklıkla vurgulanmaktadır (Görüşmecı5, 2015). 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir sınırlarına dâhil olan belediyelerde hizmette yerelliğin oluşmasında bazı pürüzler olabileceği belirtilmektedir. 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir sınırlarına dâhil olan bir ilçe belediyesinin üst düzey yöneticilerinden biri durumu şu şekilde ifade etmiştir.

Yeni büyükşehir yasası özellikle taşra ilçeleri, köyleri yakından ilgilendiriyor. Bunun bizimle doğrudan bir etkisi bir izi yok. Neden yok, çünkü bize bağlı 4-5 tane köy var zaten bizim bölgemizde. Onlara biz önceden de hizmet götürüyor idik. Gelir anlamında bize herhangi bir artışı da olmadı gider anlamında da bize çok fazla bir değişikliği yok. Ama kuşkusuz örneğin Bala'nın ya da Haymana'nın bir köyü bugün büyükşehire bağlı. Oraya yapılacak yatırımların buradan planlanması ne kadar sağlıklı olur, ne kadar doğru olur. Bence eski yasa ile yöresel hizmet vermek çok daha kolaydı. Çünkü yerinde yönetim yerel yönetimin esaslarını oluşturur. Yani şimdi Haymana'nın bir köyünü Haymana Belediye Başkanı bilebilir. Orada hangi köyde hangi eksiklikler var, imara açılacak yerler hangileri, hangileri değil. Bir de köy gerçeğini, köy muhtarlığı gerçeğini de bu büyükşehir yasası, bütüncül yasası ortadan kaldırdı. Böyle olunca binlerce köy mahalle oldu. ...yerinden yönetim yerel yönetimin esasıdır. [6360 sayılı Kanunla yerel yönetim sistemi] merkezleştirildi. Ankara'dan buraya 180 km uzaklıktaki Nallıhan'ın bir köyüne hizmet götüreceksiniz ne kadar götürebilirsiniz, ne kadar acil götürebilirsiniz bir de (Görüşmecı 5, 2015).

Üstelik yerelliğin köyden mahalleye dönüşen birimlerde sağlanmasında güçlük çekilmektedir. Çünkü özellikle, 6360 sayılı Kanun sonrası ilçe belediyelerine bağlanan yerlerin gerek ölçüklerinin büyük olması, gerekse teknik eksikliklerinden dolayı yeni büyükşehir sınırlarına giren yerlerde çok sayıda kırsal mahallelerinin bulunması halka yakınlığın sağlanması noktasında zorluklar yaşanmasına sebep olmaktadır (Görüşmecı2, 2015). Fakat sistemin özellikle 6360 sayılı Kanun sonrası oluşturulan yerler için henüz geçiş aşamasında olduğu da göz önüne alınmalıdır. Büyükşehir yeni bağlanan yerlerde büyükşehir belediyesi fen işleri gibi birimlerini yeni kurması hizmetlerin aksamasına neden olsa da, geçiş sürecindeki bu sistem ilçe belediyelerinin de katkılarıyla daha hızlı bir şekilde yerine oturabilecektir (Görüşmecı 4, 2015).

Büyükşehir merkezlerinde bulunan hizmetlerin yerlere taşınması anlamında 6360 sayılı Kanun etkili olabilmektedir. Nitekim, büyükşehir sınırlarına yeni dâhil olan yerlere de

büyükşehir merkezlerine sunulan hizmetlerin artık götürülebilmesi anlamında 6360 sayılı Kanun olumlanabilmelidir (Görüşmecı7, 2015).

Bütün il sınırlarındaki insanların tek bir büyükşehir belediye meclisi çatısında toplanması, bu insanların kendilerine sunulacak hizmetleri büyükşehir belediye meclisine gönderdikleri temsilciler yoluyla belirleyebilmelerine imkân tanınması itibariyle de yerellik ilkesine hizmet edebilmektedir. 6360 sayılı Kanunla birlikte mülki idare sınırları içerisinde il genel meclisi ve büyükşehir belediye meclisi gibi iki farklı idareli, iki farklı organlı, iki farklı öncelikli ve koordinasyon sorunu olan yapıya son verilerek vatandaşların sadece büyükşehirde seçilmiş temsilciler yoluyla hizmetleri kendilerine en yakın birimlerden alabilmeleri mümkün olabılmıştır (Görüşmecı 7, 2015).

6360 sayılı Kanun sonrası yerellik ilkesinin sağlanıp sağlanmadığına dair katılımcılara yönetilmiş bir diğer soru YBBS sonrasında ilçelerde yaşanan bir sorunun büyükşehir belediyesine gitmeden çözülüp çözülemediğinin sorgulanması olmuştur. Çünkü vatandaşlar genel olarak buldukları ilçe belediyelerinde işlemlerini görebiliyorlar ve kilometrelerce yol gitmeksizin belediyeye dair işlerini halledebiliyorlarsa hizmetlerin yerel halka yakın birimler tarafından yürütüldüğünden bahsedilebilmektedir.

Tablo 15. YBBS İle İlçemizde Yaşanan Bir Sorun Büyükşehir Belediyesine Gitmeden Çözülebilmektedir.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	120	50.6	50.6	50.6
Kararsızım	28	11.8	11.8	62.4
Katılmıyorum	89	37.6	37.6	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Bu bağlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile ilçede yaşanan bir sorun büyükşehir belediyesine gitmeden çözülebilmektedir ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %50.6'sı katılmaktayken, %11.8'i kararsız olduklarını belirtmiş ve %37.6'sı katılmamıştır. Yani genel kanaat 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile ilçelerde yaşanan bir sorunun oralarda çözümlenebildiği ve büyükşehir belediyesine gitmesine gerek duyulmadığı yönünde olmuştur. Fakat

%37.6'lık bir oranı kapsayan kesimin de büyükşehir belediyesine gitmeden hizmetlerin çözülemediği görüşünde olmaları dikkate değerdir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %44.5'i YBBS ile ilçelerinde yaşanan bir sorunun büyükşehir belediyesine gidilmesine gerek olmaksızın ilçelerde çözüldüğüne katılırken, bunların %18.8'i kararsız kalmış ve %40.7'si ise çözülemediğini belirtmiştir. Eski büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde büyükşehir belediyesine gitmeden sorunların çözülüp çözülemediğine yönelik önemli belirsizlikler olduğu görülmektedir. Nitekim söz konusu soruya katılan ve katılmayan katılımcıların oranlarının birbirine oldukça yakın olması bu belirsizliği ortaya koymaktadır. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %70.9'u YBBS ile ilçelerde yaşanan bir sorunun büyükşehir belediyesine gitmeden çözülebildiği ifadesine katılırken, bunların %1,8'i kararsız kalmış ve %27.3'ü ise katılmadıklarını ifade etmişlerdir. Dikkat çekici bir şekilde büyükşehir sınırlarına yeni dâhil olan ilçelerde sorunların ilçelerin kendi sınırları içerisinde çözülebildiği ve büyükşehir belediyesine gitmeye gerek olmadığı görüşünün büyük ölçüde kabul gördüğü görülmektedir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %68.5'i, CHP'lilerin %6.3'ü MHP'lilerin %31.4'ü, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %100'ü YBBS ile ilçelerinde yaşanan bir sorunun büyükşehir belediyesine gitmeden çözülebildiğine katılırken, AK Partililerin %10.7'si, CHP'lilerin %14.6'sı MHP'lilerin %14.3'ü, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların da %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %20.8'i, CHP'lilerin %79.2'si MHP'lilerin %54.3'ü, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Bu çerçevede AK Partili katılımcılar büyük ölçüde ilçelerinde yaşanan bir sorunun büyükşehir belediyesine gitmeden çözülebildiği kanaatindeyken, diğer partilerden olan katılımcıların genel olarak ilçelerinde problemlerin çözülemediği kanaatinde oldukları görülmektedir.

4. 3. 1. 2. 1. 1. Yerellik İlkesi ve YBBS'ye İlişkin Değerlendirme

Ankara ili ölçeğinde yapılan alan araştırması bulgularının işaret ettiği üzere hizmetlerin halka en yakın birimler eliyle sunulması anlamına gelen yerellik ilkesinin 6360 sayılı

Kanunun oluşturduğu YBBS ile büyük ölçüde sağlanabildiği görülmektedir. Kapatılan çok sayıda yerel yönetim birimi olsa da yeni büyükşehir sınırlarına dâhil olan yerlere hızlı bir şekilde hizmet götürülmesi yönünde çalışmalar başlamıştır. Üstelik bu yeni bağlanan yerlerde yaşayan insanlar büyükşehir belediye meclisinde temsilcileri aracılığıyla söz sahibi olabilmıştır. Fakat büyükşehir belediyesinin ve sınırları oldukça büyüyen ilçe belediyelerinin merkezlerinden kilometrelerce uzaklarda olan yeni mahalle, eski belde belediyesi ya da köylerin ihtiyaçlarını yerinde ve tam anlamıyla tespit edip edemeyeceği veya edecekse ne kadar hızlı edeceği soruları 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin henüz çözüme kavuşturmadığı ve belirsizlik olan hususlar arasında görülmektedir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun öncesi hâlihazırda büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde hizmette yerelliğin sağlanmasında çeşitli aksaklıklar olabilmektedir. Bu bağlamda belki de büyük çaplı ilçelerde daha kapsamlı bir şekilde hizmet sunumunda yerelliğin sağlanmasına yönelik bir sistem geliştirilmelidir.

4. 3. 1. 2. 2. Özerklik ve YBBS

Yerel yönetimlerin özerkliği gerek Anayasa ile gerekse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın iç hukuka uygulanması ile mevcut Türk yerel yönetim sisteminin en önemli unsurlarından biri olmuştur. Yerel yönetimlerin mali ve idari yönden özerkliklerinin sağlanması YKİ ve Yönetişim anlayışlarının sürekli ön plana çıkardığı unsurlar olmuştur. Yerel yönetimlerin ve daha da özelleştirerek belediyelerin özerklikleri, bağımsız bir şekilde karar alabilme yeteneklerine ve bu kararları uygulayabilecek yeterli kaynaklara sahip olabilmelerine bağlıdır. Bu bağlamda Ankara ilindeki belediye başkanları, belediye meclis üyeleri ve belediye başkan yardımcılarlarıyla 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin özerk bir yerel yönetim sistemi kurup kurmadığına ve yerel yönetimlerin özerkliğini nasıl etkilediğine ilişkin alan araştırması bulguları aşağıda sunulmuştur.

Tablo 16. YBBS İle Yerel Halka Sorulmadan Köylerin Ve Belde Belediyelerinin Tüzel Kişiliğine Son Verilerek Mahalle Haline Dönüştürülmesi Yerel Demokrasi İlkelerine Uygundur.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	107	45.1	45.1	45.1
Kararsızım	25	10.5	10.5	55.7

Katılmıyorum	105	44.3	44.3	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Bu anlamda YBBS ile büyükşehir olan yerlerde köy, belde belediyesi ve il özel idaresi gibi yerel yönetim birimlerinin yerel halka sorulmadan kaldırılmasının yerel demokrasiye uygun olup olmadığı ve yerel yönetimlerin özerkliğinin bu bağlamda ihlal edilip edilmediği sorgulanmalıdır. Bu kapsamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile yerel halka sorulmadan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline dönüştürülmesinin yerel demokrasi ilkelerine uygun olduğu ifadesi kullanılarak anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örnekleme soru yöneltilmiştir. Katılımcıların %45.1'i YBBS ile yerel halka sorulmadan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline dönüştürülmesinin yerel demokrasi ilkelerine uygun olduğuna katılmaktayken, %10.5'i kararsız olduklarını belirtmiş ve %44.3'ü katılmamıştır. Yani büyük ölçüde 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile yerel halka sorulmadan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi katılımcıların hemen hemen yarısı tarafından yerel demokrasi ilkelerine uygun bulunmuşken neredeyse diğer yarısı tarafından yerel demokrasi ilkelerine uygun bulunmamıştır.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %44.3'ü YBBS ile yerel halka sorulmadan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline dönüştürülmesini yerel demokrasi ilkelerine uygun bulurken bunların %11'i kararsız kalmış ve %45.6'sı ise uzaklaşmadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %50.9'u söz konusu ifadeye katılırken, bunların %9,1'i kararsız kalmış ve %40'ı ise bu ifadeye katılmamıştır. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi olan yerler yerel halka sorulmadan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmesini 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere göre daha uygun bulmuşlardır. 6360 sayılı Kanunun esasen etkilediği ve en çok köy ve belde belediyesi kapatılarak ilçe belediyesine bağladığı yerlerin 6360 sayılı Kanun sonrasında yeni büyükşehir ilçe belediyesi yapılan yerler olduğu göz önüne alındığında, özellikle köylerin ve belde belediyelerinin kapatıldığı yerlerdeki yerel seçilmişlerin yerel halka sorulmadan köylerin ve belde belediyelerinin

tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline dönüştürülmesi durumunu yerel demokrasi ilkelerine uygun buldukları görülmektedir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle tüm katılımcıların %62.9'unu oluşturan AK Partili katılımcıların %64.4'ü, tüm katılımcıların %20.3'ünü oluşturan CHP'lilerin %10,4'ü, tüm katılımcıların %14.8'ini oluşturan MHP'lilerin %8.6'sı, tüm katılımcıların %0.8'ini oluşturan BBP'lilerin %50'si, tüm katılımcıların %1.3'ünü oluşturan Bağımsızların ise %66.7'si YBBS ile yerel halka sorulmadan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline dönüştürülmesinin yerel demokrasi ilkelerine uygun olduğuna katılırlarken, AK Partililerin %15.4'ü, CHP'lilerin %2.1'i MHP'lilerin %2.9'u, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %20.1'i, CHP'lilerin %87.5'i MHP'lilerin %88.6'sı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %33.3'ü katılmamışlardır. Bu çerçevede ilçe belediyelerinde genel çoğunluğa sahip olan AK Partili katılımcıların ağırlıklı olarak, 6360 sayılı Kanunla kapatılan köy ve belde belediyesi gibi tüzel kişiliklerin yerel halka sorulmadan kapatılmasını yerel demokrasi ilkelerine uygun belirtmişler, özellikle CHP'li ve MHP'li katılımcılar ise bu durumun yerel demokrasi ilkelerine uygun olmadığı görüşünü ortaya koymuşlardır.

Anket sonuçları AK Partili katılımcılar ve diğer siyasi partilerden olan katılımcılar tarafından farklı sonuçlar gösterse de 6360 öncesi ilçe belediyesi olan farklı siyasi partilerdeki görüşmecilerin kanaatleri aynı doğrultuda birleşmiştir. Bu bağlamda görüşme yapılan Yenimahalle Belediyesi, Etimesgut Belediyesi ve Altındağ Belediyesi'ndeki üst düzey yöneticiler YBBS ile yerel halka sorulmadan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline dönüştürülmesinin yerel demokrasi ilkelerine uygun olmadığını, referandum gibi uygulamalarla yerel halkın da görüşünün alınması gerektiğini belirtmişlerdir (Görüşmeci1, 2015) (Görüşmeci3, 2015) (Görüşmeci5, 2015). Söz konusu durumla ilgili Ankara Büyükşehir belediyesinden bir yönetici de referandum "yapılsa mıydı, yapılsa belki daha iyi olabilirdi ama sonuçta bu insanların yani bu yerel halkın seçmiş olduğu temsilciler vasıtasıyla bu kanunlar TBMM'den çıkartıldı"(Görüşmeci7, 2015) şeklinde değerlendirmede bulunmuştur.

Benzer bir biçimde 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediyesi sınırlarına dahi edilen ve görüşmeler yapılan Haymana, Beypazarı, Polatlı ilçe belediyelerindeki üst düzey yöneticiler de köylerin ve belde belediyelerinin kapatılması noktasında yerel halka sorulması gerektiğini, en azından bir referandum yapılabileceğini ifade etmişlerdir. (Görüşmecii2, 2015) (Görüşmecii4, 2015) (Görüşmecii6, 2015).

Fakat diğer taraftan, kapatılarak mahalle haline dönüştürülen, yüksek kamu zararları olan ve ancak personel giderleri gibi cari giderleri karşılayabilen ve borç içinde yüzen belde belediyelerinin kapatılması için yerel halka sorulmasının gerekli olup olmadığı tartışılabilir. Bu anlamda, Beypazarı Belediyesi'nden bir yönetici, son bir yılda kapatılarak kendi ilçe belediyelerine bağlanan belde belediyelerinin iktidar partisinin belediyesi bile olmuş olsa kapatılan bu belediyelerin oldukça kötü durumda olduğunu, yatırım yapamayan ve personel maaşlarını dahi ödeyemeyen bu belediyelerin çok daha önce kapatılması gerektiğini ifade etmiştir (Görüşmecii4, 2015). Ankara büyükşehir Belediyesinde üst düzey bir yönetici olan Görüşmecii7, önemli olanın yapılan düzenleme sonucunda yerel halkın hizmet sunumundan daha memnun kalmalarının olduğunu ve bir yerin sadece isminin değiştirilerek oradaki insanların “demokratik anlamda rencide” olacaklarına ihtimal vermediğini belirtmiştir (Görüşmecii7, 2015). Her ne kadar köylerin ve belde belediyelerinin kapatılması durumunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ve Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu iddiasıyla yargı yoluna gidilse de söz konusu kapatmaların Anayasa'ya uygun olduğu Anayasa Mahkemesi tarafından belirtildiğini hatırlatmak gerekmektedir.

Tablo 17. YBBS Belediyemizde Coğrafi Yerinden Yönetimi Pekiştirerek Mali Ve İdari Özerkliği Güçlendirmiştir.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	124	52.3	52.3	52.3
Kararsızım	20	8.4	8.4	60.8
Katılmıyorum	93	39.2	39.2	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Güçlü bir yerel özerklikten bahsedilebilmesi için YBSS'nin belediyelerin hem idari hem de mali özerkliğini güçlendirmeleri beklenmektedir. Bu doğrultuda ankete katılanlara YBBS'nin onların görev yaptıkları belediyelerde coğrafi yerinden yönetimi pekiştirerek mali ve idari özerkliği güçlendirip güçlendirmedeği sorulmuştur.

6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin belediyelerde coğrafi yerinden yönetimi pekiştirerek mali ve idari özerkliği güçlendirdiği ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %52.3'ü katılmaktayken, %8.4'ü kararsız olduklarını belirtmiş ve %39.2'si katılmamıştır. Yani büyük ölçüde 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin belediyelerde coğrafi yerinden yönetimi pekiştirerek idari ve mali özerkliği güçlendirdiği ifade edilmiştir. Ancak YBBS'nin belediyelerde mali ve idari özerkliği güçlendirmedini belirten %39.2'lik bir kesimin varlığı da dikkate değerdir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %51.1'i YBBS'nin belediyelerinde mali ve idari özerkliği güçlendirdiğini belirtirken, bunların %8.2'si YBBS'nin belediyelerinde mali ve idari özerkliği güçlendirdiği hususunda kararsız kalmış ve %40.7'si ise güçlendirmedini ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise, %56.4'ü YBBS ile belediyelerinde coğrafi yerinden yönetim pekiştirilerek idari ve mali özerkliğin güçlendirildiğini belirtmişler, bunların %9,1'i kararsız kalmış ve %34,5'i ise idari ve mali özerkliğin güçlendirilmediğini belirtmişlerdir. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, 6360 sayılı Kanunla idari ve mali yönden büyükşehir ilçe belediyelerinin özerkliğinin büyük ölçüde güçlendiği kanaati hâkimdir. Nitekim 6360 sayılı Kanunun yaptığı düzenlemeyle büyükşehir ilçe belediyelerinin merkezi yönetim gelirlerinden aldığı paylarda artış olması ve bu belediyelerin yetki kapsamına giren alanların genişlemesi ile idari ve mali özerkliklerinin arttığını destekler nitelikte gelişmeler olmuştur.

Ankete katılan Ankara'daki ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %69.8'i, CHP'lilerin %14.6'sı MHP'lilerin %25.7'si, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %100'ü YBBS'nin belediyelerde coğrafi yerinden yönetimi pekiştirerek mali ve idari özerkliği güçlendirdiği ifadesine katılırlarken, AK Partililerin %11.4'ü, CHP'lilerin %4.2'si MHP'lilerin %2.9'u, BBP'lilerin ve Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %18.8'i, CHP'lilerin %81.3'ü MHP'lilerin %71.4'ü, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı bu ifadeye katılmamışlardır. Ankara'daki belediye

yönetimlerinin büyük ölçüde AK Partili belediyelerde olduğu göz önüne alındığında yapılan idari ve mali reformu eksik veya yetersiz bulmaları beklenirken anket yanıtları tam tersini göstermiş ve YBSS'nin Ankara'daki ilçe belediyelerinin mali ve idari özerkliklerinin güçlendirilmesinde olumlu sonuçları olduğu büyük ölçüde kabul görmüştür.

6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesi olan Ankara'daki belediyelerde 6360 sayılı Kanun büyük ölçüde mali ve idari özerklikte herhangi bir değişiklik yapmamıştır (Görüşmeci1, 2015) (Görüşmeci3, 2015) (Görüşmeci5, 2015). Fakat iller bankasından ilçe belediyelerinin reel anlamda aldıkları paylarda azalma olduğu da belirtilmektedir (Görüşmeci1, 2015).

Bunun dışında yapılan anket sonuçlarının aksine, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan Polatlı ve Beypazarı Belediyelerinin yöneticileri tafafından yeni büyükşehir belediyesi sisteminin ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliği güçlendirmediği belirtilmiştir (Görüşmeci2, 2015) (Görüşmeci4, 2015). Üstelik 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerin hizmet sunum alanları genişlemesine rağmen gelirlerinde aynı oranda bir artış olmamıştır. Ayrıca YBBS, ilçe belediyelerini büyükşehirin yapacağı hizmetlere bağlı bir pozisyona getirerek ilçe belediyelerini daha da özerk kılmaktan ziyade onları büyükşehir belediyesine bağımlı bir hale getirmiştir (Görüşmeci4, 2015).

Fakat ilçe belediyeleri için durum her ne kadar yukarıda ifade edildiği şekildeyse de Ankara Büyükşehir Belediyesi için idari ve mali özerklik mevzusundan YBBS'nin etkileri aynı görülmemelidir. Nitekim artık bütün ili temsil eden ve ildeki yerel yönetim sisteminde en üst yapı olarak büyükşehir belediyesinin mali ve idari yönden özerkliği güçlenmiştir (Görüşmeci7, 2015). Nitekim Ankara Büyükşehir Belediyesi açısından YBBS'nin idari ve mali özerkliğinin güçlendirip güçlendirilmediğinin anlaşılması için Ankara Büyükşehir Belediyesi'nden üst düzey bir yönetici ile yapılan görüşmede şu ifadeler yer almıştır:

[6360 sayılı Kanunla Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin gelirlerinde] artış oldu ama özel idare zamanındaki kadar, ikisini beraber topladığımız zamanki kadar bir artış yok. Bir de artık hizmet kalite ve standartları eskisi gibi değil, insanların beklentileri arttı. Daha önceden daha alt düzeyde karşılanabilen hizmetler artık büyükşehir olduk biz şunları şunları istiyoruz diye insanlar talepte bulunmaya

başladılar. Biz artık köy değiliz mahalleyiz dolayısıyla en üst düzeyde hizmet bekliyoruz [diyor insanlar]. İşte mahalledeki pazaryerlerinin üstünün kapatılmasından tutun da işte...mezarlıkların temizlenmesi oyun parkları vs gibi beklentiler de arttı. Ama buna paralel olarak mali imkânların, bütçe olanaklarının arttığını söylemeyiz. Burada bir yetersizlik var. İkisi arasında orantısızlık olduğunu benim söylemem lazım. Bu bakımdan en büyük, 6360'ın getirdiği en büyük sıkıntı, mali imkânların yeteri kadar arttırılmamış olmasıdır(Görümeci7, 2015).

Görüldüğü üzere büyükşehirde idari yönden tek otorite olması ve hizmet sunum alanlarının oldukça genişleyerek yetki kullanım sahasının artması anlamında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin idari özerkliği artmıştır. Fakat her ne kadar büyükşehir belediyelerinin genel bütçe gelirlerinden aldıkları pay artmış olsa da bu oran büyükşehir belediyesinin hizmet sunacağı alanla doğru orantılı olarak artmamıştır. Kaldı ki 6360 sayılı kanun öncesinde illerdeki iki farklı yerel yönetim birimi olan il özel idareleri ve büyükşehir belediyesine verilen toplam gelirden daha az bir oranla büyükşehir belediyelerinin aynı hizmeti tek başına sunması 6360 sayılı Kanun sonrasında beklenmektedir. Yerel yönetimlerin sunacakları hizmetlerle orantılı gelirlere sahip olması gerekirken büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin gelirlerinde orantılı bir artış yapılmaması bu belediyelerde mali özerkliğin sekteye uğramasına sebebiyet vermektedir.

Özerklikle ilgili bir başka konu ise, 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin pek çok yerel yönetim birimine son vermesi ve pek çok büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinin sınırında değişiklik yapması, bu Kanunun seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla yani siyasi sebeplerle gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin sorgulanmasına yönlendirmektedir. Şayet siyasi sebeplerle söz konusu sınır değişiklikleri ve tüzel kişiliğe son verme işlemleri gerçekleştirildiyse yerel yönetimlerin özerk yapısının ciddi bir sekteye uğradığı, hizmetin gereklerinin ve hizmet sunumunun önceliğinin bir kenara bırakıldığı sonucuna ulaşılabilecektir. Bu bağlamda Ankara ili ölçeğinde yürütülen alan araştırmalarında YBBS'nin siyasi sebeplerle yapılıp yapılmadığı sorusu çalışmaya katılan belediye karar alıcılarına yöneltilmiştir.

Tablo 18. YBBS İle Seçim Çevresinde Değişiklik Yapmak Amacıyla (Siyasi Sebeplerle) Yerel Yönetimlerde Birleştirme, Tüzel Kişiliğe Son Verme Ve Sınır Değişiklikleri Yapıldığını Düşünüyorum.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	117	49.4	49.4	49.4
Kararsızım	16	6.8	6.8	56.1

Katılmıyorum	104	43.9	43.9	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Bu kapsamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla (siyasi sebeplerle) yerel yönetimlerde birleştirme, tüzel kişiliğe son verme ve sınır değişiklikleri yapıldığını düşünüyorum biçiminde anket ifadesine araştırmaya katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %49.4'ü katılmaktayken, %6.8'i kararsız olduklarını belirtmiş ve %43.9'u katılmamıştır. Yani 6360 sayılı Kanun oluşturduğu YBBS'nin yerel seçimlerde seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla yani siyasi sebeplerle yapıldığı düşüncesinde olanların oranı ile olmayanların oranı oldukça yakınlık göstermektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise, %47.8'i YBBS ile seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla (siyasi sebeplerle) yerel yönetimlerde birleştirme, tüzel kişiliğe son verme ve sınır değişikliklerin yapıldığına katılırlarken, bunların %6.6'sı kararsız kalmış ve %45.6'sı ise katılmadıklarını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise, %54.5'i YBBS ile seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla söz konusu ilçe belediyelerinde sınır değişikliği ve kapatmaların gerçekleştirildiği ifadesine katılırken, bunların %7.3'ü kararsız kalmış ve %38.2'si ise söz konusu değişikliğinin ve kapatmaların siyasi sebeplerle, yani seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla gerçekleştirilmediğini belirtmişlerdir. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarına dâhil olan yerler daha düşük oranlarda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla (siyasi sebeplerle) yerel yönetimlerde birleştirme, tüzel kişiliğe son verme ve sınır değişiklikleri yapıldığını düşünürlerken bu oran 6360 sayılı Kanun öncesinde ilçe belediyesi olan yerlerde yükselmektedir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle tüm katılımcıların %62.9'unu oluşturan AK Partili katılımcıların %32.9'u, CHP'lilerin %75'i MHP'lilerin %77.1'i, BBP'lilerin ve Bağımsızların ise tamamı YBBS ile seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla (siyasi sebeplerle) yerel

yönetimlerde birleştirme, tüzel kişiliğe son verme ve sınır değişiklikleri yapıldığı ifadesine katılırlarken, AK Partililerin %6.7'si, CHP'lilerin %6.3'ü, MHP'lilerin %8.6'sı kararsız kalmakta, AK Partililerin %60.4'ü, CHP'lilerin %18.8'i, MHP'lilerin %14.3'ü ise buna katılmamaktadır. Bu çerçevede esasen AK Partili katılımcılar dışında Ankara'daki belediyeler belediye meclis üyesi veya belediye başkanı olan anket katılımcılarının büyük ölçüde söz konusu sınır değişikliklerinin ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliğine son verme işlemlerinin siyasi sebeplerle yapıldığı görüşünderken, yalnızca mevcut iktidar partisinin katılımcıları söz konusu değişikliklerin siyasi amaçlı olmadığını ağırlıklı olarak belirtmişlerdir.

