

T.C.  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

# **YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİŞİM KAVRAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ İLE KIYASLANMASI**

**İsmail ERGÜN**

Danışman

**Prof. Dr. Canan BALKIR**

2006

## Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum " Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliğı ile Kıyaslanması" adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

09/11/2006

İsmail ERGÜN

## YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

### Öğrencinin

**Adı ve Soyadı** : İsmail ERGÜN  
**Anabilim Dalı** : Avrupa Birliği  
**Programı** : Avrupa Birliği  
**Tez Konusu** : Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği ile Kıyaslanması  
**Sınav Tarihi ve Saati** :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün ..... tarih ve ..... Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini ..... dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI  OY BİRLİĞİ ile  O  
DÜZELTME  O\* OY ÇOKLUĞU  O  
RED edilmesine  O\*\* ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır.  O\*\*\*  
Öğrenci sınava gelmemiştir.  O\*\*

\* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.  
\*\* Bu halde adayın kaydı silinir.  
\*\*\* Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir. Evet

O  
Tez mevcut hali ile basılabilir.  O  
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.  O  
Tezin basımı gerekliliği yoktur.  O

### JÜRİ ÜYELERİ

### İMZA

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

## **Önsöz**

Avrupa Birliği Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programı dahilinde hazırlamış olduğum “Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği ile Kıyaslanması” konulu tez çalışmam sırasında zamanımı ve emeğini vererek sağladığı bilimsel katkıları, destekleyici ve yüreklendirici tutumları için tez danışmanım Prof. Dr. Canan BALKIR’a, tezime olan önerileri ve katkıları için Prof. Dr. Zerrin Toprak KARAMAN’a teşekkür ederim.

Yüksek lisans programımda gerek ders, gerekse tez aşamasında desteklerini esirgemeyen, ortak çalışmalarımızda gösterdikleri anlayış ve yakınlık için arkadaşlarım Ar. Gör. Tuğcan DURMUŞLAR ve Diğdem SOYALTIN’a teşekkür ederim.

Son olarak, bana güvendikleri ve beni her zaman destekledikleri için aileme teşekkür ederim.

## ÖZET

Tezli Yüksek Lisans

Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği ile Kıyaslanması

İsmail ERGÜN

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Yönetişim, gelişmekte olan çağdaş bir yönetim yaklaşımıdır. Yönetişim, geleneksel yönetim sistemlerinin, hizmetlerde verimliliği sağlayamaması nedeniyle daha tercih edilen bir konumda yer almıştır. İlk olarak Afrika kıtasındaki yönetim problemlerin aşılması için ortaya konulan bir öneri olan yönetişim modeli, küreselleşmenin de etkisiyle tüm dünya genelinde uygulanabilir normlara sahip olmuştur. 2001 yılında Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı “Beyaz Rapor” ile iyi yönetişimin uygulamaya geçirilmesine yönelik ilkeler belirlenmiştir.

Tüm Avrupa Birliği üyesi ülkeler için uygulanabilecek tek bir yönetişim modelinden bahsetmek olanaksızdır. Birlik üyeleri farklı idari sistemleri uygulamaktadır. Ülkeler arasında yaşanan farklılık yönetişim konusunda farklı refleksler geliştirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Yerel ölçekte yönetişim, her ülkenin yerel önceliklerine uyumlu olarak hayata geçirilmektedir. Türkiye’de yerel yönetişimi başarıyla uygulayabilmek için yerel yönetimler alanında yönelik bir dizi reform gerçekleştirilmektedir. Türkiye, AB ile bütünleşme sürecinde kurumsal açıdan işleyen bir kamu yönetimine sahip olmayı istemektedir. Bu çalışmada, yönetişim kavramının ve yerel düzeydeki uygulamalarının AB üyesi bazı ülkelerdeki sonuçları ve Türkiye’de ortaya çıkan etkileri açıklanmaya çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** 1) Avrupa Birliği, 2) Yönetişim, 3) Yerel Yönetişim, 4) Beyaz Rapor, 5) Yerel Gündem 21

## **ABSTRACT**

Master Thesis

Concept of Governance in Local Administrations and Comparing with European Union

İsmail ERGÜN

Dokuz Eylul University  
Institute Of Social Sciences  
Graduate Department of European Union Studies

**Governance is an ongoing modern administration approach. Because the old administration systems could not provide efficiency in the public services, governance system is given preference. The term of governance which developed as a proposal to solve the administrative problems in Africa, have had global norms today throughout the world by the effect of globalisation. With the White Paper, published by European Commission, principles were determined to practise of good governance.**

**It is impossible to talk about a single model for governance in all EU member states. Each member country has its own way of organising public administration systems. It has become compulsory to develop different reflexes because of the administrative diversity. Local- scaled governance is executed in relevance with the local priorities. Turkey has carried out several important reforms related to local administrations in order to be actualize local governance succesfully. Turkey wants to have an institutionally functioning public administration in integration process with EU. In this study, the concept of governance, results of its local implementations in selected EU countires and effects on Turkey will be assessed.**

**Key World: 1) European Union, 2) Governance, 3) Local Governance, 4) White Report, 5) Local Agenda 21**

**YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİŞİM KAVRAMI ve AB ÜLKELERİYLE  
KIYASLANMASI**

YEMİN METNİ.....	II
YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI.....	III
ÖNSÖZ.....	IV
ÖZET.....	V
ABSTRACT.....	VI
İÇİNDEKİLER.....	VII
KISALTMALAR.....	X
GİRİŞ.....	XI

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**YÖNETİŞİM KAVRAMININ GELİŞİM SÜRECİ ve DÜNYA LİTERATÜRÜNDEKİ  
YERİ**

1.1. KAVRAMSAL AÇIDAN YÖNETİŞİM.....	1
1.2. YÖNETİŞİM TÜRLERİ.....	8
1.2.1. Minimal Düzeyde Hizmet Sunan Devlet Olarak Yönetişim.....	8
1.2.2. Şirket Yönetişimi Olarak Yönetişim.....	8
1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi Olarak Yönetişim.....	9
1.2.4. İyi Yönetişim Olarak Yönetişim.....	9
1.2.5. Sosyo-Sibernetik Sistem Olarak Yönetişim.....	13
1.2.6. Kendini Organize Eden Ağlar Olarak Yönetişim.....	13
1.3. İYİ YÖNETİŞİM.....	16
1.4. DEMOKRATİK YÖNETİŞİM.....	18
1.4.1. Devletin Rolündeki Değişim.....	19
1.4.1.1. Devletin Sorumluluk Alanının Yeniden Tanımlanması.....	19

1.4.1.2. Halkın Yönetime Daha Yakın Olması.....	19
1.4.1.3. Vatandaşlara Yönelik Davranış Değişikliği.....	21
1.4.2. Bireyin, Sivil Toplumun ve Özel Sektörün Güçlendirilmesi.....	22
1.4.3. Ekonomi, Devlet, Hükümet ve Sivil Toplum Arasında İşbirliği.....	25
1.5. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	25
1.5.1. Küreselleşmenin Hız Kazanması ve Ulus-Devlet'in Rolü.....	28
1.5.2. Teknoloji Alanında Yaşanan Gelişmeler.....	29
1.5.3. Siyasal Dönüşüm.....	30

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ EKSENİNDE YEREL YÖNETİŞİM

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİM OLGUSU.....	32
2.2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI .....	36
2.3. İNGİLTERE'DE YEREL YÖNETİMLER.....	39
2.4. FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER.....	44
2.5. POLONYA'DA YEREL YÖNETİMLER.....	48

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİMİN YEREL BOYUTTA UYGULANABİLİRLİĞİ

3.1. YERİNDEN YÖNETİM BİRİMLERİ.....	53
3.1.1. Siyasi Yerinden Yönetim.....	54
3.1.2. İdari Yerinden Yönetim.....	54
3.1.2.1. Fonksiyonel (Hizmet) Yerinden Yönetim.....	55



3.1.2.2. Coğrafi Yerinden Yönetim.....	55
3.1.3. İl Özel İdaresi.....	55
3.1.4. Belediye.....	58
3.1.5. Büyükşehir Belediyesi.....	62
3.2. KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA YÖNETİŞİM....	64
3.2.1. Saydamlık.....	64
3.2.2. Hesap Verebilirlik.....	64
3.2.2.1. Siyasi Hesap Verme.....	65
3.2.2.2. İdari Hesap Verme.....	66
3.2.3. Cevap Verebilirlik.....	68
3.2.4. Katılımcılık.....	70
3.2.5. Etkinlik.....	72
3.3. YEREL YÖNETİMLERDE YÖNETİŞİM.....	72
3.3.1. Sürdürülebilir Kalkınma ve Gündem 21.....	73
3.3.2. Yerel Gündem 21 ve Türkiye.....	75
3.3.3. Yerel Meclislere Katılımın Güçlendirilmesi.....	79
3.3.4. Proje Demokrasisi.....	81
SONUÇ.....	82
KAYNAKLAR.....	86