Yapılan görüşmelerde AK Parti belediyesi olmayan yerlerdeki belediye yöneticilerinin de YBBS ile seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla (siyasi sebeplerle) yerel yönetimlerde birleştirme, tüzel kişiliğe son verme ve sınır değişiklikleri yapıldığı görüşünü taşıdıkları görülmüştür. Yenimahalle Belediyesi'nde üst düzey CHP'li bir yönetici olan Görüşmeci5 (2015) YBBS ile yapılan belediye sınır değişikliklerinin gerek siyasi, gerek seçim kazanma odaklı, gerekse de rantsal sebeplerle gerçekleştirildiğini ifade etmiştir. Altındağ belediyesinden bir AK Partili yönetici de söz konusu tutumun siyasi bir tercih olduğunu, fakat yine de mali anlamda alınan bu siyasi tercihlerin belediyeleri daha da güçlendirdiğini belirtmiştir (Görüşmeci3, 2015). Etimesgut belediyesinden MHP'li bir yönetici söz konusu değişikliklerin yapılmasını şu şekilde ifade etmiştir:

Siyasi sebeplerle birinci olay. ...birinci neden, çözüm sürecinde taahhüt edildiği için, Oslo görüşmelerinde eyalet sistemine geçileceği için, burada vatandaş alıştırıldı. Vatandaşa büyükşehir deyince bir şey var zannetti. Anayasa değişikliğinde bastı oyu. Hâlbuki eyalet sisteminin tabanını oluşturdular burada. Yani, büyükşehir belediyesinin sınırları il sınırları olsun diye. Yarın diyecekler ki belediye başkanını seçmeye gerek yok. [Bu sistemle] kaymakamın etkinliği azaldığı gibi, valinin etkinliği de azaldı aslında. Ne yapacaklar belediye başkanı geçerlidir diyecekler, [belediye başkanı] hem belediye başkanı hem vali [olacaktır diyecekler]. Halk seçecektir diyecekler. Vergileri de özelleştirecekler. Şimdi biz imar vergisi, çevre temizlik vergisi, ilan reklam vergisi alıyoruz. Yarın diyecekler ki, yerel belediye, büyükşehir belediyesi, sen bir de vergi dairesi kur, sen vergileri al merkezi hükümete oradan pay gönder diyecekler. Şimdi merkezi hükümet toplayıp bize pay gönderiyor ya, sen oradan al pay gönder diyecek. Şimdi elektrik parasını alamıyor Güneydoğudan, Doğu Anadolu'dan, benden alıyor. Yarın yine Güneydoğudan, doğu Anadolu'dan eyaletin topladığı vergilerden de pay alamayacak, benden alacak. Birincil amaçları o. Benim İç Anadolu'ya gösterdikleri, hizmet falan fasa fiso. Yapacaksa zaten, kaymakam senin emrindeydi, yapardın, il özel idareleri senin elindeydi. Yani belediye başkanına

verince farklı bir şey mi oldu. Hiçbir şey olmadı, yani hiçbir şey değişmedi. ...halbuki kaymakam ve valilerimiz, yani merkezi hükümet bakarken, bir şekilde onlara ulaşım muhtarlar, yerel yöneticiler hizmet alabiliyorlardı. Yani onlar o kadar siyasi bakmıyorlardı. Bunlar oysa, ranta bakacaklar. Onun için hizmetin aksamasında yani nüfusu az olan yerlerin hizmet alımında sıkıntı çıkacaktır. Ben açıkça söylüyorum, biz şimdi mahallelere hizmet verirken o mahallenin yerleşmişlik düzeyine bakarız. 3 tane bina varsa oraya hizmet götürmekte, tamam götürürüz her gün ağlar sıklarsa. Ama ne yaparız, kaldırımını yapmayız, usulen bir stabilize yol yaparız. 3-5 sene onun içerisinde gelir gider, çamurda çöpekte. 3-5 sene sonra bir asfaltını dökeriz, 2-3 sene sonra biraz daha yerleşme oldukça kaldırımını yaparız. [Belediyelerde] hizmetler nüfusa göre gittiği için o yönden biraz zararı olabilir (Görüşmec1, 2015).

İlçe belediyelerinde yapılan görüşmelerde söz konusu değişikliklerin siyasi sebeplerle gerçekleştirildiği sıklıkla vurgulandığı gibi siyasilerin başında olduğu bir yerel yönetim sisteminin vatandaş için olumsuz sonuçlar yaratabileceği de anlaşılmaktadır. 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi olan ve AK Parti belediyesi olmayan yerlerdeki belediye yöneticilerince de YBBS ile belediyelerde yapılan sınır değişikliklerinin temel gerçeğinin siyasi sebepler olduğu sıklıkla ifade edilmiştir (Görüşmec2, 2015) (Görüşmec1, 2015).

Fakat diğer taraftan Beypazarı Belediyesi'nde üst düzey bir yönetici olan Görüşmec4 (2015), söz konusu sınır değişiklikleri siyasi amaç içeren sebepler yerine bir ildeki tüm ilçeleri kapsayan bütünlükçü bir sistemin oluşturulmasının son adımının atılması için yapıldığını ifade etmiştir. Bu anlamda, önce 5216 sayılı Kanun, ardından 5747 sayılı Kanun ve son olarak da 6360 sayılı Kanunla aşamalı olarak büyükşehirlerdeki tüm yerlerin büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil edilmesi bütünlükçü bir sistemin son adımının atıldığı şeklinde de yorumlanabilmektedir. Nitekim Görüşmec7 (2015) de benzer bir biçimde, tüm il çapında bütünlükçü ve eşit bir şekilde hizmet sunumunun sağlanması için söz konusu sınır değişikliklerinin yapıldığını, ayrıca bazı yerlere il özel idaresinin bazı yerlere ise büyükşehir belediyesinin hizmet sunduğu ikili bir yapının ortadan kaldırılmasının bir ihtiyaç olduğu gerekçesiyle il özel idaresi gibi yerel birimlerin tüzel kişiliğine son verildiğini belirtmiştir. Gerçekten de iki farklı yerel yönetim biriminin sunduğu hizmetlerin farklı kalitede hizmetlerle vatandaşlara yansımaları noktasında ortaya çıkan ikilemin ortadan kaldırılması ve etkin ve verimli bir yapı oluşturulması amacıyla söz konusu sınır değişiklikleri ve yerel birimlerin kapatılmalarının gerçekleştirildiği sonucuna da varılabilmektedir. En azından hizmetlerin sunumu noktasında vatandaşlara artık daha adil ve belirli hizmet sunumu

sağlanabilmektedir. Örneğin il özel idaresinin büyükşehirlerde olduğu dönemde, il özel idareleri mali yetersizlikleri gibi gerekçelerle köy gibi yerlere dayanıksız olan soğuk asfalt yapmaktayken, il özel idaresinin hizmet sunduğu yerlerin büyükşehir belediyesi sınırlarına girmesi itibariyle hemen her köye sıcak asfalt dökülmesi gibi çalışmalar hızla yürütülmüştür. Tabii il özel idaresi gibi yerlerin özerk tüzel kişiliğini sona erdirmek yerine bu yerel birimlerin kaynaklarında bir artış sağlanacak bir düzenlemenin yapılması da alternatif bir sistem olabilirdi.

6360 sayılı Kanun büyükşehir olan yerlerde ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olarak iki kademeli bir sistemden oluşan yerel yönetim yapısını öngörmüştür. Fakat yerel birimlerin özerk yapısının birbirleri arasında korunup korunmadığı da sorgulanmalıdır. Bu bağlamda YBBS’de büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet kurup onların özerkliklerini sınırlayıp sınırlamadıkları sorusunun yanıtlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Tablo 19. YBBS İle Büyükşehir Belediyesi İlçe Belediyeleri Üzerinde Güçlü Bir Vesayet Yetkisi Kurarak İlçe Belediyelerinin Özerkliğini Sınırlandırmıştır.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	142	59.9	59.9	59.9
Kararsızım	10	4.2	4.2	64.1
Katılmıyorum	85	35.9	35.9	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet yetkisi kurarak ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandırmıştır ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara’daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %59.9’u katılmaktayken, %4.2’si kararsız olduklarını belirtmiş ve %35.9’u katılmamıştır. Yani neredeyse %60’lık bir çoğunluk, 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet yetkisi kurduğu ve bu bağlamda ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırladığı görüşündedir.

YBBS ile büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandırmasının büyük ölçüde ankete katılanlarca kabul edilmesi esasen yukarıda özerkliğe ilişkin yöneltilen diğer ifadelerden oldukça farklı görünmektedir. Çünkü özerkliğe ilişkin katılımcılara daha önce yöneltilen sorularda genel olarak özerkliğin güçlendirildiği ifade

edilmesine karşın büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi arasındaki ilişki bağlamında büyükşehir ilçe belediyelerinin aleyhine bir biçimde onların özerkliklerinin büyükşehir belediyesi tarafından sınırlandırıldığı kanaatinin alan araştırmasına katılanlarca olduğu görülmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerden ankete katılanların kendi içinde %59.3'ü YBBS ile büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet yetkisi kurarak ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandırdığı ifadesine katılırlarken, bunların %4.9'u kararsız kalmış ve %35.7'si ise sınırlandırmadığı yönünde görüş belirtmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %61.8'i YBBS ile büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet yetkisi kurarak ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandırdığı düşüncesine katılırken, bunların %1.8'i kararsız kalmış ve %36.4'ü ise katılmadıklarını belirtmişlerdir. Çalışmanın bulguları bu noktada ilginç bir durumu ortaya koymaktadır. Nitekim özerklik sorularına ilişkin daha önce YBBS'nin ilçe belediyelerinin özerkliğini güçlendirdiği yönünde katılımcılar görüşlerini dile getirmişken özellikle 6360 sayılı Kanunla yakın bir zamanda büyükşehir belediyesinin hizmet sunum sahasına giren yeni büyükşehir ilçe belediyeleri, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin büyük ölçüde onların özerkliğini sınırlandırdığı ve onlar üzerinde güçlü bir vesayet yetkisi kurduğu anlaşılmaktadır.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibarıyla AK Partili katılımcıların %45'i, CHP'lilerin %87,5'i, MHP'lilerin %88.6'sı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %33.3'ü YBBS ile büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet yetkisi kurarak ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandırdığı ifadesine katılırlarken, AK Partililerin %3.4'ü, CHP'lilerin %4.2'si MHP'lilerin %8.6'sı, BBP'lilerin ve Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmakta, AK Partililerin %51.7'si, CHP'lilerin %8.3'ü MHP'lilerin %2.9'u, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %66.7'si katılmamaktadır. Bu çerçevede özellikle MHP'li ve CHP'li katılımcılar büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandırıldığını oldukça yüksek oranlarda belirtirlerken, AK Partili katılımcıların hemen yarısının büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin

özerkliğini sınırlandırdığı ama diğer yarısının da sınırlandırmadığı görüşünde olduğu görülmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde genel itibariyle büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet kurduğu ve bu ilçe belediyelerinin özerkliklerini sınırlandırdığı Ankara ölçeğinde yapılan alan araştırmasının görüşme kısmında da anket sonuçlarıyla tutarlı bir biçimde görülmüştür. Fakat Görüşmecil (2015) böyle bir vesayetin 6360 sayılı Kanun öncesinde de belediyelerde olduğunu, büyükşehir belediyesinin sıklıkla ilçe belediyelerinin plan ve uygulamalarına müdahale ettiğini belirtmiştir. Büyükşehir belediyeleri ilçe belediyeleri üzerinde bir vesayet yetkisi uygulamakta fakat ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin kararlarına ve uygulamalarına müdahalede bulunabilmesine olanak tanıyan bir mekanizma ise bulunmamaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirlerinin %40'ının büyükşehir belediyesine aktarılmasına rağmen ilçe belediyelerinin kendi belediyelerini ilgilendiren konularda bile büyükşehirin yaptığı harcamaların hangi alanda ne şekilde hizmete dönüştürüldüğü noktasında büyükşehir belediyesine bir hesap sorma mekanizması bulunmamaktadır (Görüşmecil3, 2015).

Fakat 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerdeki belediye yöneticileri büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde vesayet kurmadığı, yalnızca büyükşehir belediyesinin kanunların kendine verdiği yetkileri kullandığını ifade etmişlerdir (Görüşmecil2, 2015) (Görüşmecil4, 2015). Fakat yine de ileriki dönemlerde şu anda “ilçe belediyelerin ellerinde bulunan yetki ve güçlerin daha da törpüleneceği, daha da merkezîyetçi bir yönetim” (Görüşmecil4, 2015) oluşabileceğine yönelik ilçe belediyelerinin tereddütleri bulunmaktadır. Nitekim söz konusu yetki törpülemesinin altında yatan nedenin, ilçe belediyelerinin yeteri kadar mali imkânlarla kavuşamamış olması ve bu durumun yerel özerkliği azaltmakta olduğu görülmektedir. Yani ilçe belediyeleri gittikçe “kendi ekonomisiyle karar verebilen değil de elçilik yapıp, aracılık yapıp yukarıdan isteyen konuma”(Görüşmecil4, 2015) dönüşmektedir.

Görüşmecil7 (2015) ise 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde bir vesayet yetkisi kurup onların özerkliklerine müdahalede bulunmadığı, çünkü 6360 sayılı Kanun öncesinde 50 km yarıçaplı büyükşehir alanlarına nasıl davranılıyorsa bu Kanun sonrasında da Ankara'nın tüm ilçelerine o şekilde

davranıldığını belirtmiştir. Bu anlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS doğrudan ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandırıcı bir yapı oluşturmadığı da söylenebilir.

4. 3. 1. 2. 2. 1. Özerklik ve YBBS'ye İlişkin Değerlendirme

Alan araştırmasının bulguları genel itibarıyla idari ve mali yönden 6360 sayılı Kanun oluşturduğu YBBS'nin ilçe belediyesinin ve büyükşehir belediyesinin özerkliğini güçlendirdiği yönündedir. Fakat büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde bir vesayet uyguladığı ilçe belediyeleri üzerinde hissedilmektedir. Üstelik gerek ilçe belediyeleri, gerekse büyükşehir belediyesinin hizmet sunum alanı önemli ölçüde genişlemiş ve kapatılan yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlukları da bu belediyelere geçmiş olmasına rağmen, bu belediyelerin sunacakları hizmetlerle doğru orantılı mali kaynak elde edemedikleri görülmektedir. 6360 sayılı Kanunla ölçüğü genişleyen ve gelirlerinde çeşitli düzenlemeler yapılan büyükşehirlerdeki belediyeler (en azından Ankara ilindeki belediyeler) etkin, verimli, yeterli ve kaliteli hizmet sunumu ve özerklik için daha fazla kaynak ihtiyacı duymaktadırlar.

Ayrıca 6360 sayılı Kanun siyasi sebeplerle yani yerel seçimleri kazanmak için yapıldığı algısı yerel yöneticilerde büyük ölçüde görülmektedir. Fakat kapatılan yerel yönetim birimlerinden belde belediyelerinin, yüksek kamu zararlarının, yüksek borçlarının ve yetersiz kapasitelerinin olması dolayısıyla etkinsiz ve verimsiz çalıştıklarından hizmet sunumunu daha başarılı şekilde gerçekleştirecek, daha büyük ölçekli yerel birimlerin varlığı ölçek ekonomilerinden yararlanabilme anlamında olumlu görülmektedir. Ancak bu durum söz konusu yerel yönetim birimlerinin referandum yapılmaksızın kapatılması gerektiği anlamına da gelmemek, bu anlamda da çok sayıda yerel birimin halka sorulmadan kapatılması yerel özerklik ihlali yapıldığı söylenebilmektedir.

4. 3. 1. 2. 3. Kent Planlaması ve YBBS

Kent planlaması ve imar düzenlemelerinde bütünlük belediyelerin temel hizmet sunum konuları arasında yer almaktadır. 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile büyükşehirlerde il ve ilçe düzeylerinde bütüncül bir imar mevzuatı yapılması da amaçlanmıştır.

Tablo 20. YBBS İle Küçük Ölçekli Yerel Yönetim Birimlerinin Kalkması Daha İyi İşleyen (Kent Planlaması Ve İmarıda Bütünlüğü Sağlayan) Kentsel Planlama Ve Dönüşümü Beraberinde Getirmiştir.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	150	63.3	63.3	63.3
Kararsızım	19	8.0	8.0	71.3
Katılmıyorum	68	28.7	28.7	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Bu bağlamda 6360 sayılı Kanunla belde belediyesi gibi küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkması daha iyi işleyen, imar planlamasında bütünlüğü sağlayan bir kentsel planlama ve dönüşümü oluşturup oluşturmadığının tespit edilmesi amacıyla anket çalışmasına katılan kişilere soru yöneltilmişti. Bu çerçevede 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkması daha iyi işleyen (kent planlaması ve imarda bütünlüğü sağlayan) kentsel planlama ve dönüşümü beraberinde getirmiş ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %63.3'ü katılmaktayken, %8'i kararsız olduklarını belirtmiş ve %28.7'si söz konusu ifadeye katılmamıştır. Yani büyük ölçüde alan araştırmasına katılanlarca, 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile belde belediyesi gibi yerel yönetim birimlerinin kapatılması ve kentsel planlamaların yalnızca ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinden oluşan ikili bir sistemle gördürülmesinin beraberinde daha işleyen kentsel planlama ve dönüşümü getirdiği görüşü hâkim olmuştur. Bu uygulama genel itibariyle hemen her yerleşim birimlerinde farklı imar uygulamaları yerine, ilçe sınırları ve il sınırlarında bütüncül ve benzer bir imar planı yapılmasının yasal zeminini oluşturmuştur.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %61'i YBBS ile küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkması daha iyi işleyen (kent planlaması ve imarda bütünlüğü sağlayan) kentsel planlama ve dönüşümü beraberinde getirdiği ifadesine katılırken, bunların %8.8'i kararsız kalmış ve %30.2'si ise getirmedini belirtmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %70.9'u YBBS ile küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkması daha iyi işleyen (kent planlaması ve imarda bütünlüğü sağlayan) kentsel planlama ve dönüşümü beraberinde getirildiği ifadesine katılırken, bunların %5.5'i

kararsız kalmış ve %23.6'sı ise söz konusu ifadeye katılmamıştır. Ankete katılanların büyük ölçüde kanaati, 6360 sayılı Kanun ile küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkmasının büyük ölçüde imar plan bütünlüğü ve daha iyi işleyen kent planlaması sistemi oluşturduğu yönünde olmuştur. Bunun yanı sıra, özellikle çok sayıda küçük ölçekli yerel yönetim birimi kapatılarak kendilerine bağlanan 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyeler, imar uygulamalarının YBBS ile daha iyi işlemesini 6360 sayılı Kanun öncesi hâlihazırda büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere göre görece daha başarılı görmüşlerdir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibarıyla AK Partili katılımcıların %81.9'u, CHP'lilerin %25'i MHP'lilerin %34.3'ü, BBP'lilerin %100'ü, Bağımsızların ise %66.7'si, YBBS ile küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkması daha iyi işleyen (kent planlaması ve imarda bütünlüğü sağlayan) kentsel planlama ve dönüşümü beraberinde getirdiği görüşüne katılırlarken, AK Partililerin %4.7'si, CHP'lilerin %10.4'ü MHP'lilerin %20'si, BBP'lilerin ve Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %13.4'ü, CHP'lilerin %64.6'sı MHP'lilerin %45.7'si, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %33.3'ü söz konusu görüşe katılmamışlardır. Bu çerçevede esasen AK Partili, Bağımsız ve BBP'li katılımcıların YBBS ile daha işleyen kentsel planlama ve imar düzenlemeleri yapılabilirliği ve bütüncül bir kent planlaması oluşturulması anlamında 6360 sayılı Kanunu büyük ölçüde yararlı bulurlarken, CHP'li ve MHP'li katılımcılar küçük ölçekli yerel yönetim birimlerini kapatan bu sistemin kent planlaması ve imarda bütünlüğü sağlayan bir yapı inşa etmediğini büyük ölçüde belirtmişlerdir.

6360 sayılı Kanun ile birlikte küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkmasıyla daha bütüncül ve daha yüksek bütçeli ve de daha kapsamlı kent planlaması yapılabilmesinin önü açılmıştır (Görüşmecı5, 2015). Üstelik bu yapıyla sayıları çok fazla olan belediyelerin kapatılması imar uygulamalarının ve kentsel dönüşümün gerçekleştirilmesi anlamında kaynak israfının önlenmesini sağlamıştır (Görüşmecı3, 2015). Yani bu uygulama kent planlaması ve imarda küçük ölçekli yerel yönetim birimlerini kapatarak şehrin tamamında bir bütünlük sağlamış ve daha iyi işleyen bir kent planlaması sistemini beraberinde getirebilmiştir (Görüşmecı6, 2015) (Görüşmecı6, 2015). Çünkü gerek kent planlaması gerekse kentsel dönüşüm girişimlerini büyük

ölçekli yerel birimlere bırakan YBBS ölçek ekonomilerinden yararlanmayı mümkün kılabilmektedir. Fakat bir anda bütüncül bir imar yapılanması ve muazzam bir kentsel dönüşüm gerçekleştirilemese de uzun vadede söz konusu küçük ölçekli yerel birimlerin kapatılmasıyla daha bütüncül bir imar ve kent planlaması gerçekleştirilebilecektir(Görüşmeci7, 2015).

Bunların yanı sıra, YBBS'nin kent planlaması ve imar düzenlemelerine etkisine ilişkin bazı şikâyetler de dile getirilmektedir. Etimesgut Belediyesi'nde bir üst düzey yönetici olan Görüşmeci1 (2015) belde belediyesi gibi yerel birimlerin kapatılmasının hizmetin tabana yayılması ve beldelerin gelişimi açısından olumsuz olduğunu, çünkü YBBS ile küçük nüfuslu yerlerde belediyelerin kapatılmasının oraldaki nüfusu daha da azaltacağını, bu nedenle kimi bölgelerin tamamıyla boşalarak bölgeler arası dengesiz nüfus dağılımına yol açacağını belirtmiştir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun öncesinde Polatlı Belediyesi gibi büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil olmayan yerler kendi imar planlarını kendi yapıp yürürlüğe sokarken, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesinin imarları onaylaması mekanizması ile imar uygulamalarında yeni büyükşehir ilçe belediyesi olan yerler için gecikmelere ve iki başlı bir yapıya neden olmuştur (Görüşmeci2, 2015). Bu anlamda büyükşehir belediyesi sınırları kapsamında olmayan ve 6360 sayılı Kanun sonrasında bu sınırlar içerisinde yer alan belediyelerin söz konusu imar düzenlemelerinin uygulanabilmesi için büyükşehir belediyesinin onaylamasına ihtiyaç duyulan yeni yapı çokta hoş karşılanmamıştır.

6360 sayılı Kanun sonrası gündeme getirilen konulardan biri bu yeni sistemin kentsel rant oluşmasına zemin hazırlayıp hazırlamadığı noktasında olmuştur. Nitekim köy gibi geniş arazileri olan yerlere büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetlerin gitmesi ve büyükşehir belediyesi sınırlarına yeni dâhil olan yerlerde çok daha kapsamlı imar düzenlemesi ve kentsel dönüşümün arazilerde önemli değer artışına sebep olabileceği gündeme gelmiş ve bu durumun kentsel ranta sebep olabileceği tartışmaları nüksetmiştir.

Tablo 21. YBBS kentsel rant oluşmasına sebep olmuştur.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	120	50.6	50.6	50.6
Kararsızım	21	8.9	8.9	59.5
Katılmıyorum	96	40.5	40.5	100.0

Toplam	237	100.0	100.0
--------	-----	-------	-------

6360 sayılı Kanun sonrasında oluşturulan yeni sınırlar içerisinde büyükşehir sınırlarındaki arazilerde kentsel rantın artmasına neden olabilecek bir durum oluşup oluşmadığı Ankara ili ölçeğinde yürütülen alan araştırmasıyla katılımcılara sorulmuştur. Bu bağlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS kentsel rant oluşmasına sebep olmuştur ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %50.6'sı katılmaktayken, %8.9'u kararsız olduklarını belirtmiş ve %40.5'i katılmamıştır. Bilindiği üzere belediye meclisleri imar uygulamalarını karara bağlayan kişiler olmuştur. Anket sonuçlarından görülmektedir ki söz konusu karar alıcılar ve uygulayıcıların yarısından fazlası 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin kentsel rant oluşmasına sebep olduğu kanaatinde dirler.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %50.5'i YBBS'nin kentsel rant oluşmasına sebep olduğunu belirtmişken, bunların %10.4'ü kararsız kalmış ve %39'u ise katılmamışlardır. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %50.9'u YBBS kentsel rant oluşmasına sebep olmuştur ifadesine katılırken, bunların %3.6'sı kararsız kalmış ve %45.5'i ise yeni sistemin kentsel rant oluşturduğunu ifade etmişlerdir. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, gerek 6360 sayılı Kanun öncesinde gerekse 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerdeki katılımcıların yarısından fazlası yeni sistemin kentsel rant oluşturduğu kanaatinde dir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %35.6'sı, CHP'lilerin %77.1'i, MHP'lilerin %77.1'i, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %66.7'si YBBS'nin kentsel rant oluşmasına sebep olduğu ifadesine katılırken, AK Partililerin %12.8'i, CHP'lilerin %2.1'i MHP'lilerin %2,9'u, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %51.7'si, CHP'lilerin %20.8'i MHP'lilerin %20'si, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %33.3'ü bu ifadeye katılmamışlardır. Bu çerçevede AK Partili katılımcılar büyük ölçüde YBBS'nin kentsel rant oluşmasına sebebiyet vermediği görüşü ndeyken diğer partilerden olan katılımcıların büyük ölçüde bu sistemin kentsel rant oluşmasına sebebiyet verdiği kanaatinde oldukları görülmüştür.