## **KISALTMALAR**

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>BKA</b>	Bölgesel Kalkınma Ajansı
<b>BMKP</b>	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
<b>DB</b>	Dünya Bankası
<b>SİM</b>	Semt İletişim Merkezi

## GİRİŞ

Bu çalışmanın başlıca amacı, yönetim kavramının ortaya çıkışı ve gelişim sürecini, temel özelliklerini Avrupa Birliği perspektifindeki uygulamaları ile değerlendirmek ve Türkiye’de uygulanabilme kapasitesini ortaya koymaktır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, çalışmanın amacı, yönetim perspektifinin, incelenen ülkelerde hayata geçirdiği dönüşüm süreçlerinin yönetim düşüncesinden farklarını ortaya koymaktır. Bu amaçla paralel olarak, farklı yönetim sistemlerinde yer alan ülkelerdeki reform çalışmaları ve toplumsal hayatta meydana getirdiği değişimler çalışmanın temel unsurları olarak açıklanacaktır. Avrupa’nın yerel yönetimler alanında gerçekleştirdiği çalışmalar, tarihsel süreç baz alınarak açıklanacaktır. Son olarak da, Türkiye’nin yönetim kavramına bakış açısı ve gerçekleştirdiği reformlar, incelenerek, düzenlemelerin olası etkileri tartışılmaya çalışılacaktır.

Yönetim düşüncesinin Avrupa’da teorik olarak ifade edilmeye başlanması, 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin sonucunda üye devletlerin hayata geçirdikleri bir dizi reform çalışmasına dayanmaktadır. Devletin hacminin sorgulanmaya başlaması ve hizmetlerde verimliliğin düşmesi, yönetim alanında farklı politikaların izlenmesini gerektiğini ortaya koymuştur. Avrupa Birliği’nin yaşadığı genişleme süreçleri, daha dinamik bir yapıya sahip Birlik düşüncesinin hayata geçirilmesi ve politikalarda eşgüdümün sağlanabilmesi için daha etkin hizmet üretebilen devletlerin varlığını gerekli kılmaktaydı. Bunun sağlayabilmenin yolu olarak da, yerel ve bölgesel düzeydeki yönetim birimlerinin inisiyatif sahibi olmaları gerekli görülmekteydi. Avrupalı devletler arasında, yerel düzeydeki yönetim kademelerinin güçlenmesi daha özerk yönetim birimleri haline gelebilmelerine yönelik girişimler, 12 Ocak 1957’de Avrupa Konseyi çerçevesince atılan adımlarla başlamış, 15 Ekim 1985 tarihinde Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin imzasına açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile somut bir hal almıştır. 1989’da gerçekleştirilen “Bölgeler Avrupası” isimli konferansta ifade edilen “subsidiarite” fikri ile Avrupa Birliği perspektifinde yerleşmenin Birlik’in gündeminde taşıdığı önem ifade edilmiştir. Subsidiarite düşüncesinin 1993 Maastricht Antlaşması’nda yer alması, yerel yönetimlerin ve yerel düzeyde gerçekleştirilecek hizmetlerinin AB için ne kadar önemli olduğu anlaşılmıştır.

Yerel yönetimin Avrupa’daki uygulama alanının belirlenmesinde Margaret Thatcher iktidarlarının, değişen küresel koşullara yönelik olarak attığı adımların etkili olduğu bir gerçektir. AB’nin yerel yönetimlere verdiği önem ve genişleme süreçlerinin bölgesel

kalkınmaya getirdiği vurgu merkez-çevre ilişkisinin yeniden düzenlenmesini gerektiren düzenlemeleri tetiklemiştir. Bu kapsamda yerel yönetim, farklı idari sistemlere sahip AB üyeleri tarafından kendi ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleşen bir dönüşüm süreci uygulamaya geçirilmiştir. Yerel düzlemde yönetişimin başarısı, küresel düzeydeki ilişkilerin başarıyla sürdürülebilmesi bağlamında önem taşımaktaydı.

Türkiye’de yerel yönetimler, üniter devlet sisteminin varlığından ötürü merkeziyetçilik fikri ile uyumlu olarak hizmet görmüştür. Planlı döneme geçişle beraber, Türkiye, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı sağlayacak bir takım çalışmalar gerçekleştirilerek, yönetsel problemlerin aşılabilmesine yönelik çözüm önerileri saptanmıştır. Ancak bu önerilerin hayata geçmesi mümkün olmamıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, yerel yönetimler alanında atılmış önemli adımlar arasında yer almaktadır. Değişen dünya koşulları karşısında kamu hizmet felsefesinde yaşanan değişim, yerel yönetimlerin konumunun güçlendirilmesini gerekli kılmıştır. Türkiye, bir yandan Yerel Gündem 21 ilkeleri, diğer yandan da üyesi bulunduğu Avrupa Konseyi’nin yerel hizmetlerin gelişimi konusundaki çalışmalarından dolayı, yerel hayata ilişkin tutumunu değiştirmek zorunda bulunmaktadır. Yerel ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimlerin yetkili hale gelmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın ilk bölümünde teorik çerçeve içerisinde yönetişimin temel ilkelerine ve yönetim düşüncesinden temel farklılıklarına değinilecektir. Demokratik yönetim düşüncesinin toplumsal yapıdaki etkileri ve yeni kamu yönetimi düşüncesi ile yönetişimin kamu hizmetlerindeki konumu açıklanmaya çalışılacaktır.

İkinci bölümde ise, Avrupa’nın yerel yönetimler alanında yaşadığı dönüşüm ve hem AB hem de Avrupa Konseyi’nin yerel yönetimlere ilişkin bakış açıları değerlendirilerek, yerel yönetişime ilişkin atılan adımlar açıklanacaktır. Özellikle farklı idari sistemlere sahip ülkelerin tarihsel süreç içerisinde mevzuatlarında gerçekleştirdikleri düzenlemeler ve dönüşüm çalışmaları hakkında detaylı bilgi verilecektir.

Üçüncü bölümde, yerel yönetim felsefesinin Türkiye’de uygulanabilirliği üzerinde durulacaktır. Bu amaçla, Türkiye’deki yerel yönetimlerin mevcut yapılanması açıklandıktan sonra, temel yönetim ilkelerinin kamu sektöründeki uygulama örneklerine değinilerek

mevcut düzenlemelerin yarattığı etki tartışılacaktır. Son olarak, yerel yönetişimin uygulanma yöntemlerine değinilerek Türkiye'nin attığı adımlar tartışılacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YÖNETİŞİM KAVRAMININ GELİŞİM SÜRECİ VE DÜNYA LİTERATÜRÜNDEKİ YERİ

#### 1.1. Kavramsal Açıdan Yönetişim

Yönetişim kavramının mevcut idari yapılanma içerisinde ifade ettiği anlamın ortaya konulabilmesi, yönetim kavramının uygulamada yarattığı sonuçlar dikkate alınarak ifade edilebilir. Kamu hizmetleri başta olmak üzere, bireylerin talep ettikleri hizmetlerin, vatandaş odaklı, verimli, geri dönüşümler yoluyla kontrol edilebilir ve kalite temelli olması gerekmektedir. Bu noktada, yönetim kavramını tam olarak ortaya koyabilmek için, yönetim kavramını ifade etmemiz gerekmektedir.

Yönetim, belirli amaçları gerçekleştirebilmek için planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri vasıtasıyla kaynakların koordineli bir biçimde kullanılabilmesidir. Toplumsal hayat içerisinde biçimsel niteliğe sahip olan veya olmayan tüm gruplarca belirli amaçları gerçekleştirebilmek için yürütülen faaliyetlerin genel adıdır.<sup>1</sup> Tekeli de, yönetimden söz edebilmek için üç kavrama dikkat çekmektedir. Yönetim için öncelikle bir topluluğun bulunmasını, meşruiyetini sağlayabilmiş bir siyasi gücün var olmasını ve bu topluluğun ulaşmaya çalışacağı ortak bir amacın ortaya konulmasını gerekli görmektedir.<sup>2</sup>