Yapılan görüşme görüşmelerinde de bu yeni sistemin kentsel rantı arttırdığı sıklıkla vurgulanmıştır (Görüşmecil, 2015) (Görüşmecil6, 2015). Nitekim “köy olmaksızın belediye sınırları içerisinde olmak muhakkak kentsel rantı”(Görüşmecil3, 2015) arttırabilecek bir unsur olarak durmaktadır. Görüşmecil5 (2015) tarafından söz konusu YBBS'nin kentsel değil de rantsal bir dönüşümü beraberinde getirdiğine dair iddialar olduğu belirtilmiştir. Söz konusu sistemin büyükşehir belediyesi olan illerde rantı sebep olduğunu hatta büyükşehir belediyelerinin kendilerinin rantı sebebiyet verdiğini ise Görüşmecil1 şu şekilde ifade etmiştir:

Büyükşehir belediyesi kendisi istediği zaman, bu yakın zamanda basında da gündeme geldiği üzere başbakan yardımcısının açıklamaları doğrultusunda, istediği gibi şahsa, kuruma vesair kişilere istediği plan değişikliklerini yaparak rant sağlayabiliyor. Siz belediyeniz adına dahi bir plan değişikliği talep etseniz - kavşakta belediyenin güzel bir arsası var, talep ettik, reddetti, bizim amacımız neydi, orada plan değişikliği yapıp o arsa üç lira ise ticari arsa olarak, benzin istasyonu alanı yapıldığı zaman on lira olacaktı - yapmıyor değişikliği, sizin yapma yetkiniz yok, ama büyükşehir yaptı. Benim meclisimde binlik planı ve parselasyon planını yapma yetkim var, reddetsem dahi [büyükşehir belediyesi] tadilen onaylayarak kendi gönderdiği bir şeyi, birisinin planını tadilen onaylama yetkisine sahip olduğu için, tadilen onaylayarak geçiriyor. Senin olup olmaman hiç önemli değil. Melih Bey ne derse o olur büyükşehirde. Mesela diğer büyükşehirlerde de o illerin belediye başkanları ne derse o olur (Görüşmecil1).

Fakat Görüşmecil4 ile yapılan görüşmede YBSS ile kentsel rantın artmadığı belirtilmiş ve 6360 sayılı yasaya dâhil olan yerlerin doğrudan imara açılmadığı gibi üstelik 6360 sayılı Kanunla imar planlarının yapılıp bunun önce ilçe belediyelerinde sonrasında ise büyükşehir belediye meclisinde onaylanması mekanizması ile ikili bir kontrol sistemi oluşturulmuştur (Görüşmecil4, 2015).Görüşmecil7 (2015) de benzer bir biçimde 6360 sayılı Kanunun kentsel rantı imkân vermediğini aksine büyükşehir ve ilçe belediyelerinden oluşan ikili bir imar denetim mekanizmasının kurulduğunu ifade etmiştir. 6360 sayılı Kanun bu anlamda ele alındığında imar izni verecek tek bir sistem yerine büyükşehir belediyesi gibi bir mekanizmayı ilçe belediyelerinin yaptığı imar planlarını denetlemesi bağlamında tüm il sınırlarında getirmiştir.

4. 3. 1. 2. 3. 1. Kent Planlaması ve YBBS'ye İlişkin Değerlendirme

YBBS ile belde belediyesi gibi küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kapatılması kent planlaması ve imar planlamalarının ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinden oluşan ve yalnızca bu ili belediyeden oluşan iki kademeli bir yerel yapı ihtiva eden bir

sistem tarafından koordineli yapılması sonucunu beraberinde getirmiştir. Üstelik çok sayıda küçük imar planı ve kentsel dönüşüm yapılması yerine daha büyük ölçekli ve bütüncül imar planlarının yapılması ölçek ekonomilerinden yararlanmayı mümkün kılacaktır. Bu bağlamda ulaşım, kanalizasyon gibi alt yapı faaliyetlerini sunan büyükşehir belediyesi, uygulanacak imar planlarının altyapı sistemi gibi unsurlarla bir bütün olarak değerlendirmesini yapabilecek ve imara açılacak yeni yerlerin trafik, ulaşım, kanalizasyon ve altyapı sistemlerinin imara açılacak yerlerde nüfusu kaldırıp kaldırmayacağını daha bütüncül bir şekilde tahlil edebilecektir (Görüşmeci7, 2015).

Alan araştırmasında büyükşehir belediyesinin genel tutumunun 6360 sayılı Kanunla ilçe belediyelerinin imar planlarında aldıkları kararların büyükşehir belediyesince denetleyebilmesine ilişkin büyükşehir belediyesi bulunan tüm il sınırlarında kentsel rantın oluşmasına yönelik bir set çekildiği (Görüşmeci7, 2015) ifade edilmesine rağmen, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin yapmış oldukları planları değiştirme yetkisinin olması kentsel ranta sebebiyet verebilecek kararların ilçe belediyesi yerine büyükşehir belediyesinden çıkması ile de sonuçlanabileceği göz önüne alınmamıştır. İmar uygulaması olan yerlerdeki ve büyükşehir belediyesinin hizmetlerinin gittiği yerlerdeki arazilerde değer artışı olması elbette muhakkaktır. Fakat bunun kentsel ranta sebebiyet vermeyecek düzeyde olması ve gelir dağılımında adaletin bozulmaksızın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda imar uygulamalarına yönelik tüm uygulamaların olabildiğince şeffaf, hesap verebilir ve belde sakinlerinin ihtiyaçlarının göz önünde bulundurularak yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

4. 3. 1. 2. 4. Katılımcı Yönetim ve YBBS

YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde katılımcı bir yönetim anlayışının oluşturulması özellikle yerel yönetimlerde sıklıkla ön plana çıkarılmıştır. Daha rekabetçi, daha etkin ve verimli bir kamu yönetiminin oluşturulabilmesi için YKİ anlayışı katılımcı bir yönetim sistemini ön plana çıkartırken, Yönetişim anlayışı sivil toplum, özel sektör ve kamu otoritelerinin yönetim sürecine birlikte katılmalarını ön plana çıkarmaktadır. Yerel yönetimlerde katılımcı bir yönetimin varlığından bahsedebilmek için yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetinin sağlanması, yerel siyasette canlılık olması, yerel yönetimlerin yönetilmesine ilişkin planlarda sivil toplum, özel sektör ve yerel yönetim örgütlerinin birlikte çalışması, yönetsel sürece demokratik

katılımın artması, yerel yönetimlerin hesap verebilirlik düzeylerinin yüksek olması gibi unsurlar gerekmektedir. Aşağıda iyi bir Yönetişim ortamının ve katılımcı bir Yönetişim anlayışının YBBS ile ne ölçüde ve nasıl sağlanabildiğine ilişkin Ankara ölçeğinde yürütülen alan araştırmasının bulguları yer almaktadır.

Tablo 22. YBBS İle Siyasal Coğrafyanın Değiştirilmesi Yerel Topluluğun Temsil Ve Katılım Kabiliyetini Azaltmıştır.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	105	44.3	44.3	44.3
Kararsızım	11	4.6	4.6	48.9
Katılmıyorum	121	51.1	51.1	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

YBBS'nin katılımcı bir yönetim anlayışını gerçekleştirip gerçekleştirmediği anlamak amacıyla Ankara ölçeğindeki anket çalışmasına katılan ilçe belediye meclis üyelerine ve belediye başkanlarına anket soruları yöneltilmiştir. Bu anlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile siyasal coğrafyanın değiştirilmesi yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetini azaltmıştır ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %44.3'ü katılmaktayken, %4.6'sı kararsız olduklarını belirtmiş ve %51.1'i katılmamıştır. Yani çalışmaya katılanların yarısından fazlası YBBS ile yapılan sınır değişiklikleri ile seçim çevresinin değiştirilmesinin yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetini azaltmadığını öne sürmüşlerdir. Ancak azımsanamayacak nitelikte olan ve göz önüne alınması gereken katılımcıların %44.3'ünü oluşturan bir grup da YBBS ile siyasal coğrafyanın değiştirilmesinin yerel topluluğun temsil ve katılımını azalttığı görüşündedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %45.6'sı YBBS ile siyasal coğrafyanın değiştirilmesinin yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetini azalttığı ifadesine katılırken, bunların %4.4'ü kararsız kalmış ve %50'si ise azaltmadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %40'ı YBBS ile siyasal coğrafyanın değiştirilmesinin yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetini azalttığı ifadesine katılırken, bunların %5.5'i kararsız kalmış ve %54.5'i ise YBBS ile siyasal coğrafyanın değiştirilmesi yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetini azaltmadığını belirtmişlerdir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %22.8'i, CHP'lilerin %83.3'ü MHP'lilerin %77.1'i, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise tamamı YBBS ile siyasal coğrafyanın değiştirilmesinin yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetini azalttığına katılırlarken, AK Partililerin %4'ü, CHP'lilerin %4.2'si MHP'lilerin %8.6'sı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %73.2'si, CHP'lilerin %12.5'i MHP'lilerin %14.3'ü, BBP'lilerin %50'si ise katılmamışlardır. Bu çerçevede esasen AK Partili katılımcılar dışında ağırlıklı olarak diğer siyasi partilerden alan araştırmasına katılanların büyük ölçüde YBBS ile siyasal coğrafyanın değiştirilmesinin yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetini azalttığını ifade ettikleri görülmüş, AK Partili katılımcılar ise YBBS ile siyasal coğrafyanın değiştirilmesinin yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetini azaltmadığını büyük ölçüde ifade ettikleri görülmüştür.

Tablo 23. YBBS İle Yerel Siyasette Canlanma Olmuştur.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	114	48.1	48.1	48.1
Kararsızım	24	10.1	10.1	58.2
Katılmıyorum	99	41.8	41.8	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Katılımcı bir Yönetişim anlayışının yerel yönetimlerde olabilmesi için canlı bir yerel siyasetin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda alan araştırmasına katılanlara 6360 sayılı Kanun ile ve sonrasında yerel siyasette bir canlanma olup olmadığı sorulmuştur. Bu bağlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile yerel siyasette canlanma olmuştur ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %48.1'i katılmaktayken, %10.1'i kararsız olduklarını belirtmiş ve %41.8'i yerel siyasette canlanma olduğuna katılmamıştır. Yani büyük ölçüde katılımcıların görüşü 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile yerel siyasette canlanma olduğu yönünde olsa da katılımcıların önemli bir kısmı böyle bir canlanmanın olmadığını belirtmişlerdir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %47.3'ü YBBS ile yerel siyasette canlanma olduğunu düşünürken, bunların %11'i kararsız kalmış ve %41.8'i ise canlanma olmadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %50.9'u YBBS ile yerel

siyasette canlanma olduğu ifadesine katılırken, bunların %7.3'ü kararsız kalmış ve %41.8'i ise yerel siyasette herhangi bir canlanma olmadığını belirtmiştir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %67.1'i, CHP'lilerin %10.4'ü MHP'lilerin %14.3'ü, BBP'lilerin tamamı, Bağımsızların ise %66.7'si YBBS ile yerel siyasette canlanma olduğuna katılırken, AK Partililerin %13.4'ü, CHP'lilerin %6.3'ü MHP'lilerin %2.9'u kararsız kalmışlar, AK Partililerin %19.5'i, CHP'lilerin %83.3'ü MHP'lilerin %82.9'u, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %33.3'ü katılmamışlardır. Bu çerçevede esasen AK Partili katılımcıların büyük ölçüde YBBS ile yerel siyasette canlanma olduğuna kanaatinde oldukları fakat MHP ve CHP gibi partilerden olan katılımcıların söz konusu sistemin böyle bir siyasi canlanma zemini oluşturmadığı kanaatinde oldukları sonucuna varılmaktadır.

Yapılan görüşmelerde de 6360 sayılı Kanun öncesinde hâlihazırda büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde yerel siyasette bir canlanma olmadığı sıklıkla ifade edilmiştir (Görüşmecı1, 2015) (Görüşmecı3, 2015) (Görüşmecı 5, 2015). Üstelik Görüşmecı5 (2015) YBBS'nin yerel siyasette canlanma bir tarafa yerelde siyaset ağalarını öne çıkartacağını belirtmiştir. Üstelik bu düzenleme yerel yönetim sistemini daha da merkezileştirmiştir (Görüşmecı1, 2015). Görüşmecı5 YBBS'nin yerel siyaseti zayıflatıldığını şu şekilde ifade etmiştir.

Yerel politikanın canlanması için yerel gücün canlı olması lazım. Yani orada siz belediyeyi yok ediyorsunuz, belde belediyeleri kaldırdı biliyorsunuz, o gitti şimdi nasıl siyaset canlansın orada. Olur mu, bitti siyaset. İl genel meclisi üyelikleri kaldırıldı köylerdeki, köylünün doğrudan oyuna başvuru oradan seçilen il özel idareleri aracılığı ile biliyorsunuz hizmet veriliyordu eskiden köylere falan, o da ortadan kalktı. Böyle olunca ben tam tersinin olduğunu düşünüyorum, yani yerel siyasetin zayıflatıldığını güçlendirilmek yerine zayıflatıldığını düşünüyorum (Görüşmecı 5, 2015).

Fakat 6360 sayılı Kanun sonrasında köyler gibi kırsal alanlardaki insanların da büyükşehir belediye meclisinde söz sahibi olabilmesinin sağlanması ile yani köylerin mahalleye dönüşmesi ile köylerdeki insanların kendilerine hizmet sunacak kimseleri seçebilmelerinin sağlanması itibarıyla yerel siyasette bir canlanma olduğu söylenebilir (Görüşmecı7, 2015) (Görüşmecı2, 2015). Böylece büyükşehir düzeyinde il çapında

hemen her bölgenin taleplerinin dile getirilebilmesinin önü açılmış ve yerel siyasetçiler de artık büyükşehir meclisine de girebilmek için yarış içine girmişlerdir.

Katılımcı bir yönetimin oluşabilmesi için stratejik planlar gibi araçlarla farklı kesimlerin yönetsel sürece dâhil edilmesi gerekmektedir. Bilindiği üzere katılımcı ve Yönetişim temelli bir yönetim sisteminin kurulabilmesi amacıyla 5393 sayılı Kanun belediyelerde stratejik planların üniversiteler, sivil toplum örgütleri, meslek odaları gibi grupların görüşlerinin alınarak hazırlanmasını ön görmüştür. Gerçekten de katılımcı bir yönetim anlayışının oluşturulması için belediyelerde stratejik planın farklı toplumsal kesimlerin görüşleriyle hazırlanması oldukça önem arz etmektedir.

Tablo 24. Belediyemizde Stratejik Plan, Beldemizdeki Tüm Toplumsal, Siyasal, Ekonomik Ve Sivil Kesimlerin Düşünceleri, Talepleri Ve Sorunlarını Kapsayıcı Bir Yaklaşımla Katılımcı Bir Yöntemle Hazırlanmaktadır.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	115	48.5	48.5	48.5
Kararsızım	34	14.3	14.3	62.9
Katılmıyorum	88	37.1	37.1	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Belediyelerin amaçları ve bu amaçlarını nasıl gerçekleştireceğini içeren ve bu anlamda belediyelerin yol haritalarını çizen stratejik planların Ankara ilindeki ilçe belediyelerde katılımcı bir yöntemle hazırlanıp hazırlanmadığı alan araştırmasının anket çalışmasında öğrenilmek istenmiştir. Bu doğrultuda belediyemizde stratejik plan, beldemizdeki tüm toplumsal, siyasal, ekonomik ve sivil kesimlerin düşünceleri, talepleri ve sorunlarını kapsayıcı bir yaklaşımla katılımcı bir yöntemle hazırlanmaktadır ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %48.5'i katılmaktayken, %14.3'ü kararsız olduklarını belirtmiş ve %37.1'i katılmamıştır. Yani büyük ölçüde belediyelerdeki stratejik planların farklı toplumsal aktörlerin görüşlerinin alınarak hazırlandığı ifade edilmesine rağmen göz ardı edilemeyecek kadar önemli oranda katılımcı da stratejik planların katılımcı bir yöntemle belediyelerde hazırlanmadığını ifade etmiştir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise, %45.6'sı belediyelerinde stratejik planın, belediye sınırlarındaki tüm toplumsal, siyasal, ekonomik ve sivil kesimlerin düşünceleri, talepleri ve sorunlarını kapsayıcı bir

yaklaşım ile katılımcı bir yöntemle hazırlandığını düşünürken, bunların %15.4'ü kararsız kalmış ve %39'u ise katılımcı bir yöntemle hazırlanmadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise, %58.2'si belediyelerinde stratejik planın, belediye sınırlarındaki tüm toplumsal, siyasal, ekonomik ve sivil kesimlerin düşünceleri, talepleri ve sorunlarını kapsayıcı bir yaklaşım ile katılımcı bir yöntemle hazırlandığı ifadesine katılmış, bunların %10.9'u kararsız kalmış ve %30.9'u ise belediyelerinde stratejik planların katılımcı bir yöntemle hazırlanmadığını ifade etmiştir. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi sınırlarına yakın zamanda dâhil olup büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde stratejik planların 6360 sayılı Kanun öncesinde hâlihazırda büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere oranla daha katılımcı bir yöntemle oluşturulduğu istatistikî bulgularda görülmektedir.

Ankete katılan Ankara'daki ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibarıyla AK Partili katılımcıların %61.1'i, CHP'lilerin %25'i, MHP'lilerin %28.6'sı, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %66.7'si belediyelerinde stratejik planın, belediye sınırlarındaki tüm toplumsal, siyasal, ekonomik ve sivil kesimlerin düşünceleri, talepleri ve sorunlarını kapsayıcı bir yaklaşım ile katılımcı bir yöntemle hazırlandığı ifadesine katılırlarken, AK Partililerin %16.8'i, CHP'lilerin %10.4'ü MHP'lilerin %8.6'sı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %22.1'i, CHP'lilerin %64.6'sı MHP'lilerin %62.9'u, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %33.3'ü katılmamışlardır. Bu çerçevede esasen Ankara'daki pek çok ilçe belediyesinin yönetimi elinde bulunan AK Partili katılımcılar büyük oranda stratejik planların katılımcı bir yöntemle hazırlandığını belirtmelerine rağmen, CHP ve MHP'li katılımcılar büyük ölçüde belediyelerdeki stratejik planların katılımcı bir yöntemle hazırlanmadığını ifade etmişlerdir.

Yerel halka olabildiğince yakın örgütlenen belde belediyesi ve köyler gibi yerel yönetim birimlerini ve kırsaldaki halkın üyelerini doğrudan seçtiği ve belediye mücavir alanları dışındaki yerlere hizmet götürülen il özel idarelerini büyükşehir belediyesi olan yerlerde kapatan 6360 sayılı Kanunun yerel halkın temsil kabiliyetini azalttığı sıklıkla vurgulanmasına rağmen söz konusu kapatılan yerel yönetim birimlerinin hizmet sunduğu halkın ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi nezdinde yönetsel sürece dahil

olabilmesinin önün açılması o belediyelere yerel halkın demokratik katılımını arttırdığı biçiminde değerlendirilebilmektedir.

Tablo 25. Büyükşehir Belediyelerinin Genişleyen Ölçeği İle Birlikte İlçe Belediyesinde/Büyükşehir Belediyesinde Demokratik Katılım Arttırılmıştır.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	127	53.6	53.6	53.6
Kararsızım	21	8.9	8.9	62.4
Katılmıyorum	89	37.6	37.6	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin ilin tüm sınırlarını kapsayan ve oldukça genişleyen sınırları içerisinde demokratik katılımın gerçekten artıp artmadığı sorgulanmalıdır. 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS sonrası büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeği ile birlikte ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde demokratik katılım arttırılmıştır ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %53.6'sı katılmaktayken, %8.9'u kararsız olduklarını belirtmiş ve %37.6'sı katılmamıştır. Yani katılımcıların büyük oranda kanaatleri 6360 sayılı Kanun sonrasında genişleyene büyükşehir sınırlarında belediye yönetimine ve karar alma sürecine demokratik katılımın arttığı yönünde olmuştur.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise, %53.3'ü büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeği ile birlikte ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde demokratik katılımın arttırıldığı ifadesine katılırken, bunların %8.2'si kararsız kalmış ve %38.5'i ise arttırmadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %57.5'i büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeği ile birlikte ilçe belediyesi/büyükşehir belediyesi düzeyinde demokratik katılım arttırılmıştır ifadesine katılırken, bunların %10.9'u kararsız kalmış ve %34.5'i ise artmadığını belirtmişlerdir. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeği ile birlikte ilçe ve büyükşehir belediyeleri nezdinde demokratik katılımın büyük oranda arttığı hem 6360 sayılı Kanun öncesi hem de 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerdeki katılımcılarca belirtilmiştir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %74.5'i, CHP'lilerin %12.5'i MHP'lilerin %17.1'i, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %100'ü büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeği ile birlikte ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde demokratik katılımın arttırıldığı ifadesine katılırlarken, AK Partililerin %11.4'ü, %0'ı MHP'lilerin %11.4'ü, CHP'lilerin, BBP'lilerin ve Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %14.1'i, CHP'lilerin %87.5'i MHP'lilerin %71.4'ü, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Bu çerçevede AK Partili ve Bağımsız katılımcıların çok büyük oranda büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeği ile birlikte ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde demokratik katılımın arttırıldığını düşündüğü görülürken, CHP ve MHP gibi diğer siyasi partilerin katılımcılarınca oldukça büyük oranlarda büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeği ile birlikte ilçe belediyelerinde/büyükşehir belediyesinde demokratik katılımın arttırılmadığı kanaatinde oldukları görülmüştür.

Yapılan görüşmelerde görev yaptıkları ilçe belediyesinin sınırlarında önemli değişiklikler olmayan ve 6360 sayılı Kanun öncesinde hâlihazırda büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerdeki belediye yöneticileri olan Görüşmeci3 (2015) ve Görüşmeci5 (2015) 6360 sayılı Kanun sonrasında görev yaptıkları ilçe belediyelerinde demokratik katılımın artmasında önemli bir değişiklik olmadığını belirtmişlerdir. Görüşmeci1 ise büyükşehir belediyesinin genişleyen ölçeğinin ilçe ve büyükşehir nezdinde demokratik katılımı arttırmadığını belirterek şunları eklemiştir:

Bu sistem yönetimi merkezileştirdi. Bu sistem yerel yönetimlerin etkinliğini azalttı... muhalefet belediyesi olduğunuz zaman eliniz kolunuz bağlı. Abi demek zorundasın [büyükşehir belediyesine]. Ben demokrasi ile seçilmiş bir belediye başkanıyım, niye abi dicem ona, halbuki yasalar benim...büyükşehir belediyesine abi dememi engelleyecek veya ona göre düzenleme yapılması lazımdı...6360 sayılı yasa...Melih Bey'in dikte ettirdiği bir yasa. Yani son çıkan büyükşehir, yani yeni büyükşehirin kurulması ile ilgili yasa olsun önceki yasa olsun büyükşehir belediyesi kanunu olsun, ikisi de aynı durumdadır (Görüşmeci1, 2015).

Polatlı belediyesinden MHP'li bir yönetici olan Görüşmeci2 (2015) ise YBBS ile büyükşehirin sınırlarının genişlemesinin ardından ilçe ve büyükşehir belediyelerinde demokratik katılım arttığını, çünkü 6360 sayılı Kanun ile birlikte köylerin mahalle olmasıyla bu "mahallelerdeki seçmenlerin hizmet alacağı birimleri seçmesi noktasında bir düzey artışı" yaşandığını ifade etmiştir. Görüşmeci4'te 6360 sayılı Kanunun

ardından ilçe belediyelerinin tamamının büyükşehir belediyesine bağlanmasının ardından daha çeşitli ve farklı hizmetlerin ilçe belediyelere ulaştığını ve bu durumun da demokratik katılımı arttırdığını benzer bir biçimde dile getirmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinde üst düzey bir yönetici olan Görüşmeci7'de büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeğinin il düzeyinde demokratik katılımı arttırdığını belirterek şunları eklemiştir:

...daha önceden sadece mülki idare sınırlarına hizmet vermeyen bir büyükşehir belediyesinden artık [6360 sayılı Kanunla] ilin tüm sınırlarına hizmet veren ve en ücra köşedeki insanların bile temsilinin sağlandığı bir belediye meclisi var, büyükşehir belediyesi var artık. Dolayısıyla... daha katılımcı bir ortamın oluştuğunu söylememiz lazım. Taşradan seçim, yani merkez dışındaki, aslında merkez taşra diye de bir şey kalmadı ama, göreceli olarak geçmişle karşılaştığımız zaman önceden köy olan, şu anda mahalle statüsüne dönüşmüş olan yerlerdeki insanlar da kendi temsilcilerini büyükşehir belediyesine göndererek mecliste seslerini duyurma imkanına sahip oldular (Görüşmeci7, 2015).

Yapılan görüşmelerde genel olarak büyükşehir sınırlarına yeni dâhil olan ilçelerde, büyüyen büyükşehir sınırlarının demokratik katılımı arttırdığı yönünde tutum ortaya konulmuş ve özellikle büyükşehir sınırlarına yeni dâhil olan eski köy yeni mahalle statüsündeki yerlerdeki vatandaşların tüm il sınırlarında temsil edilebilmesi itibariyle demokratik katılımın büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri düzeyinde arttığının sıklıkla vurgulandığı görülmüştür.

Katılımcı bir yönetim yapısının yerel düzeyde inşa edilmesi ve iyi Yönetişim ortamının kurulabilmesi için yerel yönetimlerin hesap verebilirlik düzeylerinin yüksek olması beklenmektedir. Bu bağlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile belediyelerin hesap verebilirlik düzeylerinde artış olup olmadığı Ankara ili ölçeğinde yürütülen alan araştırmasında katılımcılara sorulmuştur.

Tablo 26. YBBS İle Belediyelerin Hesap Verebilirlik Düzeyleri Arttırılmıştır.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	118	49.8	49.8	49.8
Kararsızım	28	11.8	11.8	61.6
Katılmıyorum	91	38.4	38.4	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile belediyelerin hesap verebilirlik düzeyleri arttırılmıştır ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye

meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %49.8'i katılmaktayken, %11.8'i kararsız olduklarını belirtmiş ve %38.4'ü katılmamıştır. Yani büyük oranda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile belediyelerin hesap verebilirlik düzeylerinin arttığı söylenmekle beraber kayda değer bir oranda artmadığını söyleyen katılımcılar olduğu da görülmüştür.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise, %47.8'i YBBS ile belediyelerin hesap verebilirlik düzeylerinin arttırıldığını düşünürken, bunların %12.1'i kararsız kalmış ve %40.7'si ise artmadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise, %56.4'ü YBBS ile belediyelerin hesap verebilirlik düzeyleri arttırılmıştır ifadesine katılırken, bunların %10.9'u kararsız kalmış ve %32.7'si ise söz konusu ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, YBBS ile belediyelerin hesap verebilirlik düzeylerinin arttırıldığı görüşü büyük oranda kabul görürken belediyelerin hesap verebilirlik düzeyinde artış olduğunu kayda değer bir biçimde 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir sınırlarına dâhil olan büyükşehir ilçe belediyeleri dile getirmişlerdir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %67.1'i, CHP'lilerin %14,6'sı, MHP'lilerin %20'si, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %100'ü YBBS ile belediyelerin hesap verebilirlik düzeylerinin arttırıldığına katılırlarken, AK Partililerin %14.1'i, CHP'lilerin %4.2'si, MHP'lilerin %14.3'ü, BBP'lilerin ve Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %18.8'i, CHP'lilerin %81.3'ü, MHP'lilerin %65.7'si, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Bu çerçevede esasen AK Partili ve Bağımsız katılımcıların büyük oranda YBBS ile belediyelerin hesap verebilirlik düzeylerinin arttırıldığı görüşlerini ortaya koydukları, CHP'li ve MHP'li katılımcıların ise önemli bir kesiminin YBBS ile belediyelerin hesap verebilirlik düzeyinin arttırılmadığı görüşünde oldukları görülmektedir.