Eryılmaz'a göre yönetim kavramı ile ilgili tanımlamaları üç grupta toplamak mümkündür:<sup>3</sup>

- \* Sevk ve İdare Boyutu Açısından Yönetim: Yönetim, başka kişi veya grupları sevk ve idare etme faaliyeti ya da süreci olarak adlandırılabilir. Sevk ve idare, grup üzerindeki yönetim hakimiyetini ifade etmektedir.
- \* İdari Sistem Açısından Yönetim: Farklı ülkelerin yönetim yapılarını ve işleyiş metodlarını anlatmak amacıyla kullanılmaktadır.

<sup>1</sup> Hamit Palabıyık, "Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Açıklamalar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, Mart 2004, s.65

<sup>2</sup> İlhan Tekeli, **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999, s.240

<sup>3</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999, s.3

- \* Örgüt Yapısı Açısından Yönetim: Yönetim faaliyetlerinin çoğunlukla örgüt düzeyinde yapılar tarafından hayata geçirilmesinde dolayı yönetim kavramı, örgüt kavramı ile özdeş nitelikler taşımaya başlamıştır.

Yönetim, siyasi erkin elinde bulundurduğu bir mekanizma olmasının dışında aynı zamanda hizmet sunmakla görevli olduğu halkı da ifade etmektedir. Devlet ile devletin hizmet sunduğu ve beklentilerini karşılamakla yükümlü olduğu toplum arasındaki ilişkinin verimli ve düzenli olarak devamı, yönetim süreçlerinin halktan kopuk bir anlayışla gerçekleştirilmemesi ile sağlanabilir. Bunun sonucunda hizmetler de halkın ihtiyaçları ile örtüşen bir nitelik gösterecektir. Ayrıca, yönetim anlayışı hem halktan kopuk olarak gelişmeyecek, hem de kişisel çıkarlar yerini halkın istekleri ile ifadesini bulan hizmet süreçlerine bırakmış olacaktır. Aynı zamanda, yönetim ve toplum ilişkisinde, devletin ve böylece yönetimin tek taraflı olarak değer yargılarını şekillendirme olanağına sahip olduğu göz önünde bulundurulmaktadır.<sup>4</sup>

Yönetimden yönetişime doğru yaşanan geçiş, politik düzlemde yaşanan değişimle ilişkilendirilebilmektedir. Yönetişimin ortaya çıkması, devletin işleyişi, kapasitesi ve sınırları ile ilgili geleneksel yargılara yönelik bir meydan okumayı içermektedir. Bu meydan okuma, demokratik ve hesap verebilir bir devletin nasıl örgütleneceği ve uygulamalarının demokratik düzlemde doğuracağı sonuçlar ile ilişkilidir. Yönetim daha çok formel kurullarla ilintili bir kavram olarak açıklanmaktadır. Ancak yönetişim kamu politikalarının çözümünde daha geniş perspektifler yoluyla süreç odaklı bir anlayışa sahiptir. Yönetim anlayışından farklı olarak kamu ve özel sektör arasında sağlanacak işbirlikleri yoluyla bağlantılar oluşturmak hedeflenmektedir. İformel ve hükümet dışı mekanizmalar karar alma süreçlerinde etkinlik sahibi durumundadır.<sup>5</sup>

Küreselleşmenin hız kazanmasıyla doğrudan yabancı yatırımın gelişme göstermesi, siyasi yelpazenin liberal anlamda gelişimi, zaman odaklı hizmetler ve teknolojinin elektronik ortamda işlemlerin yapılmasını gerekli kılar bir yapıya dönüşümü, mevcut yönetim anlayışının yeniden sorgulanmasını gerekli kılmıştır. Etkin, katılımcı, verimli ve sorumluluk

---

<sup>4</sup> Veysel Eren, “Yönetim Anlayışındaki Değişimin Nedenleri ve Yeni Yönetim Kültürü”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 445, Aralık 2004, s.94

<sup>5</sup> Murat Okçu, “Avrupa Yönetiş Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim” [www.tepav.org.tr/tur/index.php](http://www.tepav.org.tr/tur/index.php). (02.03.2006)

temelinde kavramların yeniden ifade edilmesi gerekmektedir. Eryılmaz'a göre, bu kavramların yönetim (governance) çerçevesince ele alınması gerekmektedir.<sup>6</sup>

Latince yönetmek ve karar vermek anlamlarına gelen “*guberne*” kelimesinden türetilen yönetim, hedefe ulaşmada ortaya konulan birlikteliği ifade etmektedir. Onüçüncü yüzyılda yönetme sanatı anlamında kullanılan “*gouvernance*” kullanılan yönetim, ondördüncü yüzyılda İngilizceye “*governance*” olarak geçmiştir. Yönetişim, gerçek bir amacın varlığını gerekli kılmakta, hedef olarak ifade edilen bir amacın yokluğu ya da ulaşılması hedeflenen bir yönün tayin edilmemesi halinde hayata geçirilemez.

Yönetişimin içeriğini açıklamadan önce önemli sayılan bazı çağdaş yönetim yaklaşımlarına değinmek gerekmektedir.

Kamu hizmetlerinin aktarım yöntemlerindeki farklılık, dünya genelinde idari yapılanmaların farklılığı ile açıklanabilir. Tarım ve sanayi toplumunda yaşanan geçişler, yönetimler sistemleri üzerinde de etki göstermiş; özellikle sanayi devrimi ile beraber, ekonomi temelli yönetim uygulamaları hayata geçirilmiştir. Frederick R. Taylor'un “Bilimsel Yönetiminin İlkeleri” isimli kitabında yer ve zaman etütleri yoluyla üretim ve verimlilik arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Bu ilişkinin başarılı bir şekilde gelişimi ise, emek ve endüstriyel kaynakların verimli kullanılması sonucu gerçekleşebilecektir.

Henri Fayol ise yönetimi, planlama, organize etme, yürütme, koordine etme ve denetleme olarak beş temel adımda ortaya koymuştur. Yöneticini karar alma ve planlama eylemlerinin organize edilmesinde koordinasyonunun ve kontrolünün önemini vurgulayan Fayol, özellikle bir işten sorumlu olan kişinin mutlaka o işle ilgili yetkili kişi olmasının gerekliliğini ifade etmiştir.

Bir diğer görüş ise Hayek'e aittir. Hayek, devletin temel görevlerinin, toplumsal ihtiyaçların karşılanabileceği ortak platformlar oluşturmak ve piyasanın arz edemediği hizmetleri sunmak amacıyla gelir sağlamak düşüncesiyle devlet erkini kullanmak olarak ifade etmiştir. Aynı zamanda kamu sektörünün büyüklüğü, ona meşruiyet sağlamamakta; meşruiyet, hükümetin zor kullanma yetkisinin kurallara bağlı olup olmadığına, yürürlüğe koyduğu kuralları eşit bir biçimde uygulayıp uygulamadığına bağlıdır. Hayek, devletin

---

<sup>6</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.28



öncelikli olarak, piyasanın serbest işleyişinin sağlanmasına yönelik fonksiyonlar yüklenmesi ve özel sektörde üretilmeyen kamusal mal ve hizmetleri üretmesini ifade etmiştir. Ancak, bütün bunların kanun ve kurallara bağlı olması, refah devleti veya kamu menfaati gibi kurucu rasyonalist mantığa bağlı politikalar olmaması gerektiği de vurgulanmıştır.

Yaşanan dünya savaşları ile siyasal eksenle paralel olarak yürütülen yönetim sistemleri güç kazanmış ve uygulamada politik kurallar belirleyici olmaya başlamıştır. Komünizm, kapitalizm ve karma nitelikli idari ve ekonomik yapılanmalar ortaya çıkmıştır. Doğu Bloku'nun yıkılması ile beraber merkezi idareye bağlı bir yapılanmanın bulunduğu ülkelerde, hizmetlerde daha verimli ve şeffaf bir yapının oluşturulması ihtiyacı doğmuştur.<sup>7</sup> Çünkü kamu kesiminde, yeni bir yönetim anlayışı ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaç, değişen dünya dinamikleri karşısında ayakta kalabilmenin gerekli kıldığı bir değişimdir.