Yapılan görüşmelerde 6360 sayılı Kanun öncesinde Ankara'da hâlihazırda büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerin yöneticileri 6360 sayılı Kanunla belediyelerin hesap verebilirlik düzeyinde artışa dair bir unsur olmadığı fakat daha önceki yasal mevzuatla hesap verebilirliğin zaten buralarda olduğu ifade edilmiştir. 6360 sayılı Kanun

sonrasında büyükşehir sınırlarına dâhil olan belediyelerde üst düzey yönetici olan Görüşmeci6 (2015) ve Görüşmeci4'te (2015) benzer bir biçimde 6360 sayılı Kanunun hesap verebilirlik anlamında bir değişikliğe sebebiyet vermediğini belirtmişlerdir.

6360 sayılı Kanun doğrudan hesap verebilirliğin arttırılması noktası anlamında bir düzenleme içermese de beraberinde “informel hesap verme mekanizmaları” oluşturmuştur (Görüşmeci7, 2015). Görüşmeci6 “6360 sayılı yasa sonrasında seçmenlerin hizmet alacağı birimlere hesap sorması noktasında bir düzey artışı” yaşandığını ifade etmiştir. 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile hesap verebilirlik düzeyinde bir artış olduğunu Görüşmeci7 şu şekilde ifade etmiştir:

...çeşitli platformlarda, belediye meclisi de dâhil olmak üzere veyahut resmi ve gayri resmi toplantılarda insanlar... sorguluyor, belediye bütçesinde yer alan, ilçelere yapılan hizmetler, mahalleye yapılan hizmetler sorgulanıyor. Bunun da bir çeşit hesap verebilirlik mekanizması olduğunu kabul etmemiz lazım. Sadece seçim yoluyla insanlar artık hesap verebilirlik mekanizmalarını işletmiyorlar, değişik platformlarda, değişik ortamlarda da hesap verebilirlik mekanizmaları gelişmiş oluyor... Eskiden, 6360 öncesi nasıldı, böyle bir hesap verebilirlik mekanizması yoktu, çünkü arada böyle bir bağ yoktu ilçelerle, işte 50 km uzağındaki mekanizmalarla büyükşehir belediyesi arasında böyle bir mekanizma yoktu. 50 km içerisindekiler için bir şey değişti mi, o anlamda çok değiştiğini söyleyemeyiz (Görüşmeci7, 2015).

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde hesap verebilirlik anlamında uygulamada YBBS ile önemli değişiklikler olmadığı, buralarda zaten hesap verebilir bir mekanizmanın varlığı gözlenirken, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ve büyükşehir belediyesi sınırlarına yeni dâhil olan yerlerde bir artış olduğundan söz edilebilmektedir.

İyi Yönetişim ortamının kurulabilmesi için katılımcı bir yönetim anlayışının yerel düzeyde yerleştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. YBBS'nin vatandaş, özel sektör kurumları, sivil toplum kuruluşlarının, meslek örgütlerinin ve diğer aktörlerin kamu kurumları ile birlikte karar alma sürecinde rol oynadıkları anlayış olarak kısaca tanımlanabilecek iyi Yönetişimin belediyelerde oluşturup oluşturmadığı şeklinde genel nitelikli bir soru Ankara ilinde yürütülen alan araştırmasına katılan belediyelerin karar alıcılarına yöneltilmiştir.

Tablo 27. YBBS Belediye Bazında “İyi Yönetişim”i Güçlendirmiştir.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
--	---------	-------	---------------	-----------------

Katılıyorum	115	48.5	48.5	48.5
Kararsızım	32	13.5	13.5	62.0
Katılmıyorum	90	38.0	38.0	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Bu bağlamda YBBS belediye bazında iyi Yönetişimi güçlendirmiştir ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %48.5'i katılmaktayken, %13.5'i kararsız olduklarını belirtmiş ve %38'i katılmamıştır. Yani büyük oranda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin belediye bazında iyi Yönetişim ortamını güçlendirdiği kanaati hâkimdir. Ancak %38 gibi önemli bir oran da YBBS'nin belediye bazında iyi Yönetişimi güçlendirmedeği görüşünün olması da kayda değer bir oran olarak belirmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise, %45.1'i YBBS'nin belediye bazında iyi Yönetişimi güçlendirdiğini düşünürken, bunların %15.4'ü kararsız kalmış ve %39.6'sı ise güçlendirmedeğini ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise, %60'ı YBBS'nin belediye bazında iyi Yönetişimi güçlendirdiği ifadesine katılırken, bunların %7.3'ü kararsız kalmış ve %32.7'si ise YBBS'nin belediye bazında "iyi Yönetişim"i güçlendirmedeğini belirtmişlerdir. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, Ankara'da 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil olarak büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde YBBS'nin belediye bazında iyi Yönetişimi güçlendirdiği 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere göre daha yüksek oranlarda ifade edilmektedir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %67.1'i, CHP'lilerin %14,6'sı, MHP'lilerin %20'si, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %33.3'ü YBBS'nin belediye bazında iyi Yönetişimi güçlendirdiğine katılırlarken, AK Partililerin %14.1'i, CHP'lilerin %10.4'ü, MHP'lilerin %11.4'ü, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %33.3'ü kararsız kalmışlar, AK Partililerin %18.8'i, CHP'lilerin %75'i, MHP'lilerin %68.6'sı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %33.3'ü katılmamışlardır. Bu çerçevede büyük oranda AK Partili katılımcıların YBBS'nin belediye bazında iyi

Yönetişimi güçlendirdiği yönünde görüşlerini ortaya koydukları, diğer partilerden olan katılımcıların ise büyük oranda güçlendirmedini düşündükleri görülmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinde üst düzey bit yönetici olan Görüşmeci7 (2015) YBBS'nin iyi Yönetişimi güçlendirdiğini belirterek 6360 sayılı Kanun sonrasındaki durumu şu şekilde ifade etmiştir:

...en üçra köşelerin bile temsilcileri buraya [büyükşehir belediye meclisine] geliyor ayda bir, beş gün. Yoğun bir şekilde yerel gündemi buraya taşıyorlar ve önceliklerimizi belirliyorlar. Ve orada alınmış olan kararları da biz uygulamaya geçiriyoruz. Dolayısıyla böyle bir sıcak ortam var. Ayda bir gelirler belediye meclis üyeleri, gerek bizle, gerek grup başkan vekilleriyle görüşürler, [temsil ettikleri bölgelerin] ihtiyaçlarını, sorunlarını dile getirirler. Bu mekanizma olmasaydı nasıl olacaktı bunu düşünmemiz lazım açıkçası. Yönetişim mekanizması, hesap verebilirlik mekanizması daha üst düzeye çıkmıştır 6360 sonrasında (Görüşmeci7, 2015).

İlçelerde yapılan diğer görüşmelerde ise gerek AK Partili, gerek MHP'li, gerek CHP'li, gerekse Bağımsız olan ilçe belediyelerindeki üst düzey yöneticilerin ortak kanaatinin 6360 sayılı Kanunla oluşturulan YBBS'nin iyi Yönetişimi güçlendirme yönünde bir katkısı olmadığı yönündedir. Ki durum katılımcı bir yönetim anlayışının 6360 sayılı Kanunla birlikte çokta ileri taşınmadığını gösterir niteliktedir. İyi Yönetişimin belediyelerde sağlanabilmesi belediyelerdeki uygulayıcıların diğer aktörleri yönetsel sürece katmak istemelerine bağlı olarak gerçekleşmektedir(Görüşmeci3, 2015) (Görüşmeci2, 2015). Yoksa YBBS'nin katılımcı yönetimi güçlendirir yönde bir yanı görülememekte ve iyi Yönetişimi gerçekleştirme ihtimali kalmamaktadır.

4. 3. 1. 2. 4. 1. Katılımcı Yönetim ve YBBS'ye İlişkin Değerlendirme

Alan araştırmasının sonuçları göstermektedir ki 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile sınır değişiklikleri yapılması ve bu yönde siyasal coğrafyanın değiştirilmesi özellikle Ankara'daki ilçe belediyesinin 20 tanesini ve Ankara Büyükşehir Belediyesi'ni yöneten AK Partili belediye yöneticilerine göre yerel topluluğun temsil ve katılım kabiliyetini azaltmamıştır. Fakat Ankara ilinde bulunan ve diğer partilerden olan belediye meclis üyeleri ve başkanları büyük ölçüde YBBS'nin yerel topluluğun temsil ve katılımını azalttığı yönünde görüşlere sahiptirler. Bu yönüyle YBSS'nin iktidar partisinden olanların temsil kabiliyetini ön plana çıkartırken diğer partilerden olanların temsil kabiliyetini arka plana ittiği, bu anlamda YBBS'nin herkes için katılımcı bir

yönetim geliştiremediği sonucuna varılabilmektedir. Üstelik benzer bir biçimde YBBS ile yerel siyasette canlanmanın olduğunu AK Partili katılımcılar ağırlıklı bir biçimde savunurken, büyük ölçüde CHP'li ve MHP'li katılımcılardan oluşan önemli bir kesimin yerel siyasette canlanmanın olmadığını ifade ettikleri görülmektedir. Bu durum siyasal canlanmanın iktidar partisi ile aynı partiye mensup yerel yöneticiler tarafından ağırlıklı olarak hissedildiğini göstermektedir. Benzer bir biçimde büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeği ile birlikte ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde demokratik katılımın arttırıldığı kanaati büyük ölçüde kabul edilmiş olup büyük oranda AK Partili katılımcılarca söz konusu artışın varlığı söylenmekteyken, MHP ve CHP gibi diğer siyasi partilerin katılımcıları oldukça büyük oranlarda söz konusu büyümenin demokratik katılımı arttırmadığını ifade etmişlerdir. Fakat 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir sınırlarında olan yerlerde yerel siyasette bir canlanma ya da bir değişiklik olmadığı, ancak 6360 sayılı Kanun sonrasındaki yerlerde ise büyükşehir belediyesine yeni bağlanan köy, belde belediyesi gibi yerlerdeki yerel halkın ve yerel siyasetçilerin büyükşehirde de seslerini duyurması itibariyle buralarda yerel siyasette bir canlanmanın oluşabildiği belirtilmelidir.

5393 sayılı Kanununun stratejik planların katılımcı bir yöntemle farklı toplumsal aktörlerin görüşlerini alarak hazırlanmasını öngörmektedir. Ankara ilindeki belediyelerde belediyelerin stratejik planlarının katılımcı bir yöntemle hazırlandığı AK Partili katılımcılar tarafından sıklıkla ifade edilmekteyse de, iktidar partisinden olmayan katılımcılarca söz konusu stratejik planların katılımcı bir yöntemle hazırlanmadığını büyük oranda ifade ettikleri görülmüştür. Belediyelerin yol haritalarını ortaya koyan stratejik planların farklı aktörlerin söz sahibi olmaksızın oluşturulduğu bir ortamda katılımcı bir yönetim anlayışının ve iyi bir Yönetişim ortamının oluşturulması pek mümkün gözükmemektedir. Bu sebeple belediyelerin daha katılımcı bir yöntemle stratejik planlarını hazırlamaları ve bu stratejik planları da gerçekleştirmek üzere çaba sarf etmeleri katılımcı bir yönetimin oluşturulması için oldukça önem ihtiva etmektedir.

Genel olarak belediyelerde katılımcı bir yönetimin ve iyi Yönetişim ortamının kurulabilmesinin belediyelerdeki karar alıcıların tutumuna bağlı olduğu görülmektedir. Bu bağlamda bir belediye katılımcı bir yönetim uygulamak istiyorsa bunu uygulamakta, ama başka bir belediye bunu uygulamak istemiyorsa farklı aktörleri kolayca yönetsel

sürecin dışında bırakabilmektedir. Bu anlamda yapılacak düzenlemelerin katılımcı yönetim anlayışının tüm belediyelerce benimsenmesini ve uygulanmasını sağlayacak nitelikte revize edilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

4. 3. 1. 2. 5. İşletmecilik ve YBBS

YKİ anlayışının temel çerçevesi etkin ve verimli çalışan ve bir özel sektör işletmesi gibi faaliyetlerini gösteren bir sistemin oluşturulabilmesi üzerine çizilmiştir. Yönetişim anlayışı da etkin işleyen bir kamu yönetiminin oluşturulmasını hedeflemektedir. Bu anlamda gerek Yönetişim gerekse YKİ anlayışları çerçevesinde yerel yönetimlerin bir işletme gibi çalışması hedeflenmektedir. 6360 sayılı Kanunun gerekçesi de bu amaçlarla paralellik göstererek etkin ve verimli bir yerel yönetim sisteminin kurulması üzerine inşa edilmiştir. Bu çerçevede etkin ve verimli çalışan bir yerel yönetim yapısının oluşturulması, kurumsal stratejilerin ve performans yönetimlerinin yapılabilmesi, yerel düzeyde daha verimli olan özel sektör eliyle veya yardımıyla hizmetlerin gördürülebilmesi, yerel yönetimlerin yönetsel kapasitelerinin hizmet sunumu için yeterli olması ve YKİ anlayışının yerel düzeyde uygulanması unsurlarından oluşan işletmecilik anlayışının yerel düzeyde inşa edilmesi gerekmektedir. Söz konusu işletmecilik anlayışının ve bunu oluşturan alt unsurların 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile getirilip getirilmediği Ankara ili ölçeğinde yürütülen alan araştırmaları yoluyla aşağıda ortaya konulmaya ve analiz edilmeye çalışılmıştır.

4. 3. 1. 2. 5. 1. Etkinlik ve Verimlilik Çerçevesinde YBBS

Etkinlik ve verimlilik gerek 6360 sayılı Kanunun yerel yönetimlerde, gerekse Yönetişim ve YKİ anlayışlarının tüm kamu kurumlarında oluşturulması gerektiğini öngördüğü temel unsurlar arasındadır. İşletmecilik anlayış ve değerleri, etkinlik ve verimliliğin örgütlerde sağlanabilmesini hedeflemektedir. Bu anlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin yerel yönetimler düzeyinde etkin ve verimli çalışan bir yerel yönetim yapısı oluşturup oluşturulmadığı Ankara ili ölçeğinde yapılan alan araştırmasıyla aşağıda değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Kamu yönetiminde verimlilik genel anlamı itibarıyla daha düşük maliyetlerle hizmet üretebilmek veya sahip olunan kaynakları iyi şekilde değerlendirerek onlarla daha fazla

hizmet sunabilmek anlamlarına gelmektedir. Bu anlamda yürütülen alan araştırmalarına katılanların gözöyle verimliliğın YBBS ile belediyelerde gerçekteştirilip gerçekteştirilmediğı anlaşılmaya çalışılmıştır.

Tablo 28. YBBS İle Belediyemiz Sahip Olduğu Kaynaklarla Daha Fazla Hizmet Sunabilmektedir ya da Sunduğu Hizmetleri Daha Düşük Maliyetle Üretilmektedir.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	137	57.8	57.8	57.8
Kararsızım	25	10.5	10.5	68.4
Katılmıyorum	75	31.6	31.6	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

YBBS ile belediyelerde verimliliğın artıp artmadığının anlaşılması amacıyla ankete katılanlara görev yaptıkları belediyelerin sahip olduğu kaynaklarla daha fazla hizmet sunup sunamadıkları ya da sundukları hizmeti düşük maliyetlerle üretilip üretilmediğini sorulmuştur. Bu anlamda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile belediyemiz sahip olduğu kaynaklarla daha fazla hizmet sunabilmektedir ya da sunduğu hizmetleri daha düşük maliyetle üretilmektedir ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %57.8'i katılmaktayken, %10.5'i kararsız olduklarını belirtmiş ve %31.6'sı katılmamıştır. Yani büyük oranda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile ilçe belediyelerinin sahip olduğu kaynaklarla daha fazla hizmet sunabildiğı ve sunduğu hizmetleri daha düşük maliyetle üretebildiğı anlamlarında verimliliğın arttığı görölmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %56.6'sı YBBS ile belediyelerinin sahip olduğu kaynaklarla daha fazla hizmet sunabildiğini ya da sunduğu hizmetleri daha düşük maliyetle üretebildiğini düşünürken, bunların %12.1'i kararsız kalmış ve %31.3'ü ise verimliliğın artmadığın ifade etmiştir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %61.8'i YBBS ile belediyemiz sahip olduğu kaynaklarla daha fazla hizmet sunabilmektedir ya da sunduğu hizmetleri daha düşük maliyetle üretebilmektedir ifadesine katılırken, bunların %5.5'i kararsız kalmış ve %32.7'si ise katılmamıştır. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarına dâhil olan Ankara'daki ilçelerde büyük oranda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile verimlilik artışının 6360 sayılı Kanun öncesinde

büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere göre daha büyük oranlarda olduğu katılımcı yanıtlarıyla ortaya konulmuştur.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %74.5'i, CHP'lilerin %31,3'ü, MHP'lilerin %25.7'si, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %66.7'si YBBS ile belediyelerinin sahip olduğu kaynaklarla daha fazla hizmet sunabildiği ya da sunduğu hizmetleri daha düşük maliyetle üretebildiğine katılırken, AK Partililerin %11.4'ü, CHP'lilerin %4.2'si, MHP'lilerin %14.3'ü, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %14.1'i, CHP'lilerin %64.6'sı, MHP'lilerin %60'ı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %33.3'ü ise katılmamışlardır. Bu çerçevede oldukça büyük oranda AK Partili katılımcıların YBBS ile belediyelerinin, sahip olduğu kaynaklarla daha fazla hizmet sunabildiğini ya da sunduğu hizmetleri daha düşük maliyetle üretebildiği belirttikleri, fakat CHP ve MHP'li katılımcıların ise büyük oranda YBBS ile verimlilik artışının olmadığı görüşünde oldukları görülmektedir.

6360 sayılı Kanunun gerçekleştirmek istediği bir diğer amaç ise belediyelerde etkin kamu yönetimin gerçekleştirilebilmesi olmuştur. Etkinlik genel anlamıyla kaynakların en iyi şekilde değerlendirilmesini ifade etmektedir. 6360 sayılı Kanunla birlikte belediye sınırları önemli ölçüde arttığından kaynakların en iyi şekilde kullanılması anlamına gelen etkinliğin artırılması önem arz etmektedir. Bu anlamda alan araştırmasında YBBS ile Ankara ilinde bulunan belediyelerde etkinliliğin artıp artmadığı anlaşılmaya çalışılmıştır.

Tablo 29. YBBS İle Belediyemizin Artan Ölçeğine Rağmen Artan Kaynakları En İyi Şekilde Değerlendirilmektedir.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	127	53.6	53.6	53.6
Kararsızım	26	11.0	11.0	64.6
Katılmıyorum	84	35.4	35.4	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Bu çerçevede 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile belediyemizin artan ölçeğine rağmen artan kaynakları en iyi şekilde değerlendirilmektedir ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %53.6'sı katılmaktayken, %11'i kararsız

olduklarını belirtmiş ve %35.4'ü katılmamıştır. Yani büyük oranda 6360 sayılı Kanun oluşturduğu YBBS ile ilçe belediyelerinin artan ölçeğine rağmen artan kaynaklarının en iyi şekilde değerlendirildiği, yani etkinliğin sağlanabildiği anlaşılmaktadır. Ancak kayda değer bir oranda katılımcı tarafından ilçe belediyelerinde YBBS ile etkinlik artışının olmadığı ifade edilmiştir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise, %49.5'i YBBS ile belediyelerinin artan ölçeğine rağmen artan kaynaklarının en iyi şekilde değerlendirildiği ifadesine katılırken, bunların %10.4'ü kararsız kalmış ve %40.1'i ise değerlendirilmediğini ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise, %67.3'ü YBBS ile belediyemizin artan ölçeğine rağmen artan kaynakları en iyi şekilde değerlendirilmektedir ifadesine katılırken, bunların %12.7'si kararsız kalmış ve %20'si ise söz konusu ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde 6360 sayılı Kanunun öncesi büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere göre daha yüksek oranlarda YBBS ile ilçe belediyelerinin artan ölçeğine rağmen artan kaynaklarının en iyi şekilde değerlendirildiği yani etkinliğin arttığı ifade edilmiştir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %69.1'i, CHP'lilerin %25'i, MHP'lilerin %25.7'si, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %100'ü YBBS ile belediyelerinin artan ölçeğine rağmen artan kaynaklarının en iyi şekilde değerlendirildiği düşüncesine katılırlarken, AK Partililerin %10.7'si, CHP'lilerin %12.5'i, MHP'lilerin %8.6'sı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %20.1'i, CHP'lilerin %62.5'i, MHP'lilerin %65.7'si, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Bu çerçevede esasen AK Partili ve Bağımsız katılımcıların büyük oranda YBBS ile ilçe belediyelerinin artan ölçeğine rağmen artan kaynaklarının en iyi şekilde değerlendirildiği, yani etkinliğin sağlandığı yönünde görüşlerini ortaya koydukları görülmekte, diğer partilerden olan katılımcıların ise büyük oranda söz konusu durumda etkinliğin artmadığı yönünde tutum içinde oldukları görülmektedir.

Yapılan görüşmeler çerçevesinde Görüşmeci1 (2015) 6360 sayılı Kanun ile etkinlik ve verimliliğin arttırılmadığını söylemektedir. Benzer bir görüşte olan Görüşmeci3 (2015) de etkinlik ve verimliliğin 6360 sayılı Kanunun getirdiği sistemle arttırılmadığını, büyükşehir sınırlarına yeni giren yerlerde hizmetlerin aksadığını ve hizmet sunum maliyetlerinin çok yüksek olduğunu, bu sebeple oralaradaki belediyelerin zorlandıklarını belirtmiştir. Fakat Görüşmeci2 (2015) YBBS ile etkinlik ve verimliliğin artmamasını, henüz 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu sistemin bir geçiş aşamasında olduğu ve kurumsal alt yapıların tamamlanmasının bitmemesine dayandırmaktadır. Çünkü 6360 sayılı Kanun ile il özel idaresinin görevlerini ve kanalizasyon gibi hizmetleri de yeni büyükşehir sınırlarına giren yerlerde büyükşehir belediyesinin üstlenmiş, fakat büyükşehir belediyesinin bu yerlerde hizmetlerini görebilmesi için gerekli tesis ve işlemleri oluşturabilmesi biraz zaman alabilmiştir (Görüşmeci4, 2015). Bu anlamda 6360 sayılı Kanun ile etkinlik ve verimlilik artışının henüz gözlenmemiş olması sistemin henüz oluşumunu tamamlamayı bitirememesine bağlanabilmektedir.

Her ne kadar 6360 sayılı Kanun etkinlik ve verimliliğin arttırılması yönünde eleştirilere uğrasa da yasa etkinsiz ve verimsiz çalışan, yüksek kamu zararı ve borçları olan belde belediyeleri gibi yerel yönetim birimlerini kapatarak daha büyük ölçekli ve daha az sayıda yerel birimle hizmetlerin görülmesini sağlamayı amaçlamıştır. Büyük ölçekli yerel birimlerin kurulması aynı zamanda ölçek ekonomilerinden yararlanmayı da mümkün kılacaktır. 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile ölçek ekonomilerinden yararlanma ve iki başlı yerel yönetim yapısının son bulmasının faydalı olduğu anlamında Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde üst düzey bir yönetici olan Görüşmeci7 şunları ifade etmiştir:

...daha önceden iki farklı birim, il özel idaresi ve büyükşehir belediyesi, il sınırları içerisinde hizmet götürmeye çalışmaktaydı. Fakat her ikisinin de aynı işi yapma anlayışları, öncelikleri, ...önceliklerinin dışında yöntemleri bile farklıydı. Mesela köylere götürdüğümüz, şu anda mahallelere götürdüğümüz asfaltın kalitesiyle özel idarenin yapmış olduğu asfaltın kalitesi birbirinden farklı. Çünkü sizin burada yapmış olduğunuz bir standart var ama aynı sınırlar içerisinde başka bir idare başka bir standartta bunu oraya götürmeye çalışıyor. O bakımdan baktığımızda etkinlik ve verimliliği ben arttırılmış olduğunu düşünüyorum... Özel idarede nasıldı? Şimdi burada 50 km içerisinde hizmet veren bir idari yapılanma vardı, dışına hizmet götüren farklı öncelikleri, farklı anlayışları, farklı şekilde seçilmiş bir meclisin almış olduğu kararlar, il genel meclisini kast ediyorum, alınmış olan öncelikler doğrultusunda yapılmış olan işler vardı. Şimdi artık o ortadan kalktı, bir bütünlük sağlandı, amaç ve politika bütünlüğü sağlandı. Dolayısıyla 50 kilometrenin içi ile

50 kilometrenin dışı arasındaki o farklılıkta ortadan giderilmiş oldu. Etkinlik ve verimlilik açısından da bu ölçek ekonomisine kavuşulması anlamında olumlu adımlar atılmış[tır] (Görüşmeci7, 2015).

6360 sayılı Kanun etkin ve verimli, ölçek ekonomilerinden yararlanabilen bir belediye sisteminin kurulmasını hedeflemiş, bu bağlamda küçük ölçekli yerel birimlere son vermiştir. Bu anlamda kısa vadede henüz büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri yakın zamanda hizmet sunum alanlarına giren yerlere hizmet götürmekte zorlanacaklarsa da uzun vadede etkinlik ve verimlilik artışlarının oluşturulması için gerekli olan adımların Ankara ilindeki belediyelerde atılmaya çalışıldığı görülmektedir.

4. 3. 1. 2. 5. 2. Stratejik Plan ve Performans Yönetimi Çerçevesinde YBBS

Örgütün stratejisini ortaya koyarak gerçekleştirilecek amaçları tespit etmek ve bu doğrultuda sonuçlara yönelmek işletme temelli bir yönetim yapısının ana unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetiminde stratejik planların gerçekçi hedeflerle yapılması, gerekli performans ölçümlerinin oluşturulması, adımlarını hesaplayan bir işletme gibi kamu örgütlerinin çalışması için önemlidir.

Bu kapsamda yerel yönetimlerin yürüttükleri stratejilerin mali kaynaklarıyla uyumlu bir şekilde gerçekçi hedeflerle oluşturulması yerel birimlerin amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için önem arz etmektedir.

Tablo 30. Belediyemizde stratejik plan belediye bütçesiyle uyumlu bir şekilde gerçekçi hedeflerle hazırlanmaktadır.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	150	63.3	63.3	63.3
Kararsızım	22	9.3	9.3	72.6
Katılmıyorum	65	27.4	27.4	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile daha büyük ölçekli alanlara hizmet sunan ve daha büyük nüfusa hizmet götüren bir yerel sistem büyükşehirlerde oluşturulmuştur. Artık belediyelerin oluşturduğu stratejik planların gerçekçi hedeflerle oluşturulması çok daha büyük etkiler yaratmaktadır. Bu bağlamda belediyeleri stratejik planlarını bütçeleriyle uyumlu ve gerçekçi hedeflerle hazırlamaları 6360 sayılı Kanun öncesine göre çok daha önemli bir duruma gelmiştir. Bu çerçevede, yürütülen alan araştırmasında katılımcıların görev yaptıkları belediyelerde stratejik planların belediye bütçesiyle

uyumlu ve gerçekçi hedeflerle hazırlanıp hazırlanmadığı sorgulanmıştır. Belediyemizde stratejik plan belediye bütçesiyle uyumlu bir şekilde gerçekçi hedeflerle hazırlanmaktadır ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %63.3'ü katılmaktayken, %9.3'ü kararsız olduklarını belirtmiş ve %27.4'ü katılmamıştır. Yani oldukça büyük oranlarda belediyelerde stratejik planların belediye bütçesiyle uyumlu ve gerçekçi hedeflerle hazırlandığı görülmektedir

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise, %62.6'sı belediyelerinde stratejik planın belediye bütçesiyle uyumlu bir şekilde gerçekçi hedeflerle hazırlandığını düşünürken, bunların %9.4'ü kararsız kalmış ve %28'i ise bu şekilde hazırlanmadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %65.5'i belediyemizde stratejik plan belediye bütçesiyle uyumlu bir şekilde gerçekçi hedeflerle hazırlanmaktadır ifadesine katılırken, bunların %9'u kararsız kalmış ve %25.5'i ise katılmadıklarını belirtmişlerdir. Çalışmanın bulguları, 6360 sayılı Kanun sonrası ya da öncesi büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarına dâhil olan yerlerde büyük farklılık görülmesinin Ankara'daki belediyelerde stratejik planın belediye bütçesiyle uyumlu bir şekilde gerçekçi hedeflerle hazırlandığını göstermektedir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %77.2'si, CHP'lilerin %35.4'ü, MHP'lilerin %40'ı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %100'ü görev yaptıkları belediyelerde stratejik planın belediye bütçesiyle uyumlu bir şekilde gerçekçi hedeflerle hazırlandığı ifadesine katılırken, AK Partililerin %8.7'si, CHP'lilerin %10.4'ü MHP'lilerin %8.6'sı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %14.1'i, CHP'lilerin %54.2'si, MHP'lilerin %51.4'ü, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %0'ı ise söz konusu ifadeye katılmamışlardır. Bu çerçevede AK Partili katılımcıların büyük oranda belediyelerinde stratejik planın belediye bütçesiyle uyumlu bir şekilde gerçekçi hedeflerle hazırlandığı görüşünde oldukları, CHP ve MHP'li katılımcıların ise önemli bir kısmının bu görüşte olmadıkları görülmektedir.

Stratejik planların belediyelerde gerçekçi bir biçimde yapılması ve uygulanmasının yanı sıra belediyede gerek çalışanların gerek birimlerin etkin ve verimli çalışmasını

gözlemlemek ve verimliliği arttırmak adına performans ölçümlerinin yapılması önem arz etmektedir. Bir özel sektör işletmesi gibi belediyelerin etkin ve verimli çalışıp çalışmadığının tespiti amacıyla belediyelerde performans ölçümü yapıp yapılamadığının sorgulanmasına gereksinim duyulmaktadır.

Tablo 31. Belediyemizde Birimler ve Çalışanlar Bazında Performans Ölçümü Yapılabilmektedir.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	133	56.1	56.1	56.1
Kararsızım	33	13.9	13.9	70.0
Katılmıyorum	71	30.0	30.0	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Bu bağlamda anket çalışmasına katılanlara görev yaptıkları belediyelerde birimler ve çalışanlar bazında performans ölçümü yapıp yapılmadığı sorulmuştur. Belediyemizde birimler ve çalışanlar bazında performans ölçümü yapılabilmektedir ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %56.1'i katılmaktayken, %13.9'u kararsız olduklarını belirtmiş ve %30'u katılmamıştır. Yani büyük çoğunluk belediyelerde birimler ve çalışanlar bazında performans ölçümü yapılabildiğini belirtirken kayda değer bir oranda katılımcı ise yapılamadığını ifade etmiştir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %52.1'i belediyelerinde birimler ve çalışanlar bazında performans ölçümü yapılabildiğine katılırlarken, bunların %13.2'si kararsız kalmış ve %29.7'si ise katılmamıştır. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %52.7'si belediyelerinde birimler ve çalışanlar bazında performans ölçümü yapılabildiği ifadesine katılırken, bunların %16.4'ü kararsız kalmış ve %30.9'u ise belediyelerinde birimler ve çalışanlar bazında performans ölçümü yapılamadığını belirtmişlerdir. Bu anlamda 6360 öncesi ve sonrası belediyeler arasında çok büyük bir fark olmaksızın söz konusu belediyelerde birimler ve çalışanlar bazında performans ölçümü yapılabildiği kanaati büyük oranda hâkimdir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibarıyla AK Partili katılımcıların %64.4'ü, CHP'lilerin %33,3'ü, MHP'lilerin %51.4'ü, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %100'ü belediyelerinde

birimler ve çalışanlar bazında performans ölçümü yapılabildiği ifadesine katılırlarken, AK Partililerin %12.8'i, CHP'lilerin %12.5'i, MHP'lilerin %20'si, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %22.8'i, CHP'lilerin %54.2'si MHP'lilerin %28.6'sı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Bu çerçevede farklı bir tablo çizilerek AK Partili, MHP'li ve Bağımsız katılımcıların büyük ölçüde belediyelerinde birimler ve çalışanlar bazında performans ölçümü yapılabildiğini belirttikleri CHP'li katılımcıların ise önemli bir oranda bunun yapılamadığını belirttikleri görülmektedir.

Yapılan görüşmelerde ise stratejik plan ve performans yönetimi tekniklerinin uygulanmasının belediyeden belediyeye farklılık gösterdiği dikkat çekmektedir. 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan farklı partilerden belediyelerde stratejik plan ve performans yönetiminin kullanımı ve uygulanmasının farklılık gösterdiği göze çarpmaktadır. Örneğin Görüşmecı1 (2015) stratejik plan ve performans yönetimi gibi tekniklerin belediyelerinde uygulanmadığını, daha doğrusu "formaliteden" uygulandığını, bunların gerçek manada uygulanması için üniversite gibi kurumların onlara yol gösterici nitelikte olmasına ihtiyaç duyulduğunu ifade etmiştir. Görüşmecı3 (2015) ise görev yaptığı belediyede stratejik planların bütçeye uygun bir biçimde hazırlandığını ve uygulandığını belirtmiştir. Başka bir belediyeden olan Görüşmecı5 ise gerek stratejik planın, gerekse performans yönetimi ve ölçümlerinin görev yaptığı belediyede ileri düzeyde uygulandığını ifade etmiştir.

6360 sayılı Kanun sonrası Ankara'da büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde de stratejik planlar uygulanmaya çalışılmaktadır (Görüşmecı2, 2015). Fakat stratejik planlama ve performans yönetimi gibi teknikler her ne kadar bu belediyelerde uygulanmaya çalışılsa da yeterli düzeyde uygulanamamaktadır (Görüşmecı2, 2015).

Görüşmecı7 (2015) Ankara Büyükşehir Belediyesinde ise stratejik planlama, performans yönetimi gibi tekniklerin katılımcı bir yöntemle başarılı bir biçimde hazırlanıp uygulandığını ifade etmiştir.

4. 3. 1. 2. 5. 3. Özelleştirmeler ve YBBS

YKİ anlayışı daha etkin ve verimli çalıştığı düşünülen özel sektör kurumlarının kamu hizmetlerinin sunulmasında ve yürütülmesinde daha başarılı olacağını, kapasite yetersizliği gibi sebeplerle kamu sektörünün sunmakta güçlük çektiği hizmetlerin özel sektörün daha etkin ve verimli sunacağını öngörmektedir. Yönetişim anlayışı ise kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin ve özel sektöre gördürülmesinin kamu ve özel sektör arasında işbirliğini sağlayacağı ve böylece yönetsel sürecin katılımcı bir temada daha aktif ve başarılı olacağı görüşündedir. Gerek YKİ gerekse Yönetişim anlayışları, özel sektörün hem daha düşük maliyetli hem de daha hızlı bir biçimde hizmet sunduğunu veri kabul etmektedir. Nitekim Türkiye’de yerel yönetimler, maliyet, zaman, yetersiz teknik personel ve yetersiz araç ve gereç gibi sebeplerle özel sektörden hizmet alımına başvurumaktadırlar.

Belediyelerde özelleştirmenin ya da özel sektöre hizmet gördürmenin ne düzeyde yaygın olduğu noktasında Ankara ili ölçeğinde yürütülen alan araştırmasına katılan katılımcılara belediye hizmetlerinin daha çok belediyelerinin kendi eliyle mi yoksa özel sektör eliyle mi gördürüldüğü sorulmuştur.

Tablo 32. Belediyemizin Sunduğu Hizmetlerin Önemli Bir Kısmı, Belediyemizin Kendi Araç Gereci ve Personeli Eliyle Gördürülmek Yerine, Özel Sektörden Hizmet Alımı Yoluyla Sağlanmaktadır.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	104	43.9	43.9	43.9
Kararsızım	30	12.7	12.7	56.5
Katılmıyorum	103	43.5	43.5	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Belediyemizin sunduğu hizmetlerin önemli bir kısmı, belediyemizin kendi araç gereci ve personeli eliyle gördürülmek yerine, özel sektörden hizmet alımı yoluyla sağlanmaktadır ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara’daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %43.9’u katılmaktayken, %12.7’si kararsız olduklarını belirtmiş ve %43.5’i katılmamıştır. Katılımcıların hemen hemen yarısının görev yaptıkları belediyelerde belediyenin sunduğu hizmetlerin büyük oranda özel sektöre yaptırıldığını, diğer yarısının ise bu hizmetlerinin büyük oranda belediyenin kendi eliyle yapıldığını ifade ettikleri görülmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %48.9'u ilçe belediyelerinin sunduğu hizmetlerin önemli bir kısmının belediyelerin kendi araç gereci ve personeli eliyle gördürülmek yerine, özel sektörden hizmet alımı yoluyla sağlandığını ifade ettikleri, bunların %12.6'sının söz konusu konuda kararsız kaldıkları ve %38.5'inin ise daha çok belediyenin kendi araç gereci ve personeliyle belediyenin sunduğu hizmetlerin gerçekleştirildiğini ifade ettikleri görülmektedir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %27.3'ü belediyelerinin sunduğu hizmetlerin önemli bir kısmının belediyelerinin kendi araç gereci ve personeli eliyle gördürülmek yerine, özel sektörden hizmet alımı yoluyla sağlandığı ifadesine katılırken, bunların %12.7'si kararsız kalmış ve %60'ı ise söz konusu ifadeye katılmamıştır. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi anlamında 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerle 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde önemli bir fark olduğu görülmektedir. Nitekim 6360 sayılı Kanun öncesinde hâlihazırda büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde ilçe belediyelerinin sunacağı hizmetlerin önemli bir kısmının, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yeni yerlere göre çok daha yüksek oranlarda özel sektörden hizmet alımı yoluyla sağlandığı görülmektedir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %43.3'ü, CHP'lilerin %52,1'i, MHP'lilerin %34.3'ü, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %100'ü ilçe belediyelerinin sunduğu hizmetlerin önemli bir kısmının belediyenin kendi araç gereci ve personeli eliyle gördürülmek yerine, özel sektörden hizmet alımı yoluyla sağlandığına katılırlarken, AK Partililerin %12.1'i, CHP'lilerin %8.3'ü MHP'lilerin %20'si, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %45.6'sı, CHP'lilerin %39.6'sı, MHP'lilerin %45.7'si, BBP'lilerin ve Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Bu çerçevede hemen tüm partilerden katılımcıların yarısı belediye hizmetlerinin büyük ölçüde özel sektöre gördürüldüğünü, diğer yarısı ise belediyenin kendi araç gereci ve personeli ile bu hizmetleri gördürdüğünü ifade ettikleri anlaşılmaktadır.

Yapılan görüşmelerde ise belediye hizmetlerinin belediyenin doğrudan kendi eliyle mi yoksa özel sektöre mi gördürüldüğü konusunda 6360 sayılı Kanun öncesinde

büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerde belediyeden belediyeye farklılıklar olduğu görülmektedir. Görüşmecil (2015) görev yaptığı belediyede araç ve gereçlerin belediyeye ait olduğunu ama hizmet gördürülecek personelin büyük bir kısmının özel sektörden taşeron firma vasıtasıyla sağlandığını ifade etmektedir. Görüşmeci3 (2015) ise görev yaptığı belediyede belediye hizmetlerinin görülmesinde hizmet alımı yönteminin yaygın bir biçimde kullanıldığını fakat bu hizmetleri belediyenin kendi şirketinin yaptığını ifade etmiştir. Görüşmeci5 (2015) ise görev yaptığı belediyenin gördüğü hizmetlerin tamamının belediyenin kendi eliyle doğrudan yapıldığını belirtmiştir.

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde ise özel sektörden hizmet alımı yöntemine geçilmeye başlanmıştır (Görüşmeci6, 2015). Fakat Görüşmeci4 (2015) 6360 sayılı Kanun sonrasında hizmet sunum alanları önemli ölçüde genişleyen görev yaptığı ilçe belediyesinde hizmetlerin sunumu için belediyesinin makine parkı, teçhizat gibi belediye hizmetlerinin sunumu için gerekli olan araç gereçleri doğrudan belediyesinin satın aldığı, görülecek hizmetlerin özel sektörden alınmadığını ifade etmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde üst düzey bir yönetici olan Görüşmeci7 (2015) ise büyükşehir belediyesinin kendi imkânlarının yettiği durumlarda büyükşehir belediyesinin kendi eliyle, yetmediği yerlerde ise hizmetlerin özel sektör eliyle gördürüldüğünü ifade etmiştir.

Görüldüğü üzere belediye hizmetleri bazı belediyelerde büyük ölçüde belediyenin kendi tarafından doğrudan görülürken, bazı belediyelerde belediye hizmetleri büyük ölçüde özel sektöre gördürülmektedir. Bu anlamda belediyeler arasında tutarlılık olmadığı saptanmıştır.

4. 3. 1. 2. 5. 4. Yönetmelik Kapasite ve YBBS

Örgütlerin üretmek istedikleri çıktı ile ellerindeki kaynaklar arasında doğru bir orantı olması gerekmektedir. Bu anlamda örgütlerin yönetebilecekleri ve kaynakları itibariyle gerçekleştirebilecekleri kadar sorumlulukla yüklenmeleri gerekmektedir. Bu anlamda belediyelerin kapasiteleri doğrultusunda yönetebilecekleri ve hizmet götürebilecekleri

alan ve nüfus ölçüsünde kaynakları olmalı ya da kaynakları ve sorumlulukları oranında hizmet götürebilecekleri alan ve nüfusa sahip olmalıdırlar. 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile büyükşehirlerdeki köyler, belde belediyeleri ve il özel idarelerinin kapatılması ve bunların hizmet götördükleri nüfus ve coğrafyaya artık büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinin hizmet götüreceği olması, bu iki yerel birimin hizmet sunacakları alanın ve nüfusunun genişlemesine neden olmuştur. Bu anlamda bu belediyelerin sorumluluklarıyla doğru orantılı yeterli kaynağa sahip olabilmeleri gerekmekte, ayrıca söz konusu iki yerel birim arasında da yönetim kapasitesinin etkinliğinin sağlanabilmesi için eşgüdümün sağlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

6360 sayılı Kanun sonrasında oluşan YBBS ile büyükşehir belediyesi olan illerde yalnızca büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli bir yerel yönetim sisteminin oluşması, bu iki yerel birim arasında eşgüdümün sağlanması ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu anlamda alan araştırmasına katılan katılımcılara il çapında yürütülecek yerel hizmetlerde hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken hizmet bütünlüğünün sağlanıp sağlanamadığı sorulmuştur.

Tablo 33. İl Çapında Yürütülecek Yerel Hizmetlerde Hizmet Sunumu İlçe Belediyesi ve Büyükşehir Belediyesi Arasında Paylaşılırken Hizmet Bütünlüğü Sağlanabilmiştir.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	134	56.5	56.5	56.5
Kararsızım	19	8.0	8.0	64.6
Katılmıyorum	84	35.4	35.4	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

İl çapında yürütülecek yerel hizmetlerde hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken hizmet bütünlüğü sağlanabilmiştir ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %56.5'i katılmaktayken, %8'i kararsız olduklarını belirtmiş ve %35.4'ü katılmamıştır. Yani büyük ölçüde il çapında yürütülen yerel hizmetlerde hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken hizmet bütünlüğünün sağlanabildiği tespit edilmiştir. Fakat kayda değer bir katılımcı da bu iki belediye arasında hizmet bütünlüğünün sağlanamadığını ifade etmişlerdir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise, %51.6'sı il çapında yürütülecek yerel hizmetlerde hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken hizmet bütünlüğünün sağlanabildiğini düşünürken, bunların %7.1'i kararsız kalmış ve %41.2'si ise sağlanamadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise, %72.7'si il çapında yürütülecek yerel hizmetlerde hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken hizmet bütünlüğü sağlanabilmiştir ifadesine katılırken, bunların %10.9'u kararsız kalmış ve %16.4'ü ise katılmamıştır. Çalışmanın bulguları, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere göre, il çapında yürütülecek yerel hizmetlerde hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken hizmet bütünlüğünün sağlanabildiğinin çok daha yüksek oranda olduğunu göstermektedir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %76.5'i, CHP'lilerin %12,5'i, MHP'lilerin %31.4'ü, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise tamamı il çapında yürütülecek yerel hizmetlerde hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken hizmet bütünlüğünün sağlanabildiğine katılırlarken, AK Partililerin %9.4'ü, CHP'lilerin %4.2'si, MHP'lilerin %8.6'sı, BBP'lilerin ve Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %14.1'i, CHP'lilerin %83.3'ü MHP'lilerin %60'ı, BBP'lilerin %100'ü, Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Bu çerçevede esasen AK Partili ve Bağımsız katılımcıların büyük ölçüde il çapında yürütülecek yerel hizmetlerde hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken hizmet bütünlüğünün sağlanabildiği yönünde görüşlerini ortaya koydukları, CHP'li, MHP'li ve BBP'lilerin ise büyük ölçüde söz konusu iki birim arasında hizmet bütünlüğünün sağlanamadığı görüşünde oldukları görülmektedir.

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesinin ve ilçe belediyelerinin hizmet sunacakları alanlar oldukça genişlemiş ve eş zamanlı çalışmaları gerekmiştir. Özellikle 6360 sayılı Kanun sonrasında Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırlarına giren ilçe belediyeleri ile Ankara Büyükşehir Belediyesi arasında oluşan diyalog oldukça yeni

olmasına rağmen büyük ölçüde il çapında yürütülecek yerel hizmetlerin hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken hizmet bütünlüğünün sağlanabildiği söylenmiştir.

Belediyelerin yönetsel kapasitelerinin varlığından bahsedebilmek için hizmet sunacakları alanlara yeterli düzeyde hizmet sunabilmeleri gerekmektedir. 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile büyükşehirlerdeki belediyelerin hizmet götürecekleri yüz ölçümü ve nüfus artmıştır. Üstelik daha önce il özel idaresi, köy, belde belediyesi gibi farklı yerel birimlerin yaptıkları işler ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerine kalmıştır. Bu kapsamda 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehirlerdeki belediyelerin hizmet sunacakları alan genişlemesine ve hizmet götürecekleri nüfus artmasına rağmen buralara yeterli hizmet götürüp götüremedikleri konusu önem arz etmektedir.

Tablo 34. YBBS ile ölçeği genişleyen belediyemiz sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunabilmektedir.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	116	48.9	48.9	48.9
Kararsızım	29	12.2	12.2	61.2
Katılmıyorum	92	38.8	38.8	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile ölçeği genişleyen büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunup sunamadıkları sorulmuştur. Bu anlamda YBBS ile ölçeği genişleyen belediyemiz sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunabilmektedir ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyesi ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %48.9'u katılmaktayken, %12.2'si kararsız olduklarını belirtmiş ve %38.8'i katılmamıştır. Yani büyük ölçüde 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile ölçeği genişleyen büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sundukları söylenmektedir. Fakat azımsanmayacak kadar önemli sayıda katılımcı, ilçe belediyelerinin sınırlarının genişlemesinden sonra yeterli düzeyde hizmet sunamadıklarını ifade etmiştir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise, %46.2'si YBBS ile ölçeği genişleyen büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunabildiği ifadesine katılırken, bunların %14.3'ü kararsız

kalmış ve %39.6'sı ise sunamadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise, %58.2'si YBBS ile ölçüğü genişleyen belediyemiz sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunabilmektedir ifadesine katılırken, bunların %5.5'i kararsız kalmış ve %36.4'ü ise belediyelerinin yeterli düzeyde hizmet sunamadığını belirtmişlerdir. Alan araştırmasının bulgularına dayanarak, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerdeki katılımcılar 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerdeki katılımcılara göre daha büyük oranda belediyelerinin ölçüğünün genişlemesine rağmen yeterli düzeyde hizmet sunabildiği kanaatindedir.

Ankete katılan Ankara'daki ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %64.4'ü, CHP'lilerin %20.8'i, MHP'lilerin %28.6'sı, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %100'ü YBBS ile ölçüğü genişleyen büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunduğuna katılırlarken, AK Partililerin %15.4'ü, CHP'lilerin %6.9'u MHP'lilerin %10.3'ü, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %22.1'i, CHP'lilerin %75'i, MHP'lilerin %62.9'u, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Büyük oranda AK Partili katılımcılarla Bağımsızların YBBS ile ölçüğü genişleyen büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunduğu, CHP, BBP ve MHP'lilerin ise sunmadığı yönünde görüşlerini ortaya koydukları görülmektedir.

Ankara ilinde farklı siyasi partilere mensup belediye yöneticileri ile yapılan görüşmelerde, 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir ilçe belediyesi olan gerek MHP'li, gerek CHP'li, gerekse AK Partili ilçe belediyelerinin YBBS ile hizmet sunacakları alan genişlemesine rağmen yeterli düzeyde hizmet sunabildikleri belirtilmektedir (Görüşmecı1,2015) (Görüşmecı3, 2015) (Görüşmecı5,2015).

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde ise durum farklılaşmaktadır. Örneğin Haymana Belediyesi'nin YBBS'ile ölçüğü genişlemiş ancak bu belediyede yeterli düzeyde hizmet sunulamadığı dile getirilmiş (Görüşmecı6, 2015), Beypazarı Belediye'nde ise belediyenin hizmet sunum alanının genişlemesine rağmen yeterli düzeyde hizmet sunmada sıkıntı yaşanmadığı ifade edilmiştir (Görüşmecı4, 2015).

Görüşmeci7 (2015) Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin ise YBBS ile ölçeğinin genişlemesine rağmen eldeki imkânlar ve kaynaklar dâhilinde yeterli düzeyde hizmet sunabildiklerini ve Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin yeterli düzeyde hizmet sunabildiği noktasında da yaptıkları görüşmeler ve anketler de olumlu geri dönüşler aldıklarını belirtmektedir.

6360 sayılı Kanunla birlikte gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse ilçe belediyelerinin hizmet sunacakları alanlar artmıştır. Önceden yalnızca metropoliten alanlara hizmet götüren büyükşehir belediyeleri il özel idaresinin kapatılmasının ardından il özel idaresinin hizmet götürdüğü kırsal alanlara, köylere ve kasabalara hizmet götürmeye başlamıştır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin de sınırlarının ilçenin mülki sınırları olmasıyla çok sayıda kırsal alanın hizmet sunum sahasına girmesiyle bu yerlere de hizmet götürmeye başlamışlardır. Fakat bir birimin yönetsel kapasitesinin varlığından bahsedebilmek için hizmet götürülecek tüm alanlara hizmet götürebilme kabiliyetinde ve donanımında olması gerekmektedir. Bu anlamda büyükşehirlerdeki belediyelerin özellikle sonradan sınırlarına yeni kırsal alanlar eklenmesi itibariyle kırsal alanlara hizmet götürebilmeleri noktasında yeterli kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Bu bakımdan Ankara ilinde yapılan alan araştırmasına katılanlara, görev yaptıkları belediyelerin makine parkı, personeli, araç ve gereçlerinin belediyelerinin bulunduğu mülki sınırlar içerisindeki kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli olup olmadığı sorulmuştur.

Tablo 35. Belediyemizin Makine Parkı, Personeli, Araç ve Gereçleri Belediyemizin Bulunduğu Mülki Sınırlar İçindeki Kırsal Alanlara Hizmet Götürme Yönünden Yeterlidir.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	128	54.0	54.0	54.0
Kararsızım	17	7.2	7.2	61.2
Katılmıyorum	92	38.8	38.8	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Belediyemizin makine parkı, personeli, araç ve gereçleri belediyemizin bulunduğu mülki sınırlar içindeki kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterlidir ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %54'ü katılmaktayken, %7.2'si kararsız olduklarını belirtmiş ve %38.8'i katılmamıştır. Yani büyük ölçüde anket

çalışmasının yürütüldüğü belediyelerin makine parkı, personeli, araç ve gereçleri söz konusu belediyelerin bulunduğu mülki sınırlar içindeki kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli olduğu söylenmiş, fakat göz ardı edilemeyecek sayıda katılımcı ise görev yaptıkları belediyelerin sınırları içerisindeki kırsal alanlara ilçe belediyelerinin hizmet götürebilmesi için kaynaklarının yetersiz olduğunu söyledikleri görülmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerdeki katılımcıların kendi içinde ise, %55.5'i görev yaptıkları belediyelerin makine parkı, personeli, araç ve gereçleri belediyelerinin bulunduğu mülki sınırlar içindeki kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli olduğunu düşünürken, bunların %7.1'i kararsız kalmış ve %37.4'ü ise yeterli olmadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %49.1'i belediyelerinin makine parkı, personeli, araç ve gereçlerinin belediyelerinin bulunduğu mülki sınırlar içindeki kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli olduğu ifadesine katılırken, bunların %7.3'ü kararsız kalmış ve %43.6'sı ise yeterli olmadığını belirtmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerin kırsal alanları 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere göre çok daha fazladır ve sonuçlar göstermektedir ki buralarda belediyelerin kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli kaynakları kayda değer bir miktarda bulunmadığı katılımcılarca ifade edilmiştir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %65.8'i, CHP'lilerin %29,2'si, MHP'lilerin %34.3'ü, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %100'ü görev yaptıkları belediyelerin makine parkı, personeli, araç ve gereçlerinin belediyelerinin bulunduğu mülki sınırlar içindeki kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli olduğuna katılırlarken, AK Partililerin %5.4'ü, CHP'lilerin %14.6'sı MHP'lilerin %5.7'si, BBP'lilerin ve Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %28.9'u, CHP'lilerin %56.3'ü, MHP'lilerin %60'ı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Büyük oranda AK Partili katılımcılarla Bağımsız katılımcıların görev yaptıkları belediyelerin makine parkı, personeli, araç ve gereçlerinin belediyelerinin bulunduğu mülki sınırlar içindeki kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli olduğu, CHP ve MHP'lilerin ise önemli bir yeterli kısmının yeterli olmadığı yönünde görüşlerini ortaya koydukları görülmektedir.

Yapılan görüşmelerde 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan farklı siyasal partilere mensup yöneticilerce yönetilen Ankara'daki ilçe belediyelerinde görüşme yapılan görüşmeciler, belediyenin makine parkı, personeli, araç ve gereçlerinin bu belediyelerin bulunduğu mülki sınırlar içindeki kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli olduğunu ifade etmişlerdir. Örneğin Görüşmeci5 (2015) kendi belediyesine bağlı yalnızca beş köy olduğunu buralara da yetecek düzeyde kaynaklara sahip olduklarını belirtmiştir.