İkinci Dünya Savaşı'nın sonundan, 1980'li yıllara kadar varlığını sürdüren geleneksel kamu yönetimi anlayışı; merkezi bir yapı altında, aşırı bürokrasiye dayalı ve devletin müdahale alanının çok geniş olmasını gerektiren bir anlayışa sahipti. Kamu kurumlarının merkeziyetçi yapısı ve hiyerarşik niteliği ön plandaydı. Bu nedenle, hizmetlerde verimliliğin sağlanması ve kamu hizmetlerinden yararlanan kitlenin hizmetlerin kalitesine ilişkin yönlendirmeleri geri planda kalmaktaydı. Zira devletin genişliği, hizmetlerin etkinliği ile ters bir orantı oluşturmaktaydı. Devletin ekonomik hayatın büyük kısmı üzerinde egemen olması, piyasaların verimli bir şekilde işletilmesi önünde engel oluşturmaktaydı.

Weberyen bürokrasi modeli olarak nitelediğimiz merkeziyetçi ve hiyerarşi temelli yönetim anlayışında, devletin piyasalar üzerindeki hâkimiyeti, performans ve kalite odaklı olarak gerçekleşmemektedir. İdari ve siyasi anlamda sorumlu olunan amirlere yönelik hesap verme, süreç odaklı bir yönetim ve personelin insiyatif almaktan uzak oluşu, geleneksel yönetim tarzının temelini oluşturmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışında devlet, toplumun üstünde baskıcı bir konumdadır. Bunun sebepleri arasında, yönetimde sivil toplum kuruluşlarının etkinliğinin olmaması yer almaktadır. Geleneksel yönetim anlayışı, çıkar gruplarının uzlaştırılmasına olanak veren bir yapıdan ziyade önceliği devlet için gerekli olana verdiği için, devletle toplum arasındaki

---

<sup>7</sup> Veysel K. Bilgiç ve Turkut Göksu, "Yeni Gelişmeler Işığında Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Yerelleşme Eğilimleri", **2004 Türkiye İktisat Kongresi Tebliğ Sunuşları**, Mayıs 2004, s.49

mesafenin açılmasına neden olmaktadır. Bu nedenle devlet, kutsallaşmaya ve kutsallaştıkça toplumdaki daha da uzaklaşmaya başlamıştır. Sivil toplum-demokrasi örtüşmesi açısından demokrasi; demokratik bir siyasal kültür zemininde toplumsal hoşgörü, siyasal etkinlik, toplumsal kurumlara güven açısından sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecinde etkin bir şekilde varlığına ihtiyaç duymaktadır. Sivil toplumun, normatif olarak farklı olan ötekileri tolere eden değerleri bünyesinde barındırabilmesi, küresel değişim sürecinde sivil toplumun demokrasi açısından gerekli olduğunun bir göstergesidir.

Özellikle, 1980'den itibaren serbest piyasa ekonomisinin ağırlıklı etkisiyle kamu hizmetlerinin kalitesi ve sunuş biçimleri tartışmaya açılmış; 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin sonucunda her devlet, küresel ölçekte yaşanan değişimlere uygun olarak yönetim felsefelerinde değişikliğe gitmenin gerekli olduğunu fark etmişlerdir. Tekelci kapitalist yapılanmanın sonucu ortaya çıkan krizlerde, neo-liberal ideoloji, büyük ve hantal nitelikli devlet yapısını sorumlu olarak göstermiş, çözümde rolü oynayacak sistemin küçük ama verimli işleyen bir devlet yapısı ile gerçekleşebileceğini ifade etmiştir. 1980'den itibaren devletçi yapıyı küçülmeye sevk eden neo-liberalizm, yönetim fikrinin gelişiminde belirleyici olmuştur.

Esnek anlamda örgütlenme yapısını benimsemiş, yerel aktörlerin katılımını ön plana çıkaran, devletin mümkün olabildiği kadara küçültülmesini savunan ve bürokratik yapılanmaların da asgari düzeylere çekilmesini öngören bu yeni yönetim anlayışı, Fordist üretim tarzının ve Weberyen bürokrasinin artık etkin olamayacağını ortaya koymuştur. Neo-liberal politikaların ön plana çıkmasıyla beraber, kamu yönetimlerinin verimlilik ve ekonomik yapının gerektirdiği adımlar atılmaya başlanmıştır. Böylelikle, kamu işletmeciliği kavramının da kamu yönetimi alanına dâhil olduğu izlenmiştir.<sup>8</sup>