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehirler ilçe belediyesi olan ve çok sayıda köy ve kırsal alan kapatılarak kendilerine bağlanan ilçe belediyelerinin ise makine parkı, personeli, araç ve gereçlerinin bu belediyelerin bulunduğu mülki sınırlar içindeki kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim farklı siyasal partilerden olsalar da yüz ölçümü oldukça geniş ve kırsal alanları oldukça fazla olan belediyelerde üst düzey yöneticilik yapan Görüşmeci2 (2015) ve Görüşmeci6 (2015) belediyelerinin kaynaklarının kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yetersiz kaldığını belirtmektedir. Görüşmeci4 ise kırsal alanlara hizmet götürebilmek için kaynaklarının yetersiz olduğunu ama yakın zamanda 2 milyon TL'nin üzerinde bir yatırım yaptıklarını ve şu anda belediyesinin kırsal alanlara hizmet götürme yönünden ihtiyacı olan kaynaklara kavuştuğunu belirtmiştir. 6360 sayılı Kanun sonrasında ilçe belediyesi olan ve kırsal alanları oldukça geniş olan ilçe belediyelerinin bu alanlara hizmet götürmek için kaynağa ve yatırım yapılmasına ihtiyaç olduğu ve ellerinde yeterli kaynak olmadığı büyük ölçüde ifade edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin sınırları ilin mülki sınırları olduğu için çok sayıda köy ve kırsal alan hizmet sunum sahasına girmiş ve buralara büyükşehir belediyesinin kaynakları tüm hizmetleri kolayca götürebilme yönünden yetersiz kalabilme ihtimali artmıştır. Bu anlamda Görüşmeci7 (2015) kısa vadede kırsal alanlara Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet götürmesi yönünden kaynaklarının yetersiz olduğunu, bu çerçevede kısa, orta ve uzun vadeli stratejiler belirlediklerini ve öncelikli olan ihtiyaçları büyükşehir belediyesinin öncelikle karşılamak için sıraya koyduğunu ifade etmiştir.

Ankara ölçeğinde yürütülen alan araştırmasından 6360 sayılı Kanun ile kendilerine az sayıda kırsal alan bağlanan yerlerin oralara hizmet götürme yönünden büyük kaynak

sıkıntısı çekmedikleri, fakat kendilerine çok geniş kırsal alanlar bağlanan büyükşehir belediyesi ve 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde kırsal alanlara hizmet götürme yönünden önemli kaynak sıkıntıları olduğu sıklıkla ifade edilmiştir.

Belediyelerin yönetsel kapasitelerinin güçlendirilebilmesi ve böylece işletmecilik anlayışıyla çalışabilmelerinin sağlanması için gerekli kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır. 6360 sayılı Kanunla il özel idaresi, köyler ve belde belediyeleri kapatılarak bunların sahip oldukları kaynaklar ilgili ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesine verilmiştir. Fakat köy ve belde belediyelerinin zaten kapatılmadan önce büyük kaynak sıkıntısı çektiği ve il özel idarelerinin de araç ve gereçlerinin eski ve kaynaklarının yetersiz olduğu bilinmektedir. Kaldı ki kapatılan bu yerel yönetim birimlerinin kapatılma gerekçesi, bunların etkin ve verimi hizmet sunamamaları ve kaynak yetersizlikleridir. Bu bağlamda büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinin yönetsel kapasitesinin güçlendirilip güçlendirilmediğini sorgulamak adına tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin büyükşehirlerdeki belediyelere devredilmesinin bu belediyelerin hizmet sunmasını kolaylaştırıp kolaylaştırmadığının sorulması gerektirmektedir.

Tablo 36. Tüzel Kişiliği Kaldırılan Yerel Yönetim Birimlerinin Personel, Makine Parkı ve Araç Gereçlerinin Belediyemize Devredilmesi Belediyemizin Hizmet Sunmasını Kolaylaştırmıştır.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	134	56.5	56.5	56.5
Kararsızım	29	12.2	12.2	68.8
Katılmıyorum	74	31.2	31.2	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

Tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin belediyemize devredilmesi belediyemizin hizmet sunmasını kolaylaştırmıştır ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %56.5'i katılmaktayken, %12.2'si kararsız olduklarını belirtmiş ve %31.2'si katılmamıştır. Yani büyük ölçüde tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine devredilmesi bu belediyelerin hizmet sunmasını kolaylaştırdığı ifade edilmiş, ancak göz

ardı edilemeyecek oranda katılımcının da kolaylaştırmadığı görüşünde olduğu görülmüştür.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise %54.9'u tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin belediyelerine devredilmesinin belediyelerinin hizmet sunmasını kolaylaştırdığını düşünürken, bunların %14.8'i kararsız kalmış ve %30.2'si ise kolaylaştırmadığını ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise %61.8'i tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin belediyemize devredilmesi belediyemizin hizmet sunmasını kolaylaştırmıştır ifadesine katılırken, bunların %3.6'sı kararsız kalmış ve %34.5'i ise söz konusu ifadeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Çalışmanın bulguları göstermektedir ki, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarına dâhil olan yerlerdeki ilçe belediyeleri daha büyük oranlarda tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin buralara devredilmesinin hizmet sunmasını kolaylaştırdığı düşünülmektedir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %72.5'i, CHP'lilerin %25'i, MHP'lilerin %31.4'ü, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %100'ü tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin belediyelerine devredilmesinin belediyelerinin hizmet sunmasını kolaylaştırdığı ifadesine katılırken, AK Partililerin %9.4'ü, CHP'lilerin %22.9'u, MHP'lilerin %8.6'sı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %18.1'i, CHP'lilerin %52.1'i, MHP'lilerin %60'ı, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Büyük oranda AK Partili katılımcılarla Bağımsızların tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin belediyelerine devredilmesinin belediyelerinin hizmet sunmasını kolaylaştırdığını, CHP ve MHP'lilerin ise önemli bir kısmının kolaylaştırmadığı yönünde görüşlerini ortaya koydukları görülmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde hâlihazırda büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere çok fazla sayıda belde belediyesi ve köy gibi yerler kapatılarak bağlanmadığı için kapatılan bu yerel yönetim birimlerinin kaynaklarının bu belediyelerin hizmet sunumunu

kolaylaştırıp kolaylaştırmadığı konusunda çok fazla bir şey söylenememektedir (Görüşmecı5, 2015). Nitekim 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan yerler çoğunlukla metropoliten belediye oldukları için kaynak yönünden çok büyük sıkıntılar çekmemektedirler (Görüşmecı1, 2015). Bu anlamda 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere hem az sayıda yeni yerel birimin bağlanmış olması hem de buraların genel olarak metropoliten alanlar olması dolayısıyla kaynak ihtiyaçlarının çok fazla olmadığı, bu büyükşehir ilçe belediyelerine az sayıda yerel yönetim birimi bağlandığı için buralardan gelen kaynakların da hizmet sunumu noktasında pek bir değişiklik yapmadığı sıklıkla yapılan görüşmelerde ifade edilmiştir.

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde ise, yapılan anket çalışmasının sonuçlarının aksine, görüşmecilerle yürütülen görüşmeler kapatılan yerel yönetim birimlerine ait kaynakların bu belediyelere devredilmesinin bu belediyelerin hizmet sunumunda kolaylık yaratmadığı ve bu belediyeler lehine yeterli kaynak artışı sağlanmadığı söylenmiştir. Bu doğrultuda Görüşmecı2 (2015) kapatılan yerel yönetim birimlerinden kendi ilçe belediyesine geçen araç, gereç ve personel olmadığını belirtmiştir. Görüşmecı6 (2015) da benzer bir biçimde kapanan yerel yönetim birimlerinden gelen kaynakların belediyelerine geçmesinin bir fayda getirmediğini, zaten gelen kaynakların da çok az ve yetersiz olduğunu belirtmiştir. Görüşmecı4'te (2015) tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin belediyelerine devredilmesinin belediyelerinin hizmet sunmasını kolaylaştırmadığını şu şekilde ifade etmiştir:

Kapatılan belde belediyeleri iktidar partisi de olsa borçla geldi. Bize üç tane belediye ilhak oldu, kapatıldı. İki tanesi iktidar partisinin belediyesiydi, bir tanesi muhalefetin. Her üçü de yüklü miktarda borçla devroldu bize. Araçları da çok kullanılabilir, bizim hizmet edebileğimiz düzeyde kullanabileceğimiz kalitede araçlar değildi (Görüşmecı4, 2015).

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere çok sayıda köy, belde belediyesi kapatılarak bağlanmış ve bunların kaynaklarının söz konusu ilçe belediyesinin hizmet sunumunu kolaylaştıracağı varsayılmış olsa da, alan araştırmasında çizilen tablo tüzel kişiliği kaldırılan birimlerin zaten ellerinde kullanmaya elverişli ve yeterli kaynak olmadığını göstermiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'ni temsilen yapılan görüşmede, Görüşmeci7 (2015) tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerine ait kaynakların büyükşehir belediyesine aktarılan kısmının da yetersiz olduğunu, ulaştırılması gereken hizmetlerle büyükşehir belediyesinin elindeki imkânların birbiriyle örtüşmediğini belirtmiştir.

4. 3. 1. 2. 5. 5. YBBS YKİ Anlayışının Uygulama Sahasını Arttırmış Mıdır?

Kamu yönetiminin çok daha etkin ve verimli çalışmasını amaçlayan YKİ anlayışının temel değerleri ile 6360 sayılı Kanunun gerekçesi büyük ölçüde teorik çerçevede örtüşmektedir. Uygulamada 6360 sayılı Kanunla oluşturulan YBBS'nin, kısaca ekonomik araçlara öncelik veren, kamu yönetiminin özel sektör mantığına göre çalışması gerektiğini savunan, vatandaşa götürülecek hizmetlerin belediyenin kendi eli yerine özel sektörden büyük ölçüde sağlanmasını öngören ve kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği arttıran anlayış olarak ifade edilebilecek YKİ anlayışının uygulama sahasını arttırıp arttırmadığı Ankara ili ölçeğindeki tüm belediyelerdeki meclis üyeleri ve belediye başkanları gibi karar alıcı ve uygulayıcı konumunda olanlara sorulmuştur.

Tablo 37. Yeni Büyükşehir Belediyesi Sistemi (YBBS), Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Uygulanma Sahasını Arttırmıştır.

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Katılıyorum	150	63.3	63.3	63.3
Kararsızım	33	13.9	13.9	77.2
Katılmıyorum	54	22.8	22.8	100.0
Toplam	237	100.0	100.0	

6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının uygulanma sahasını arttırmıştır ifadesine anket çalışmasına katılan Ankara'daki büyükşehir ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarından oluşan 237 kişilik örneklemin %63.3'ü katılmaktayken, %13.9'u kararsız olduklarını belirtmiş ve %22.8'i katılmamıştır. Yani oldukça büyük oranda 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının uygulanma sahasının arttırdığı katılımcılarca ifade edildiği görülmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin kendi içinde ise, %59.9'u YBBS 'nin Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının uygulanma sahasını arttırdığını düşünürken, bunların %15.9'u kararsız kalmış ve %24.2'si ise artmadığını

ifade etmişlerdir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerin ise, %74.5'i YBBS'nin Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının uygulanma sahasını arttırdığı ifadesine katılırken, bunların %7.3'ü kararsız kalmış ve %18.2'si ise katılmadıklarını belirtmişlerdir. Ankete katılan katılımcıların büyük oranda YBBS'nin YKİ anlayışının uygulama sahasını arttırdığını düşündükleri, fakat bu oranın 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlere göre daha yüksek oranda olduğu görülmektedir.

Ankete katılan ilçe belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanlarının temsil ettikleri siyasi partiler itibariyle AK Partili katılımcıların %77.2'si, CHP'lilerin %29,2'si, MHP'lilerin %51.4'ü, BBP'lilerin %0'ı, Bağımsızların ise %100'ü YBBS ile Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının uygulanma sahasının arttırıldığına katılırlarken, AK Partililerin %15.4'ü, CHP'lilerin %10.4'ü MHP'lilerin %11.4'ü, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı kararsız kalmışlar, AK Partililerin %7.4'ü, CHP'lilerin %60.4'ü MHP'lilerin %37.1'i, BBP'lilerin %50'si, Bağımsızların ise %0'ı katılmamışlardır. Bu çerçevede AK Partili, MHP'li ve Bağımsız katılımcıların büyük ölçüde YBSS'nin YKİ anlayışının uygulama sahasını arttırdığı yönünde görüşlerini oraya koydukları, CHP'lilerin ise büyük ölçüde arttırmadığını ifade ettikleri görülmektedir.

6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir ilçe belediyesi olan, farklı siyasi partilere mensup belediye yöneticileri de yapılan görüşmelerde, 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin uygulamada YKİ anlayışının uygulama sahasını arttırdığı yönünde ortak kanaat olduğu görülmektedir. Fakat Görüşmecil (2015) belediyelerin yasaların boşluklarından yararlanmayıp gerçek manada kanunları uyguladıklarında ve art niyetli olmadıklarında belediyelerde işletmecilik anlayışının uygulama sahasının artabileceğini belirtmiştir. Farklı bir bakış açısıyla Görüşmecil3 (2015) görev yaptığı belediyede işletmecilik anlayış ve değerlerinin yaygın bir biçimde kullanıldığını fakat bunun sistemden değil belediye başkanının tutumundan kaynaklandığını belirtmiştir. Görüşmecil5(2015) ise eğer yöneticilerin belediyeyi kendi özel sektör şirketi gibi görmezlerse belediyeleri hem tam manada yönetilemeyeceklerini hem de belediye işlerini yürütemeyeceklerini belirtmiştir. YKİ anlayışının beraberinde getirdiği işletmecilik anlayışının ve değerlerinin belediyelerde uygulanmaması durumunda zaten

belediyelerin etkin ve verimli bir biçimde çalışamayacağı yapılan alan araştırmasından anlaşılmaktadır.

Belediyelerde YBBS ile işletmecilik anlayışı ve değerlerinin kullanımı yaygınlaşmıştır. Fakat bu doğrudan sistemle ilgili olmaktan ziyade yerel yöneticilerin vizyonlarının ve bakış açısının özel sektör mantığıyla çalışmayı istemesi ve tüccar mantığıyla hareket etmesine ve işletmecilik anlayış ve değerlerini yöneticilerin benimsemesine bağlıdır (Görüşmeci4, 2015). Belediyelerde işletmecilik mantığıyla hareket etmeyi YBBS teşvik etse ve yasal altyapı YKİ anlayışının değerlerine uygun düzenlenmiş olsa da belediye yöneticilerinin tutumunun uygulamaya büyük ölçüde yön verebildiği anlaşılmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde üst düzey yönetici olan Görüşmeci7'ye göre de 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS ile hizmet götürülecek alanların genişlemesiyle birlikte YKİ ve Yönetişim mekanizmalarını kullanarak insanlara hizmet götürme imkânına kavuşulmuştur. Ayrıca YBBS ile Ankara ilinde daha büyük coğrafyada daha etkin ve verimli bir biçimde kaynakların kullanılmasının sağlandığı ve bu anlamda işletmecilik anlayış ve değerlerinin büyükşehir belediyelerinde kullanımının arttığı söylenmektedir (Görüşmeci7, 2015).

Anakara ili ölçeğinde yürütülen alan araştırmasının bulguları doğrultusunda YBBS'nin gerek büyükşehir ilçe belediyelerinde, gerekse büyükşehir belediyesinde işletmecilik anlayış ve değerlerinin kullanım alanını arttırarak YKİ anlayışının uygulamada yerleşmesini ve bu anlayışın yaygınlaşmasını sağladığının sıklıkla yerel yöneticiler tarafından ifade edildiği görülmüştür. Fakat belediye yöneticilerinin bu anlayış doğrultusunda tutum sergilemelerinin oldukça önem arz ettiği, aksi takdirde YKİ anlayışının belediyelerde uygulama sahası bulmasının mümkün olmadığı farklı siyasi partilerden olan belediye yöneticilerince dile getirilmiştir.

4. 3. 1. 2. 5. 6. İşletmecilik ve YBBS ilişkisi üzerine Değerlendirme

İşletmecilik anlayış ve değerlerinin kamu yönetiminde yerleştirilmesi ve böylece daha etkin ve verimli bir kamu yönetiminin oluşturulabileceği savlarını benimseyen YKİ anlayışının Ankara ilinde tüm belediyelerle yürütülen alan araştırmasıyla nasıl ve ne derece uygulandığı analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda etkinlik ve verimliliğin,

stratejik planlama ve performans yönetimi gibi tekniklerin, özelleştirmelerin, yönetsel kapasitenin varlığının ve yeterliliğinin ve işletmecilik değerlerini benimseyen YKİ anlayışının belediyelerdeki durumu ortaya konulmuş ve bu anlamda işletmecilik değerlerinin belediyelerde ne derece var olduğu alan araştırmasının bulguları çerçevesinde ortaya konulmaya çalışılmıştır.

YKİ anlayışının kamu yönetimine belki en önemli yansıması kamu yönetiminin etkin ve verimli bir şekilde çalışabilmesini sağlamaya yönelik süreçleri içermesi olmuştur. YBBS'nin etkin ve verimli bir belediye sistemini büyükşehir olan illerde kurmak 6360 sayılı Kanunun en temel oluşturulma gerekçesi olarak, belediyelerde işletmecilik değerlerinin oluşmasının omurgasını oluşturmaktadır. Ankara ili ölçeğinde yürütülen alan araştırmasının sonuçları göstermektedir ki 6360 sayılı Kanun sonrası Ankara'daki yerlerde henüz büyükşehir belediyesi birimlerinin oluşmasını yeni tamamladığı veya tamamlamaya devam ettiği için bir geçiş süreci yaşanmaktadır. Bu geçiş süreci tamamlandığında ölçek ekonomilerinden yararlanabilen ve daha etkin ve verimli, maliyetleri kısarak hizmet sunum miktarını arttırmış bir yerel sistemin oluşturulabilmesi YBBS ile mümkün görünmektedir. Fakat yinede, etkin ve verimli çalışmaktan oldukça uzak, kaynak yetersizlikleri olan, çok küçük ölçekli belde belediyelerinin kapatılarak daha büyük ölçekli büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyelerinin hizmet sunmalarının 6360 sayılı Kanun sonrasında gerçekleştirilmesi, alan araştırmasına katılanlar tarafından büyük ölçüde daha etkin ve verimli bir yerel yönetim sistemini oluşturduğu biçiminde değerlendirilmiştir.

İşletmecilik anlayışının bir diğer önemli unsuru örgütsel stratejilerin ortaya konması ve performans ölçümlerin yapılması ve böylece örgütlerin amaçladıkları sonuca ulaşabilmelerinin sağlanması noktasında önem arz etmektedir. Bu bağlamda, yapılan alan araştırmasında Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Ankara'daki büyükşehir ilçe belediyelerinde büyük oranda stratejik planların gerçekçi hedeflerle hazırlanıp uygulandığı ve performans ölçümlerinin yapılabildiği alan araştırmasına katılanlarca ifade edilse de, söz konusu tekniklerin belediyeden belediyeye uygulama farklılığı gösterdiği, hatta bazen yalnızca yasal zorunluluk olduğu için formaliteden yapıldıkları alan araştırmasının bulgularından anlaşılmaktadır. Bu anlamda, gerçekçi hedeflerle hazırlanan ve yöneticilerin uygulamak için gerçekten çaba sarf ettikleri ve

kabullendikleri stratejik planları uygulamaları gerekmektedir. Ayrıca performans ölçüm ve denetimlerinin de belediyelerde ciddi bir şekilde gerçekten performansın arttırılmasının amaçlanarak gerçekleştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

YKİ ve Yönetişim anlayışları kamu ve özel sektörün işbirliği üzerine kurulu ortak bir paydada buluşması amacıyla sıklıkla özelleştirmeleri ön plana çıkarmaktadır. Özel sektörün daha düşük maliyetlerle daha fazla hizmet sunabileceği sıklıkla YKİ anlayışı tarafından vurgulanmıştır. Alan araştırmasında Ankara'daki belediyelerde belediyelerin sunduğu hizmetlerin özelleştirilmesinin oldukça yaygın olduğu görülmekle birlikte, özel sektör marifetiyle belediye hizmetlerini gördürmenin belediyeden belediyeye önemli değişiklikler gösterdiği görülmektedir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir sınırlarına yeni dâhil olan yerlerin altyapı ve benzeri eksikliklerinin giderilmesi amacıyla belediye hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesinin uygun olacağı kanaati oluşmasına rağmen, buralarda yaygın olarak belediyelerin kendi ekipmanları ve personeli eliyle kendilerinin hizmetleri görmeye devam ettikleri görülmektedir. İşletmecilik anlayışının minimum maliyetle maksimum hizmeti sunabilme yönünde bir eğilim içinde çalıştığı düşünüldüğünde özellikle yeni kurulan yerlerde belediye hizmetlerinin özel sektör yardımıyla yaygın bir biçimde görülmeye başlaması daha etkin ve verimli olabilecektir.

İşletmecilik değerlerinin belediyelerde varlığından ve hizmetlerin etkin ve verimli sunumundan bahsedebilmek için belediyelerin yönetsel kapasitelerinin güçlü ve hizmet götürebilecekleri alanlar dâhilinde yeterli olması gerekmektedir. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir sınırlarına giren ve geniş kırsal alanlara da hizmet sunmak zorunda olan Ankara'daki belediyelerin gerek insan kaynağının gerekse maddi olanaklarının yetersiz olduğu alan araştırmasında sıklıkla vurgulandığı söylenebilir. Bu anlamda büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinde 6360 sayılı Kanunla birlikte sorumluluk, hizmet sunum alanı ve hizmet götürülecek nüfusu artmış olan belediyelerin kaynaklarının yükümlülükleriyle orantılı bir biçimde arttırılması gerekmektedir. Her ne kadar tüzel kişiliği kaldırılan köy, belde belediyesi ve il özel idaresinin mal varlıkları büyükşehir sınırlarındaki yerlere devredilmişse de devredilen kaynakların yetersiz veya kullanılamaz olduğu ve hizmet sunumunun ihtiyaçlarını karşılayacak nitelikte olmadığı gerekçesiyle belediyelerin kaynak ihtiyacının devam

ettiği alan araştırmasına katılanlarca sıklıkla dile getirilmiştir. Bu anlamda belediyelerin yönetsel kapasitelerinin istenen düzeyde güçlü olmadığı ve yönetsel kapasitelerinin güçlendirilmesine ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Son olarak 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS'nin YKİ anlayışının Ankara Büyükşehir belediyesi ve Ankara'daki büyükşehir ilçe belediyelerinde uygulama sahasını büyük ölçüde arttırdığı söylenbilir. Etkin ve verimli bir yönetimin oraya konulması ve ölçek ekonomilerinden yararlanılmasını hedefleyen 6360 sayılı Kanun büyükşehirlerde tüm il düzeyinde işletmecilik anlayışı ve değerleriyle örülü bir model oluşturma gayretindedir ve belediyeler de işletmecilik değerleriyle yönetilme, hatta işletmecilik değerlerinden öte adeta bir şirket gibi ynetilmeabası içerisine girmişlerdir. Fakat yine de YKİ anlayışının belediyelerde uygulama da görülebilmesi yöneticilerin, özellikle de belediye başkanının işletmecilik anlayış ve değerlerini benimsediği ölçüde belediyelerde var olabildiği alan araştırmasından yapılabilecekıkarsamalar arasında belirlemektedir.

SONUÇ

6360 sayılı Kanunla oluşturulan YBBS ile büyükşehirlerde tüm il düzeyinde hizmet sunan bir büyükşehir belediyesi ve tüm ilçe sınırlarında hizmet sunan büyükşehir ilçe belediyesinden ibaret iki kademeli bir yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. Bu Tez’de 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBS’nin mevzuat ve literatür taraması ile alan araştırması yoluyla, YKİ ve Yönetişim anlayışları çerçevesinde değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu değerlendirme yapılırken YKİ ve Yönetişim anlayışlarının yerel yönetimlerde oluşmasını öngördüğü (i) kent planlaması, (ii) işletmecilik, (iii) katılımcı yönetim, (iv) yerellik ve (v) özerklik unsurları çerçevesinde YBBS’nin analizi gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda YBBS’nin söz konusu unsurlar açısından olumlu ve olumsuz yanları ortaya konularak büyükşehir olan illerde yerel yönetimlerin daha iyi işleyebilmesi için bazı öneriler sunulmuştur.

İlk olarak YBBS, yerellik ilkesi itibarıyla olumlu ve olumsuz yanlarıyla değerlendirilmiştir. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinden daha küçük ölçekli ve yerel halka daha yakın olan ve de tüzel kişiliğe sahip olan belde belediyelerinin ve köylerin kapatılmasının yerellik ilkesine aykırılık oluşturacağı görülmektedir. Belediyenin mücavir alanlarının dışında hizmet sunan ve sunduğu hizmetler daha çok kırsal alanlara yönelik olan il özel idarelerinin kapatılması da yerellik ilkesine aykırı olmaktadır. Çünkü, nasıl ki köyler köy halkının ihtiyaçlarını en yakından tespit edebilecek yerel birimlerse, il özel idareleri de belediye mücavir alanlarının dışında kalan ve büyük ölçüde kırsal olan alanların ihtiyaçlarını karşılama hususunda uzmanlaşmış yerel birimlerdir. Fakat, 6360 sayılı Kanun yerellik ilkesine daha uygun ve alanında daha uzmanlaşmış söz konusu birimlerin varlığına son vermiştir. YKİ anlayışı ihtiyaçların en uygun biçimde tespit edilip minimum maliyetle maksimum hizmetin sunulabilmesi gerektiğini savunurken, hizmet sunumunun yerel halka daha uzak birimlerce sunulması hizmet sunum maliyetlerini de arttıracaktır ve bu anlamda yerellikten uzaklaşmak ekonomik anlamda belediyelerin maliyetlerini yükseltebilecektir. Ayrıca, YBBS ile yerellik ilkesinden uzaklaşılması vatandaşların yerel ihtiyaçlarının hızlı ve doğru bir biçimde karşılanabilmesine engel olarak vatandaş odaklı bir kamu yönetimi anlayışını sekteye uğratabilecektir.

Diğer yandan, 6360 sayılı Kanunla birlikte tüm il sınırında hizmet sunan ve kaynakları arttırılmış bir belediye yapısı ile belediye hizmetlerinin tüm il düzeyinde sunulabilmesine imkân da tanınmıştır. Örneğin her yerin düzgün döşenmiş yollara ihtiyacı vardır ve mevsim ne o olursa olsun bu yolların düzgün olması ve ulaşımın aksamasına yol açmayacak nitelikte yapılması gerekmektedir. 6360 sayılı Kanun öncesinde kaynak yetersizliği sebebiyle dayanıksız soğuk asfalt kullanan bir il özel idaresi mevcut iken, 6360 sayılı Kanun sonrasında daha kaliteli ve uzun ömürlü olan sıcak asfalt birçok köye büyükşehir belediyelerince ulaştırılmıştır. Yani, 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil olmayan yerler daha düşük kaliteli hizmet alırken 6360 sayılı Kanun sonrası hemen tüm il düzeyinde aynı kalitede hizmet sunumunun sağlanabilmesi yönünde adım atılmıştır. Büyükşehir belediyesinin ve büyükşehir ilçe belediyesinin hizmetleri gerektiğinde daha yerinden sunabilmeleri için bu belediyelerin merkezlerinden uzak olan yerlerde şubeler açmaları ve gerekli araç parkı ve teçhizatı buralara yakın yerlerde de kullanıma hazır tutmaları yerellik ilkesinin aksamasını bir miktar engelleyebilecektir. Bunun gibi önlemler ilçe belediyelerinin ve büyükşehir belediyelerinin uzaklara sunduğu hizmetlerin aksamaması ve hizmetlerin yerinde görülmesi anlamında önemli adımlar atılmış olacaktır. Yani hizmetlerin yerinden sunulabilmesi büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin ne denli merkezlerinden uzak yerlerde de örgütlenebileceklerine bağlı görünmektedir.

İkinci olarak, YBBS, yerel özerklik bağlamında değerlendirilmiştir. Nitekim il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler temellerini Anayasa'dan alan ve kendilerine ait tüzel kişilikleri olan yerel yönetim birimleridir. 6360 sayılı Kanunla herhangi bir referandum yapılmadan ya da halka danışılmadan bu yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğine son verilmesi pek çok akademiysen ve hukukçu tarafından özerkliğe aykırı görülmüş ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da ihlali olarak değerlendirilmiştir. Fakat Anayasa Mahkemesi 12.09.2013 tarihinde aldığı kararla söz konusu yerel yönetim birimlerinin kapatılmasının Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır. 6360 sayılı Kanun pek çok yerel yönetim birimini kapatarak, bir taraftan bunların özerkliğini zedelemiş; diğer taraftan büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olan yerlerin mali kaynaklarını arttırarak ve hizmet sunum alanlarını genişleterek bu belediyelerin idari ve mali özerkliğini pekiştirici adımlar atmıştır. Fakat bu sefer de

büyükşehir ilçe belediyeleri pek çok hizmetin sunumunda büyükşehir belediyesinin hizmetlerine ihtiyaç duyduğundan, bir anlamda ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin vesayeti altında kalmıştır. Örneğin, büyükşehir belediyesi tüm il düzeyinde imar uygulamalarında söz sahibi olarak ilçe belediyelerinin yaptıkları uygulama imar planlarını değiştirme ve bozma yetkisine sahip olmakla birlikte, söz konusu uygulama imar planlarının büyükşehir belediyesinin yaptığı nazım imar planlarına uygun olması da gerekmektedir. Üstelik, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin yaptığı imar planlarını denetleyebilecek bir mekanizmaya sahip olmaları kendi ilçeleriyle ilgili kent planlamasına dair kararlara tam anlamıyla müdahil olabilmeleri için gereklidir. Bunların dışında, büyükşehirlerdeki belediyeler lehine idari ve mali özerkliğin YBBS ile büyük ölçüde güçlendirildiğini söylenebilse de büyükşehirlerdeki belediyelerin mali kaynakları hizmet sunacakları alan ve yüzölçümüyle doğru orantılı artmamıştır.

Özerklikle ilgili söylenebilecek bir diğer unsur ise belediyelerin mali anlamda kaynaklarının değerlendirilmesi noktasındadır. 6360 sayılı Kanunla birlikte çok sayıda büyükşehir ilçe belediyesinin sınırlarında değişiklik yapılmıştır. Üstelik genel olarak bu belediyelerin sınırları önemli miktarda genişlemiştir. Fakat gerek büyükşehir belediyesinin gerekse ilçe belediyelerinin gelirleri hizmet götürecekleri nüfus ve yüzölçümüyle aynı doğrultuda artış göstermemiştir. Bu anlamda büyükşehirlerdeki belediyelerin kaynaklarının arttırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bir diğer önemli nokta ise sınırlarında değişiklik yapılan ilçe belediyelerindeki mülkiyet sorunlarıdır. Bu anlamda bazı ilçe belediyelerinin sınırları değişmiş, ilçe belediyesinin hizmet sunum alanına yeni giren yerlerdeki mal varlıklarının mülkiyetleri ise oraya hizmet sunan bir önceki/eski ilçe belediyesinde kalmıştır. İlçe belediyelerinin hizmet sunacakları alan kapsamına yeni giren yerlere hizmet götürürken kaynak sıkıntısı çekmemeleri için o yerlerden elde edilecek mülk gelirleri eski ilçe belediyesinden alınıp yeni ilçe belediyesine tahsis edilmesi gereklilik arz etmektedir. YBBS’de mülkiyetlere dair bu durumu düzenleyen bir unsur olmadığı için belirli bir yere hizmet götüren belediye farklı, oradaki taşınmazların gelirlerini almaya devam eden belediye farklı olmakta, bu durumun da belediyeler için sorun yarattığı ve onları kaynak sıkıntısına sürüklediği görülmektedir.

Sonuç itibariyle, YBBS ile il özel idaresi, belde belediyesi ve köy gibi derin tarihi kökleri olan yerel yönetim birimlerinin varlığına bir kanun ile son verilmesi yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyici bir adım olarak belirmektedir. Gerek YKİ gerekse Yönetişim anlayışlarının rekabet edebilen özerk yapıları örgütlerin oluşturulmasını öngördükleri gözönüne alındığında, YBBS'nin gerek bazı yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğine son vermesi, gerekse büyükşehirlerdeki belediyeleri idari ve mali anlamda yeterli ölçüde güçlendirmemesi özerklik bağlamında YBBS'nin YKİ ve Yönetişim anlayışlarının istediği düzeyde gerçekleştirilemediğini ortaya koymaktadır.

Üçüncü olarak, YBBS'nin büyükşehirlerde kent planlaması ve imar düzenlemesinde yaratacağı etkiler bağlamında değerlendirilmiştir. Nitekim 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyesine tüm il düzeyinde imar planlaması yapabilmesi ve kentsel dönüşüm girişimlerini yürütmesi imkânı tanınmıştır. Ayrıca, ilçelerde de ilçe belediyelerinin tüm ilçenin mülki sınırları içerisinde imara ilişkin düzenlemeleri yapabilmesinin önü 6360 sayılı Kanunla birlikte açılmıştır. İl düzeyinde eşit ve birbiriyle tutarlı bir kent planlamasının yapılması anlamında 6360 sayılı Kanun olumlu sonuçlar doğurabilmekte ve il düzeyinde bütüncül imar düzenlemelerinin yapılmasını mümkün kılabilmektedir. İlave olarak, belde belediyesi gibi küçük ölçekli yerel birimlerin kapatılmasıyla kent planlaması ve kentsel dönüşüm projeleri daha büyük ölçekli belediyelerce yapılacağından, ölçek ekonomilerinden yararlanılması sağlanabilecektir. Ekonomik gelişmenin motoru konumunda olan kentlerde etkin, verimli ve ekonomik bir kentsel dönüşümün yapılabilmesi ve gelişen ve küreselleşen dünyaya entegre olabilen kent tasarımının inşasında daha başarılı sonuçlar verebilmesi itibariyle YBBS, YKİ ve Yönetişim anlayışlarının temel ilkelerinin kent planlaması çerçevesinde gerçekleştirilebilmesi anlamında olumlu bir değişim içerisine girmeyi hedeflemiştir. Kent planlaması ve kentsel dönüşüm anlamında YBBS yukarıda sayılanlar çerçevesinde olumlu sonuçlar doğurabilecektir.

Ancak, YBBS kent planlaması ve imar düzenlemeleri noktasında olumsuz nitelik arz edici bazı uygulamaları da beraberinde getirmiştir. Bunlardan en önemlisi kentsel rantın büyükşehirlerde YBBS ile artması durumudur. Çünkü belediyeler yatırımları ve küresel sermayeyi kendi bölgelerine çekebilmek için hızla pek çok alanı imara açacaklar ve bu durum kentlerde rant artışına neden olabilecektir. Bunun yanı sıra, 6360 sayılı Kanunla

özelikle yeni araziler (ki bunlar büyük ölçüde tarımsal ve kırsal arazilerdir) kendi sınırlarına dahil olan belediyeler buralarda hızla imara açma gibi bir yol seçebilecekler ve bu durum kentsel rant yaratabilecektir. Aynı zamanda, bu kentsel rant kaygısı tarımsal üretimin düşmesine de sebebiyet verebilecektir. Bunların dışında, yüksek borçlara sahip olup, kapatılarak borçlarıyla birlikte ilçe belediyelerine bağlanan belde belediyelerinin borçlarının kapatılabilmesi ve ilçe belediyelerine kaynak yaratılabilmesi için de ilçe belediyeleri hızla ellerindeki arazileri imara açarak satabilecek, bu durum da kentsel ranta sebep olabilecektir.

İmar uygulamalarının gerçekleştirilmesine ilişkin bir başka sorun da yukarıda da ifade edildiği gibi büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında imar hususunda yaşanabilecek uyumsuzluklardır. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında en önemli ve sorunlu alanlardan biri imar plan ve uygulamalarına ilişkindir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin yaptıkları imar planlarıyla ilgili büyükşehir belediyelerinin inceleme, denetim ve değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır. İlçe belediyelerinin imar planlarına ilişkin değişikliklerde aldıkları kararlar üç ay içerisinde nazım planlara uygunluğu açısından büyükşehir belediye meclislerince değerlendirilerek aynen veya değiştirilerek onaylanmaktadır. Bu durum mevcut sistemde yerel ihtiyaçları en yakından görme imkânına sahip olan ilçe belediyelerinin özerk yapısını zedelediği gibi büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde bir vesayet yetkisinin oluşmasına sebep olmaktadır. Bu anlamda, ilçe belediyelerinin de büyükşehir belediyelerinin yaptığı nazım imar planları üzerinde söz sahibi olması ve böylece ikili bir denetim mekanizmasının gerçekleştirilebilmesi, gerek yerel özerklik gerekse yerellik ilkesi çerçevesinde oluşturulacaktır.

Dördüncü olarak, YBBS'nin katılımcı yönetimin sağlanması noktasında yarattığı gelişmeler ele alınmıştır. Katılımcı bir yönetim sisteminin varlığı iyi Yönetişimin belediye düzeyinde sağlanabilmesi için önem arz etmektedir. Katılımcı bir yönetimin doğası gereği küçük ölçekli yapılarda daha fazla olması beklenir. Üstelik köy gibi kırsal yerleşimlerde köy halkının doğrudan yönetsel sürece katılabilecekleri mekanizmalar varken YBBS ile büyükşehirlerde köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi katılımcı bir yönetimin ve iyi bir yönetim sisteminin zayıflatılmasına sebep olmuştur. Bu anlamda, yasa koyucu belde belediyesi ve köy gibi yerel birimleri

çok daha güçsüz bir yapı olan mahalleye dönüştürerek katılımcı bir yönetim mekanizmasına zarar verici bir karar almıştır. Aynı şey il özel idareleri için de geçerlidir. İl özel idareleri ağırlıklı olarak kırsal alanlara hizmet götürmek üzere yine kırsal alandaki seçmenler tarafından oluşturulan yerel meclise (il genel meclisini) sahip bir yapıda örgütlenmekteydi. Fakat bu yapı YBBS ile büyükşehirlerde sona erdirilmiş ve iyi bir yönetim ortamının kurulmasına hizmet eden katılımcı bir yönetim mekanizmasının etkisi YBBS ile şekil değiştirerek bir ölçüde azalmıştır. Diğer yandan, katılımcı bir yönetimin sağlanması noktasında YBBS'nin olumlu yönleri de yok değildir. İl sınırları içerisinde yaşayan gerek kırsal alanda gerek kentsel alanda yaşayan insanlar hep birlikte büyükşehir belediye başkanını seçebilmektedir. Üstelik tüm ilçelerin belediye başkanları ve belirli sayıda belediye meclis üyeleri büyükşehir belediye meclisini oluşturduğundan, ildeki tüm vatandaşlar bir şekilde büyükşehir belediye meclisinin oluşmasında söz sahibi olabilmekte ve kırsal alanlardan gelen büyükşehir belediye meclis üyeleri seslerini büyükşehir belediyesi düzeyinde duyurabilme fırsatına sahip olmaktadır.

Ancak, her ne kadar büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi düzeyinde halkın yönetime katılması noktasında çeşitli olumluluklar YBBS'de görülmekteyse de stratejik plan gibi belediyelerin yol haritalarını çizen araçların büyük ölçüde katılımcı bir yöntemle hazırlanmadığı hatta bazen yalnızca usulen hazırlandığı, farklı aktörlerin yönetsel sürece katılımının sağlandığı iyi bir Yönetişim mekanizmasının ve katılımcı bir yönetim anlayışının varlığının belediye başkanının bu doğrultudaki tutumuna bağlı olduğu görülmektedir.

YBBS'nin katılımcı yönetimin oluşturulması noktasında beraberinde getirebileceği olumsuzlukları bunlarla da sınırlı değildir. Katılımcı yönetim noktasında 6360 sayılı Kanuna ilişkin en önemli eleştirilerden biri, temsiliyet konusunda yapılabilir. Bu anlamda büyükşehir olan illerde kırsal kesimde yaşayanlar da kent merkezinde yaşayanlar da aynı belediye meclislerinin belediye meclis üyesi ve belediye başkanını seçmekte rol oynamaktadır. Fakat büyükşehir ilçe belediyelerindeki seçilmişlerin kırsal alanlardaki halkın ihtiyaçlarına mı yoksa kent merkezindeki insanların ihtiyaçlarına mı öncelik vereceği konusu belirsizdir. Üstelik, özellikle 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerin arazilerinin bazılarının tamamen kırsal

alandan oluştuğu göz önüne alındığında, söz konusu kırsal alanlardan seçilen belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye meclislerine de katılacaklardır. Büyükşehir belediye meclislerinde de benzer bir sorun yaşanarak önceliğin kent merkezlerine mi yoksa kırsal alanlara mı verileceği sorunu yaşanabilecektir. Kırsal nüfusun daha az olduğu düşünöldüğünde bu nüfusun büyükşehir belediye meclislerinde temsiliyetinin zayıf olabileceği iddia edilecektir. Ancak, YBBS ile aslında nüfusla orantısız bir temsil hakkına sahip olabileceklerdir. Örneğin, 872.025 nüfusu ve hemen tüm yerleri kentsel alan olan Keçiören Belediyesi'nin Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nde 10 büyükşehir belediye meclis üyesi varken, 2.901 nüfuslu ve oldukça geniş kırsal alana sahip olan Evren Belediyesi'nin 2 meclis üyesi bulunmaktadır. Yani bir Keçiören Belediyesi meclis üyesi büyükşehir belediye meclisinde yaklaşık 87.000 belde halkını temsil ederken, bu sayı Evren Belediyesi için yaklaşık 1.450'dir. Bu durum, kırsal alanın temsil kabiliyetini büyükşehir belediyesinde arttırmakta ama kararlarda gerekli çoğunluğu sağlayamamalarına neden olabilmekte, kentsel alanlarda yaşayan geniş halk kitlelerinin ise kırsal alandakine göre çok daha düşük bir sayıda belediye meclis üyesiyle büyükşehir belediyelerinde temsiliyetine neden olabilmektedir.

6360 sayılı Kanunun Gerekçesi ilk paragrafından itibaren etkin, verimli, hesap verebilir, saydam, vatandaş odaklı ve vatandaş memnuniyetini arttırmaya çalışan, katılımcı bir kamu yönetim anlayışının değişen dünyada oluşturulmasının zorunluluğundan bahseder. Söz konusu zorunluluklar gerek YKİ gerekse Yönetişim anlayışlarının sıklıkla vurguladığı değerleri oluşturur. Fakat 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu sistem büyük ölçüde katılımcı bir yönetim sistemini oluşturma gayesi olmaksızın etkin ve verimli işleyen ve işletmecilik değerlerinin yerel sistemde uygulanabildiği bir yerel yönetim yapısı oluşturmayı amaçlamaktadır.

6360 sayılı Kanunun beraberinde getirdiği söz konusu işletmecilik değerlerinden belki de en önemlisi etkin ve verimli çalışan bir yerel yönetim sisteminin büyükşehirlere getirilmesidir. 6360 sayılı Kanun öncesinde özellikle belde belediyelerinin gerek kaynaklarının yetersiz ve borçlarının çok fazla olması, gerekse cari giderlerinin fazlalığı gibi nedenlerle sıklıkla kapatılması gerekliliği vurgulanmıştır. Nitekim, 6360 sayılı Kanunla belde belediyelerinin kapatılması ve il düzeyinde büyükşehir belediyelerinin

hizmet götürecektir olması daha etkin ve verimli çalışan bir yerel yönetim sisteminin oluşturulması noktasında önemli bir adım olarak görülebilir. Kaynakların tek elden kullanıldığı, gelirleri artan ve ölçek ekonomilerinden yararlanabilen daha büyük ölçekli bir büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi yapısı 6360 sayılı Kanun’la birlikte oluşturulmuştur. Optimal sayıda personelin çalıştırılması, optimal kaynak ve hizmetin sunulması için kaynakların tek elde toplanması büyükşehirlerdeki belediyelerin etkin ve verimli çalışmasının sağlanması anlamında olumlu bir ortam yaratabilmektedir. Birim maliyetlerin ve kişi başına düşen kamu harcamalarının azaltılabilmesi gerekçeleriyle hizmetlerin çok sayıda farklı merkez tarafından verilmesi yerine daha büyük ve optimal ölçekli bir yerel birim tarafından sunulmasının gerekliliği 6360 sayılı Kanunun yasal gerekçeleri arasında sıklıkla vurgulanmıştır. Ancak, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin oldukça uzak yerlere hizmet götürecektir olması hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanamamasına sebebiyet verebilecek ve hizmetlerin aksamasına neden olabilecektir.

İşletmecilik bağlamında yapılabilecek bir başka değerlendirme ise stratejik planlama ve performans ölçümlerine yöneliktir. Nüfusu 50.000’in altında olan belediyelerin stratejik plan yapmak zorunda olmamaları ve bazılarının da yapmamaları uzun vadeli stratejilerini ortaya koyamayan büyükşehir ilçe belediyelerinin varlığına sebep olabilmektedir. Kaldı ki, belediyelerde yapılan stratejik planların ve performans ölçümlerinin formalite gereği yapılmak yerine gerçekçi bir şekilde hazırlanmaları bir ihtiyaçtır. İşletmecilik anlayışı çerçevesinde hareket eden bir belediye yapısının oluşturulması için stratejik planların gerçekçi hedeflerle hazırlanması ve onlara harfiyen uyulması gerekmektedir. Ayrıca, etkin ve verimli bir belediye yapısı için de performans ölçüm ve denetimlerinin belediyelerde istikrarlı bir biçimde yapılması belediyeler için bir ihtiyaç niteliğindedir.

YBBS’nin değerlendirilmesi gereken bir başka unsuru ise özelleştirmelerdir. YKİ anlayışı özel sektörün daha verimli çalıştığını sıklıkla vurgulamaktadır. Nitekim, belediyeler de doğrudan özel sektörden hizmet satın alımı yoluna gitmektedirler. 6360 sayılı Kanun sonrası çok daha geniş alanlara hizmet sunacak olan büyükşehirlerdeki belediyeler sıklıkla sundukları hizmetlerin özelleştirilmesine başvurmaktadır. Özellikle, personel eksiklerini özel sektördeki taşeron firmalar marifetiyle çok daha düşük

maliyetler ile sağlayabilmektedirler. Bu anlamda YBBS ile özelleştirmelerde artış olması beklenebilmektedir. Gerek personel ihtiyacını karşılamak, gerek özel sektöre belediye hizmetlerini sundurmak gibi farklı özelleştirmelerle belediyelerin maliyetlerini düşürmeleri ve hizmet sunumu noktasında yetersizliklerini telafi edebilmeleri sağlanabilmektedir. Bu anlamda, özelleştirmelerle uzak yerlere hizmet götüreceği olan büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinin karşılaşması beklenen etkinlik ve verimlilik sorunları da aşılabilecektir.

YBBS ile özelleştirmenin yaygınlaşacak olmasının bir nedeni daha ileri sürülebilir: Hizmet sunacakları alanlar artan ve kendilerine borçlu yerel yönetim birimleri devredilen büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri nakit sıkışıklıklarını ve kaynak yetersizliklerini giderebilmek için ellerindeki mal varlıklarını satışa çıkarmayı isteyebileceklerdir. Özellikle, büyükşehirlerdeki belediyelere köy gibi önemli taşınmazları olan birimlerin bağlanması ile bir anda çok sayıda taşınmaza sahip duruma gelen belediyelerin özelleştirme yapma ve bu sayede kaynak sağlama noktasında istahları artacak, bu durum da özelleştirmelerde artış yaratabilecektir.

YBBS'nin işletmecilik bağlamında ele alınması ve değerlendirilmesi gereken belki de en önemli unsur ise büyükşehirlerdeki belediyelerin yönetsel kapasiteleri ile ilgilidir. 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyesinin ve büyükşehir ilçe belediyesinin sınırları genişlemiş ve hizmet götürecekleri nüfus büyük ölçüde artmıştır. Bu artışları karşılamak için büyükşehirlerdeki belediyelerin gelirlerinde artışlar yapılmış ve kapatılan yerel yönetim birimlerinin mal varlıkları bu belediyelere aktarılmıştır. Ayrıca yönetsel kapasitesi yetersiz olan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerine de büyükşehirlerde son verilmiştir. Bu anlamda YBBS yönetsel kapasitesi daha güçlü bir yerel yönetim sistemini büyükşehirlerde kurmak istemiştir.

Fakat gerek büyükşehir belediyesinin gerekse büyükşehir ilçe belediyesinin kaynakları, nüfusları ve sınırlarıyla aynı oranda artmadığı için bu belediyelerin sınırları içerisindeki alanlara, özellikle de kırsal alanlara, hizmet götürme yönünden kaynak yetersizlikleriyle karşı karşıya kalmaları olasılığı artmıştır. Bu anlamda, gerek maddi kaynağı, gerekse kaliteli teknik personeli yetersiz kalan bir belediye sistemi ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, kuruluş anından itibaren metropoliten alanlara hizmet eden büyükşehir belediyesinin bir anda kırsal alana da hizmet edecek olması, kırsal alanlara hizmet sunabilmesi yönünden

yeterli beceriye ve tecrübeye sahip olup olamayacağı sorusunu ortaya çıkarmaktadır. Bu açıdan yapılması gereken belki de il özel idarelerini kapatmak yerine il özel idarelerini güçlendirerek hem büyükşehir belediyesinin hem de il özel idaresinin kırsal alanlara birlikte hizmet sunabildiği bir yerel yönetim sistemini oluşturmak olmalıydı.

YBBS ile büyükşehirlerdeki belediyelerin yönetsel kapasitelerine ilişkin yapılması gereken bir başka değerlendirme ise ölçek sorunsalı noktasında olmalıdır. Nitekim, optimal bir yerel yönetim büyüklüğünün saptanması, sahip olunması gereken kaynakların, nüfusun ve yüzölçümünün hemen her hizmet için ayrı ayrı belirlenmesi gerekmektedir. Fakat 6360 sayılı Kanunla belediyelerin sınırları değiştirilirken böyle kapsamlı bir araştırmanın yapıldığına dair bir bulguya rastlanamamıştır. Optimal ölçek büyüklüğü sağlayamayan bir belediye yapısının ne etkin ve verimli hizmet sunmasından, ne de yönetsel kapasitesinin yeterliliğinden bahsetmek mümkün olacaktır.

Bunların dışında YBBS'nin henüz hissedilmeyen ama gelecekte hissedilecek ve sorun yaratacak bazı yönleri de bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerden beş yıl süreyle emlak vergisi ve Belediye Gelirleri Kanununa göre alınan vergi, harç ve katılım paylarının alınamayacağı ile yine beş yıl süre için içme ve kullanma sularına uygulanan en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde içme ve kullanma sularından ücret alınacağını ihtiva eden düzenleme beş yıl boyunca köy halkının ya da mahalleleşmiş köylerdeki halkın cebinden çok az bir para çıkmasını sağlayacaktır. Fakat, 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden beş yıl sonra o güne kadar emlak vergisi, belediye harcı ve su ücreti gibi bir gideri olmayan yöre halkının ekonomik anlamda sıkıntıya girmesi sonucunu doğuracaktır. Kaldı ki, kırsal nüfusun gelir düzeylerinin düşüklüğü, arazilerin büyüklüğü, çok daha fazla belediye yatırımına ihtiyaç duyulması ve bu bağlamda belediyelerin oralardan daha fazla tahsilat yapacak olması, mahalleleşen köy halkının ve tarımsal üretkenliğin darboğaza girmesine neden olacaktır.

YBBS ile tarımsal üretimde yaşanabilecek aksamaların oluşması bunlarla da sınırlı kalmamaktadır. 6360 sayılı Kanunla kapatılan köylerin tarımsal üretimin motoru konumunda oldukları göz önüne alındığında tarım ürünleri üretiminin düşmesi muhtemeldir. Bu durumu öngörmüş olan yasa koyucu 6360 sayılı Kanunla 5216 sayılı Kanuna yaptığı eklemeye ilçe ve büyükşehir belediyelerinin tarımsal ve hayvansal

üretimi destekleyecek her türlü faaliyette bulunabileceklerini düzenlenmiştir. Fakat bunu büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin inisiyatifine bırakmaktadır. Belediyelerdeki karar alıcılar tarımsal ve hayvansal faaliyetleri destekleyip desteklememekte serbest olacakları için bu tarımsal üretkenliği düşürebilecek ve bölgesel kalkınmayı ve tarımsal üretim kapasitesini aşağılara çekebilecektir. Bazı büyükşehir belediyesinde köylüye tohum yardımının yapılması gibi faaliyetlere girilmişse de söz konusu hükmün belediye'deki uygulayıcıların inisiyatifine bırakılmaksızın zorunlu bir şekilde belediyelerin tarım ve hayvancılığı desteklenmesinin sağlanması ile mahalleleşen köylerin tarımsal üretim miktarının azalmasına engel olunabilecektir.

Yukarıda sayılanların dışında, YBBS'nin belediyeler için oy kazanma potansiyeli düşük olan yerlerde, hizmetlerin etkin ve verimli sunumu yönünde siyasî sebeplerle bazı olumsuz sonuçlar yaratabileceği belirtilmelidir. Başında merkezi bir yönetici (vali) olan il özel idareleri siyasî kaygıları minimize ederek hizmet odaklı bir yönetim sergilemekteydi. Oysa belediyeler bir sonraki seçimleri tekrar kazanabilmek adına oy getirecek bölgelere daha çok hizmet sunma eğiliminde olabilecektir. YKİ anlayışının temellerinin dayandığı kamu tercihi teorisinde bahsedildiği üzere, siyasiler kendi oylarını maksimize edebilmek için harcama yapacak ve daha fazla hizmet sunacaklardır. Bu durum 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehirlerdeki tüm il/ilçe düzeyine hizmet götürecek olan belediyelerin farklı bölgelere farklı kalitede hizmet sunmasına, bazı bölgelere ise hiç hizmet sunmamasına sebep olabilecektir. Bu bağlamda, yasa koyucu belde belediyelerini kapatarak belki yerinde bir karar vermiştir; fakat, özellikle kırsal alanlara siyasî kaygı gütmeksizin hizmet götüren ve başında valinin bulunduğu il özel idarelerinin kapatılması, gelecekte kırsal alanlar için olumsuz sonuçlar yaratabilecektir. Bu anlamda il özel idarelerinin büyükşehir belediyesi olan yerlerde tekrar açılması daha işlevsel olacaktır. Kaldı ki, yerel birimlerin kapatılması değil, etkin hizmet sunacak kapasitede sayılarının ve kaynaklarının arttırılması daha etkin ve verimli bir yerel hizmet sunumunu beraberinde getirebilecektir.

Son olarak, Türkiye'de daha etkin, verimli ve katılımcı bir yerel yönetim sisteminin kurulması için büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il sınırları düzeyine çıkarmak yerine illerin optimal yüzölçümlerinin tespit edilmesi yoluna gidilmesi bir alternatif

oluşturabilir. Böylece yerel hizmetler hem daha yerinde sunulabilir, hem de yönetsel kapasiteleri daha güçlü yerel yönetim yapısı oluşturulabilir. Bu doğrultuda YKİ ve Yönetişim anlayışlarının yerel düzeyde çok daha başarılı uygulanabilmesi sağlanabilir. Örneğin, Evren ilçesi Ankara şehir merkezine 174 km uzaklıkta iken, bu ilçe Kırşehir'e 63 km, Aksaray'a ise 100 km uzaklıkta; Nallıhan ilçesi Ankara şehir merkezine 161 km uzaklıkta iken Eskişehir'e 119 km, Bolu'ya ise 102 km uzaklıkta; benzer bir biçimde Şereflikoçhisar Ankara şehir merkezine 148 km, Aksaray'a ise 80 km uzaklıktadır. Söz konusu ilçelerin Ankara'nın şehir merkezlerine uzaklığı ve civarındaki şehir merkezlerine yakınlığı göz önüne alındığında, hizmetin yerel halka en yakın birimler tarafından götürülmesinin sağlanabilmesi için yasa koyucunun illerin coğrafi sınırlarında yeniden bir düzenleme yapması (muhtemelen bazı illerin küçültülmesi veya birleştirilmesi) optimal hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi bakımından ve kaynakların çok daha etkin ve verimli kullanılabilmesi açısından çok daha uygun olabilecektir.

Kısaca ifade etmek gerekirse, YBBS; il özel idaresi, belde belediyesi ve köy gibi yerel yönetim birimlerini yerel halka sormaksızın kapatarak iyi yönetim ortamının kurulabileceği yerel yapıyı kaldırmıştır. Ayrıca, yerellik ve özerklik bağlamında da büyükşehirlerdeki yerel yönetim sistemini güçsüzleştirmiştir. Kent planlaması anlamında optimal hizmet sunan bir kent yapısının oluşması için ise YBBS olumlu bir adım atmıştır. YBBS, YKİ anlayışının temel değerleri noktasında belediyelerde olumlu adımlar atmıştır. Bu anlamda etkin ve verimli bir belediye sistemini büyükşehirlerde kurmak istemiştir. Fakat, YBBS, büyükşehirlerdeki belediyeleri mali ve idari anlamda yeteri kadar güçlendirmede için yönetsel kapasitesi güçlenemeyen bir yerel yapı ortaya koymuş ve bu anlamda mali özerkliği istenilen seviyede olmayan bir belediye sistemi oluşturmuştur. Bu yüzden, YBBS ile YKİ anlayışının oluşmasını istediği düzeyde işletmecilik anlayış ve değerleriyle hareket eden bir yönetsel yapı tam anlamıyla oluşturulamamıştır.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Ş., & Tek, M. (2014). 6360 Sayılı Yasa ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 23 (3), 73-102.
- Akbulut, Ö. (2007). Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu. *Mülkiye Dergisi* , 31 (254), 73-86.
- Aktan, C. C. (2006). Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama. C. C. Aktan (Dü.) içinde, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi* (s. 167-192). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aktan, C. C., & Çoban, H. (2006). Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri. C. C. Aktan (Dü.) içinde, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi* (s. 13-40). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi". *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* , 11 (2), 21-38.
- Ateş, H., & Çetin, D. (2004). Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe. M. Acar, & H. Özgür (Dü) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (s. 255-285). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Atıntaş, A. (2008). Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskler. *Sayıştay Dergisi* (69), 3-16.
- Atmaca, Y. (2013). Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 3 (2), 168-184.
- Balcı, A. (2008). Kamu Yönetiminde 'Hesap Verebilirlik' Anlayışı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 155-179). Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Barca, M., & Nohutçu, A. (2008). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 337-362). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bayramoğlu, S. (2014). *Yönetişim Zihniyeti Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bezci, B., & Coşkun, B. (2007). Avrupa Birliği ve Sübzidiarite İlkesi: İlkenin AB'de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 16 (3), 5-27.

- Bilge, S. (2007, Ocak 2). *Belediyelerde Performans Ölçümü (Beper) Projesi*. Nisan 20, 2015 tarihinde e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi: <http://www.e-akademi.org/makaleler/sbilge-3.htm> adresinden alındı
- Bilgiç, V. (2008). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 27-46). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bingöl, N. (2006). Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama. C. C. Aktan (Dü.) içinde, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi Can*; (s. 193-215). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bozkurt, Ö., & Ergun, T. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)*. (S. Sezen, Dü.) Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.
- Bozlağan, R. (2014). Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı. M. Acar, & H. Özgür (Dü) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 275-301). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Bozlağan, R. (2002). Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri. B. Parlak, & H. Özgür içinde, *Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 203-234). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Çalcalı, Ö. (2014). 6360 Sayılı Kanun'un Türkiye'de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Değişiklikler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 23 (4), 49-68.
- Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 sayılı Büyükşehir Yasası. *Analiz*.
- Ceritli, İ., & Güneş, A. (2010). Sürdürülebilir Kentleşme ve Katılımcı Yerel Yönetim Uygulamalarında Yönetişim Olgusu Bağlamında Yerel Gündem 21. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, & H. Eşki Uğuz (Dü) içinde, *Yönetişim Kuram, Boyutlar ve Uygulama* (s. 523-552). Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 53-64.
- Çoban, A. R. (2014). Kamu Tercih Teorisi. M. Acar, & H. Özgür (Dü) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 75-95). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Çoker, Z. (1992). Yerel Yönetimin Özerkliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1 (2), 61-64.
- Coşkun, B. (2008). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 47-65). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Coşkun, B., & Koyuncu, B. (2008). Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 363-386). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Coşkun, S. (2008). Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 97-82). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Creative Research Systems. (1982). *The Survey System*. Mart 3, 2015 tarihinde Survey System: <http://www.surveysystem.com/sscalc.htm> adresinden alındı
- Çukurçayır, M. A. (2012, Kasım 12). Büyükşehir yasa tasarısı ne şekilde okunmalı. Radikal.
- Çukurçayır, M. A. (2014). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim. M. Acar, & H. Özgür (Dü) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 257-273). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Çukurçayır, M. A. (2006). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M. A., & Eroğlu, H. T. (2012). Yönetişim Yaklaşımı ve Türkiye'de Kent Konseyleri. F. N. Genç (Dü.) içinde, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (s. 215-244). Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Demiral, B. (2007). Türkiye'de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar. H. Özgür, & M. Kösecik içinde, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - II: Uygulama* (s. 64-99). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Demirci, M. (2012). Yönetişim Perspektifinden Kent Planlaması. F. N. Genç (Dü.) içinde, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (s. 137-173). Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service*. New York: M.E. Sharpe.
- Doğan, Z., & Dağ, M. (1995). Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4 (3), 47-64.
- Eke, F. (2000). 3194 Sayılı İmar Yasasına Eleştirel Bir Bakış. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (3), 57-68.
- Eliassen, K. A., & Sitter, N. (2008). *Understanding Public Management*. Sage Publication.
- Erdoğan Tosun, G. (2014). Sivil Toplum. M. Acar, & H. Özgür (Dü) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 225-255). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

- Ersöz, H. Y. (2001). Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 10 (2), 31-50.
- Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi* (7. Baskı b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Falay, N. (1998). Yerel Yönetimlerde Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 7 (1), 14-20.
- Fırat, A. S. (1998). Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 7 (1), 78-90.
- Fredericson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review* , 56 (3), 263-270.
- Genç, F. N. (2012). Yönetişim, Yönetime Katılma ve Farklı Katılım Türleri. F. N. Genç (Dü.) içinde, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (s. 47-86). Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Geray, C. (2001). Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 10 (4), 7-22.
- Göküş, M. (2010). Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, & H. Eşki Uğuz (Dü.) içinde, *Yönetişim Kuram, Boyutlar ve Uygulama* (s. 585-615). Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Görmez, K. (2012, Kasım 18). Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası. Zaman.
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur? *Legal Hukuk Dergisi* , 11 (122), 37-82.
- Gül, H., & Özgür, H. (2004). Ademi merkezîyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (s. 161-2004). içinde Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Gül, H., Kiriş, H. M., Nergiz, N., & Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Günel, A., Atvur, S., & Okudan Dernek, K. (2014). 6360 sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 19 (3), 55-70.

- Güzelsarı, S. (2004). Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. M. K. Öktem, & U. Ömürgönülşen içinde, *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları* (s. 85-137). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Halis, M., & Tekinkuş, M. (2008). Kamuda Performans Yönetimi. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (s. 223-254). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration* , 69, 3-19.
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory* , 267-282.
- İzci, F., & Turan, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 18 (1), 117-152.
- Kalemci, R. A. (2012). İşlem Maliyeti Kuramı. H. C. Sözen, & H. N. Basım (Dü) içinde, *Örgüt Kuramları* (s. 117-140). İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.
- Kapucu, N. (2012). Sivil Toplumun Kamu Politikalarına Etkin Katılımı: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Yönetişime Geçiş ve Devlet-Birey İlişkileri. F. N. Genç (Dü.) içinde, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (s. 31-46). Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Kapucu, N., & Gündoğan, E. (2010). Yönetişim, Kalkınma Ekonomisi ve Demokrasi. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, & H. Eşki Uğuz (Dü) içinde, *Yönetişim Kuram, Boyutlar ve Uygulama* (s. 553-584). Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Karagel, H., & Üçeçam Karagel, D. (2014). Administrative Geography Analysis of Legislation #6360 Regarding Metropolitan Municipalities In Turkey (2012). *Procedia Social and Behavioral Sciences* , 176-185.
- Karakılçık, Y., & Özcan, A. (2005). Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 14 (4), 5-30.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010, Eylül). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. 04 09, 2015 tarihinde <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf> adresinden alındı

- Keleş, R. (1992). Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik. *ağdaş Yerel Yönetimler* , 1 (2), 9-14.
- Keleş, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 4 (1), 3-14.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R. (2012). *Kentleşme Politikası*. İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R. (2011). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2010). Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, & H. Eşki Uğuz (Dü) içinde, *Yönetişim Kuram, Boyutlar ve Uygulama* (s. 57-71). Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M., & Öztop, S. (2010). Belediyelerde Stratejik Planlama: Ege Bölgesi İl Belediyeleri Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 17 (2), 1-15.
- Keskinok, H. Ç. (2013). Küreselleşme İdeolojisinin Kent Planlamaya İlişkin Kavramları. *Memleket Siyaset Yönetim* , 235-251.
- Koçak, S. Y. (2010). Avrupa Birliği ve Yönetişim. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, & H. Eşki Uğuz (Dü) içinde, *Yönetişim Kuram, Boyutlar ve Uygulama* (s. 465-493). Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Koçak, S. Y., & Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* (21), 295-307.
- Kösecik, M. (2002). Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler. B. Parlak, & H. Özgür içinde, *Türkiye’de Yerel Yönetimler* (s. 1-38). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Koyuncu, E. (2011). Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Uygulaması: İngiltere ve Türkiye Örnekleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 53-82.
- Krejcie, R. V., & Morgan, D. W. (1970). Determining Sample Size for Research Activities. *Education and Psychological Measurement* , 30, 607-610.
- Kurt, M., & Uğurlu, Ö. Y. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliğinin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi* , 9 (2), 81-109.
- Lane, J. E. (2002). *New Public Management*. London: Routledge Taylor&Francis Group.

- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2009). The Proverbs of New Public Administration: Lessons from an Evidence-Based Research Agenda. *The American Review of Public Administration* , 39 (4), 3-22.
- Meriç, O. (1992). Yerel Yönetimlerin Özerkliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler* , 1 (2), 57-60.
- Meydan, C. H., & Çetin, F. (2012). Vekalet Kuramı. H. C. Sözen, & H. N. Basım (Dü) içinde, *Örgüt Kuramları* (s. 141-161). İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş .
- Newstrom, J. W., & Davis, K. (1993). *Organizational Behavior: Human Behavior At Work*. Boston: McGraw-Hill.
- Nohutçu, A. (2012). *Kamu Yönetimi* (8. Baskı b.). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Okçu, M. (2012). Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim. F. N. Genç (Dü.) içinde, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (s. 9-29). Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Ökmen, M. (2002). Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye. B. Parlak, & H. Özgür içinde, *Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 99-120). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Öktem, M. K., Demirhan, K., & Demirhan, H. (2014). The Usage of E-Governance Applications by Higher Education Students. *Educational Sciences: Theory & Practice* , 1925-1943.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar, & H. Özgür (Dü) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (s. 3-44). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Ömürgönülşen, U., & Sadioğlu, U. (2014). *Türkiye'de Yakın Dönemdeki Yönetimsel Reform Çalışmalarının İl Belediyeleri Personel Yönetimi Üzerindeki Etkileri*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Öner, Ş. (2002). Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaştırılması. B. Parlak, & H. Özgür içinde, *Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 121-135). İstanbul: Alfa Yayınları.
- Örselli, E. (2010). Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Sorunu ve Yönetişim Yaklaşımı. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, & H. Eşki Uğuz (Dü) içinde, *Yönetişim Kuram, Boyutlar ve Uygulama* (s. 495-522). Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)* (Cilt 142). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları .
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.

- Özer, B., & Ökmen, M. (2012). Kamu Politikası Yapımı ve Uygulamalarında Demokratikleşme, Müzakere, Yönetişim Süreçleri ve Türk Kamu Yönetimine İzdüşümleri. F. N. Genç (Dü.) içinde, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (s. 175-214). Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Özgür, H. (2004). Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim. M. Acar, & H. Özgür (Dü) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (s. 207-252). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. *Amme İdaresi Dergisi* , 37 (1), 63-85.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governanace Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 223-243.
- Polat, N. (2006). Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim. C. C. Aktan (Dü.) içinde, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi* (s. 41-55). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Raosoft. (2015). *Sample Size Calculator*. Mart 5, 2015 tarihinde Raosoft Web Sistesi: <http://www.raosoft.com/samplesize.html> adresinden alındı
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies* , 652-667.
- Sadioğlu, U., & Ömürgönülşen, U. (2014). Yerel Aktörlerin Gözünden “Yerel Özerklik” Sorunsalı: Türkiye’de İl Belediyeleri Örneği. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* (50), 197-224.
- Şahin, V. (2003). Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü Çerçevesinde Kasaba Belediyeleri. Yüksekisans tezi. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi* .
- Terry, L. D. (1999). From Greek Mythology to the Real World of the New Public Management and Democratic Governance (Terry Responds). *Public Administration Review* , 59 (3), 272-277.
- Tezbaşaran, A. A. (2008). *Likert Tipi Ölçek Hazırlama Kılavuzu*. Mersin.
- Tortop, N. (1991). *Mahalli İdareler*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler* (2. Baskı b.). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- TÜİK. (2015). *Türkiye İstatistik Kurumu*. Mart 1, 2015 tarihinde www.tuik.gov.tr adresinden alındı
- TÜİK. (2015). *Türkiye İstatistik Kurumu*. Mart 2015 tarihinde <http://www.tuik.gov.tr/Start.do;jsessionid=rfB7Vh6b62JGh0zGs1XW8GpTXy5vFTKh4FLj2nMwYhpw8Hq2GMQh!1922785457> adresinden alındı
- Tuzcuoğlu, F. (2007). Metropoliten Yönetim Nereye. H. Özgür, & M. Kösecik içinde, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - II: Uygulama* (s. 48-63). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Uzun, T. (2008). Kamu Yararı Anlayışında Değişim: Kamu Tercihi Yaklaşımı Bağlamında Bir Değerlendirme. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, & B. Coşkun (Dü) içinde, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 107-123). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Wolman, H., & Goldsmith, M. (1992). *Urban Politics and Policy*. London: Wiley-Blackwell.
- Yenice, E. (2006). Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması. C. C. Aktan (Dü.) içinde, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Yönetimi* (s. 147-165). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, A. (2014). Türkiye'de Yerel Yönetişimin Uygulanabilirliği ve Yerel Gündem 21 Örneği Üzerinden Bir İnceleme. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (1), 75-96.
- Yıldırım, S. (2014). *Dünyada ve Türkiye'de Büyük Kent Yönetimi Üstüne*. Ankara: Çankaya Belediyesi.
- YSK. (2015). *Yüksek Seçim Kurulu*. Şubat 19, 2015 tarihinde www.ysk.gov.tr adresinden alındı
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 91-116.
- Zeyrekli, S., & Ekizceleroğlu, R. (2007). Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16 (3), 29-48.

KANUNLAR

- 09.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 21.05.1991 tarih ve 20877 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun
- 09.05.1985 tarih ve 18749 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3194 sayılı İmar Kanunu
- 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- 15.07.2008 tarih ve 25937 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 22.01.2002 tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 12.04.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 27.11.1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Kanunu
- 13.07.1984 tarih ve 18344 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu
- 24.10.2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

- 22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun
- 19.06.1986 tarih ve 19139 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3306 sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun
- 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3391 sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun
- 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3398 sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun
- 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3398 sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun
- 14.12.1987 tarih ve 20019 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3508 sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun
- 11.08.1970 tarih ve 13576 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu
- 29.05.1981 tarih ve 13354 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
- 23.02.1985 tarih ve 18675 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun
- 22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

22.03.2013 tarih ve 28595 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

08.12.1981 tarih ve 17538 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

09.09.1993 tarih ve 21693 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

06.03.2000 tarih ve 23985 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 593 sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

EK 1. Anket Formu

Belediyenin Adı:

Katılımcının üyesi olduğu Siyasi Parti: AK PARTİ CHP MHP BBP Bağımsız

Katılımcının cinsiyeti: Erkek Kadın

Katılımcının yaş aralığı: 18-29 30-45 46 ve üstü

Katılımcının en son mezuniyeti: İlköğretim Lise Lisans Lisansüstü

Katılımcının mesleği: Kamu görevlisi Serbest Meslek Emekli

1. Yeni Büyükşehir Belediyesi Sistemi (YBBS) ile ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde **hizmette halka yakınlık (yerellik)** ilkesinden uzaklaşmıştır.
 - Katılıyorum
 - Kararsızım
 - Katılmıyorum
2. YBBS ile ilçemizde yaşanan bir sorun **büyükşehir belediyesine gitmeden** çözülebilmektedir.
 - Katılıyorum
 - Kararsızım
 - Katılmıyorum
3. YBBS ile yerel halka sorulmadan köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline dönüştürülmesi **yerel demokrasi ilkelerine** uygundur.
 - Katılıyorum
 - Kararsızım
 - Katılmıyorum
4. YBBS ile **seçim çevresinde değişiklik yapmak amacıyla (siyasi sebeplerle)** yerel yönetimlerde birleştirme, tüzel kişiliğe son verme ve sınır değişiklikleri yapıldığını düşünüyorum.
 - Katılıyorum
 - Kararsızım
 - Katılmıyorum

5. YBBS belediyemizde coğrafi **yerinden yönetimi** pekiştirerek mali ve idari **özerkliği** güçlendirmiştir.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum
6. YBBS ile büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir **vesayet yetkisi** kurarak ilçe belediyelerinin **özerkliğini sınırlandırmıştır**.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum
7. YBBS ile siyasal coğrafyanın değiştirilmesi yerel topluluğun **temsil ve katılım** kabiliyetini **azaltmıştır**.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum
8. YBBS ile **yerel siyasette canlanma olmuştur**.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum
9. Belediyemizde **stratejik plan**, beldemizdeki tüm toplumsal, siyasal, ekonomik ve sivil kesimlerin düşünceleri, talepleri ve sorunlarını **kapsayıcı** bir yaklaşımla **katılımcı** bir yöntemle hazırlanmaktadır.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum
10. Büyükşehir belediyelerinin genişleyen ölçeği ilçede/büyükşehirde **demokratik katılımı** arttırmıştır.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum

11. YBBS ile belediyelerin **hesap verebilirlik** düzeyleri arttırılmıştır.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum
12. Yeni büyükşehir belediyesi sistemi (YBBS) belediye bazında “**iyi yönetim**”i (vatandaş, özel sektör kurumları, sivil toplum kuruluşlarının, meslek örgütlerinin ve diğer aktörlerin kamu kurumları ile birlikte karar alma sürecinde rol oynadıkları yaklaşım) güçlendirmiştir.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum
13. YBBS **kentsel rant** oluşmasına sebep olmuştur.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum
14. YBBS ile küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkması daha iyi işleyen (kent planlaması ve imarda bütünlüğü sağlayan) kentsel planlama ve dönüşümü beraberinde getirmiştir.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum
15. Belediyemizde **stratejik plan** belediye **bütçesiyle uyumlu** bir şekilde **gerçekçi hedeflerle** hazırlanmaktadır.
- Katılıyorum
- Kararsızım
- Katılmıyorum
16. Belediyemizde birimler ve çalışanlar bazında **performans ölçümü** yapılabilmektedir.
- Katılıyorum
- Kararsızım

Katılmıyorum

17. Belediyemizin sunduğu hizmetlerin önemli bir kısmı, belediyemizin kendi araç gereci ve personeli eliyle gördürülmek yerine, **özel sektörden hizmet alımı yoluyla** sağlanmaktadır.

Katılıyorum

Kararsızım

Katılmıyorum

18. YBBS ile belediyemiz sahip olduğu kaynaklarla daha fazla hizmet sunabilmektedir. [ya da sunduğu hizmetler daha düşük maliyetle üretilmekte] (ki bu **verimlilik**)

Katılıyorum

Kararsızım

Katılmıyorum

19. YBBS ile belediyemizin artan ölçeğine rağmen artan kaynakları en iyi şekilde değerlendirilmektedir (ki bu **etkinlik**).

Katılıyorum

Kararsızım

Katılmıyorum

20. İl çapında yürütülecek yerel hizmetlerde hizmet sunumu ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılırken **hizmet bütünlüğü sağlanabilmiştir.**

Katılıyorum

Kararsızım

Katılmıyorum

21. Belediyemizin makine parkı, personeli, araç ve gereçleri belediyemizin bulunduğu mülki sınırlar içindeki **kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterlidir.**

Katılıyorum

Kararsızım

Katılmıyorum

22. YBBS ile ölçeği genişleyen belediyemiz sınırları içerisinde **yeterli düzeyde hizmet** sunabilmektedir.

Katılıyorum

Kararsızım

Katılmıyorum

23. Tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinin personel, makine parkı ve araç gereçlerinin belediyemize devredilmesi belediyemizin **hizmet sunmasını** kolaylaştırmıştır.

Katılıyorum

Kararsızım

Katılmıyorum

24. Yeni büyükşehir belediyesi sistemi (YBBS), **Yeni Kamu İşletmeciliği** yaklaşımının (ekonomik araçlara öncelik veren, kamu yönetiminin özel sektör mantığına göre çalışması gerektiğini savunan, vatandaşa götürülecek hizmetlerin belediyenin kendi eli yerine özel sektörden satın alınmasını öngören yaklaşım) uygulanma sahasını arttırmıştır.

Katılıyorum

Kararsızım

Katılmıyorum

Katılımınız için teşekkür ederiz.

EK 2. Görüşme Formu

Belediyenin Adı:

Katılımcının üyesi olduğu Siyasi Parti: AK PARTİ CHP MHP BBP Bağımsız

Katılımcının cinsiyeti: Erkek Kadın

Katılımcının yaş aralığı: 18-29 30-45 46 ve üstü

Katılımcının en son mezuniyeti: İlköğretim Lise Lisans Lisansüstü

Katılımcının mesleği: Kamu görevlisi Serbest Meslek Emekli

1. Yeni büyükşehir belediye sistemi (YBBS) ile belediyenizin genişleyen ölçeği ilçede/büyükşehirde demokratik katılımı arttırdığını ve geliştirildiğini düşünüyor musunuz? YBBS yerel siyasette canlanma sağlamış mıdır? Belediyenizin hesap verebilirlik düzeyi artmış mıdır?
2. Stratejik yönetim ve performans yönetimi gibi yeni yönetim tekniklerini belediyenizde yeterli düzeyde uygulayabilmekte misiniz?
3. YBBS ile yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinlik ve verimlilik arttırılmış mıdır?
4. Belediyenizin sunduğu hizmetlerin önemli bir kısmı belediyenizin kendi araç gereci ve personeli eliyle mi gördürülmektedir yoksa özel sektöre mi gördürülmektedir?
5. Belediyenizin ekipmanları belediyenizin bulunduğu mülki sınırlar içinde kırsal alanlara hizmet götürme yönünden yeterli midir? YBBS ile ölçeği genişleyen belediyeniz sınırları içerisinde yeterli düzeyde hizmet sunabilmekte midir? YBBS ile belediyenizin ölçeğinin büyümesini, kapatılan yerel yönetim birimlerinin personel ve araç gereçlerinin belediyenize devredilmesini nasıl değerlendiriyorsunuz?
6. YBBS ilçe belediyesinde/büyükşehir belediyesinde yerellik (subsidiarite) ya da hizmette halka yakınlık gerçekleştirilebilmiş midir?
7. YBBS belediyenizde coğrafi yerinden yönetimi pekiştirerek mali ve idari özerkliği güçlendirmiş midir? YBBS ile büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir vesayet kurmuş mudur, kurduysa bu durum belediyenizde nasıl hissedilmektedir?

8. Yerel halka sorulmadan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek mahalle haline dönüştürülmesini yerel demokrasi açısından nasıl değerlendirirsiniz?
9. YBBS ile küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kalkması daha iyi işleyen (hizmet sunumu ile kent planlaması ve imarda bütünlüğü sağlayan) kentsel planlama ve dönüşümü beraberinde getirmiş midir? YBBS kentsel rant artmış mıdır?
10. YBBS öncesinde büyükşehir sınırları dışında kalan ilçelerin büyükşehir sınırlarına dâhil edilmesinin sebepleri size göre nelerdir?
11. YBBS, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının (ekonomik araçlara öncelik veren, kamu yönetiminin özel sektör mantığına göre çalışması gerektiğini savunan, vatandaşa götürülecek hizmetlerin belediyenin kendi eli yerine özel sektörden satın alınmasını öngören yaklaşım) uygulanma sahasını arttırmış mıdır? YBBS ile belediyenizde işletmecilik anlayışı ve değerlerinin kullanımı yaygınlaşmış mıdır?
12. Yeni büyükşehir belediyesi sistemi (YBBS) belediye bazında “iyi yönetim”i (vatandaş, özel sektör kurumları, sivil toplum kuruluşlarının, meslek örgütlerinin ve diğer aktörlerin kamu kurumları ile birlikte karar alma sürecinde rol oynadıkları yaklaşım) güçlendirmiş midir?

EK 3. Etik Kurul Onay Yazısı



T.C.
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
Genel Sekreterlik

Sayı : 76000869/433-851

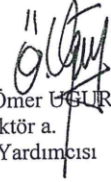
20 MART 2015

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İlgi: 13.03.2015 tarih ve 1286 sayılı yazınız.

Enstitünüz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı yüksek lisans öğrencisi İrfan ÖZACI'ın Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN danışmanlığında hazırladığı "Yeni Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Bağlamında Analizi: Ankara Örneği" başlıklı tez çalışması, Üniversitemiz Senatosu Etik Komisyonunun 17 Mart 2015 tarihinde yapmış olduğu toplantıda incelenmiş olup, etik açıdan uygun bulunmuştur.

Bilgilerinizi rica ederim.


Prof. Dr. Ömer UĞUR
Rektör a.
Rektör Yardımcısı

Ek: Tutanak

Hesin Day

EK 4. Orijinallik Raporu



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 07/08/2015

Tez Başlığı / Konusu: Yeni Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Bağlamında Analizi: Ankara Örneği

Yukarıda başlığı/konusu gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 232 sayfalık kısmına ilişkin 07/08/2015 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezin benzerlik oranı % 6'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç,
- 2- Kaynakça hariç
- 3- Alıntılar hariç/dâhil
- 4- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

07.08.2015

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: İrfan ÖZACİT
Öğrenci No: N11222170
Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı: Kamu Yönetimi
Statüsü: Y.Lisans Doktora Bütünleşik Dr.

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

Prof.Dr.Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
(Unvan, Ad Soyad, İmza)

07.08.2015