Geleneksel kamu yönetimi sistemi ile hizmet kalitesinde gelişimin sağlanamaması, temel ekonomik sorunların çözümlenememesi ve çözüm süreçlerinde geç kalınması; kurallara bağlı olarak devam eden bir yapılanma yerine hedef merkezli ve müşteri odaklı bir yapılanmaya geçişi zorunlu kılmıştır. Bu tarz bir yapılanmanın hayata geçirilmesi yalnızca Türkiye için değil, aynı zamanda dünya ölçeğinde de gerçekleştirilmesi gereken bir değişim

---

<sup>8</sup> Selime Güzelsarı, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları" <http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr>. (17.07.2005)

olarak göze çarpmaktadır. Piyasa ekonomisinin gereklerini uygulamak bir zorunluluk haline gelmeye başlamıştır.

Yönetim olgusu, yirminci yüzyılda her dönemin gereklerine uygun bir yapılanma göstermiş ve her yeni yönetim anlayışı, bir öncekinin uygulama eksikliklerinin bulunduğu sahalara çözüm önerileri getirmiştir. Bu öneriler, her ülke tarafından belirli uyumlaştırma çalışmaları yapılarak uygulamaya geçirilmiştir. Söz konusu uyumlaştırmalar, devletin idari yapı üzerindeki etkinliği ile orantılı olarak gerçekleştirilmiştir. Sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin idari alandaki etkinliği, devletin idari alandaki hacmine bağlı olmuştur.

Yönetişim, bir ülkede ya da bir bölgede ilgili otoritenin toplum için o toplumu oluşturan farklı aktörleri bir araya getirerek ihtiyaçlara cevap verebilen uygulamaları hayata geçirebileceğini ve tek yönlü olarak yönetimin karar alamayacağı bir süreç olarak ifade edilebilir. Süreç, siyasal, ekonomik ve kurumsal açılardan desteklenmektedir. Bu süreçte, siyasi boyuttan kastedilen, seçimle işbaşına gelen, bir yönetimin var olması, atanmış olan yöneticiler karşısında seçimle işbaşına gelen yöneticilerin hareket kabiliyetine sahip olabilmeleridir. Ekonomik boyuttan kastedilen, idarenin elindeki kaynakları verimli ve etkin kullanabilme kapasitesi anlaşılmaktadır. Yalnızca harcamak ya da kaynak sarf etmiş olmak için değil, aynı zamanda verimli işler için kaynakların kullanılması önem arz etmektedir. Kurumsal boyut ise, ülkenin ya da ilgili bölgedeki hem halkın hem de idarecilerin devlet mekanizmasına ve kurumsal yapıya inanması ve işleyişine saygı göstermesi gerekmektedir.

Yönetişim kavramının tarihsel anlamda incelendiğinde aslında çok da eskiye gitmeyen bir sürecin yaşanmakta olduğunu görülmektedir. Yönetişim kavramı ilk kez, Dünya Bankası'nın 1989 "Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" adlı raporunda ifade edilmiştir. Raporda Afrika uluslarının sürdürülebilir büyümeyi hayata geçirebilmesinde yönetişimin önemine değinilmiş ve yönetişim, "siyasal iktidarın ulusal faaliyetlerin yönetimi için kullanımı" olarak tanımlanmıştır. 1995 yılında yayımlanan raporda ise DB, yönetişim için genel bir tanımlamayı hayata geçirmiştir. Tanımda yönetişim "ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi" olarak ifade edilmiş ve yönetişimin siyasal rejim, ekonomik ve sosyal yapı ile hükümetlerin politika geliştirme kapasitelerine olan bağlılığı ifade edilmiştir.<sup>9</sup> Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP) ise, yönetişimi,

---

<sup>9</sup> Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development, Discussion Paper, 1995 <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/!PSMGSHD/!sec1.pdf>. (07.10.2005)

“bir ülkenin her türlü çalışmasında kullandığı ekonomik, siyasi ve idari otorite” biçiminde tanımlamaktadır.<sup>10</sup>

Kooiman, yönetişimi, kamu kesimi ve özel sektörde yer alan aktörlerin, toplumsal soruların çözümünde ya da toplum yararına çalışmaların oluşumunda etkileşim içinde buldukları süreçte gerçekleştirdikleri faaliyetlerin, kuramsal anlamda bir bütünü olarak görmektedir. Bu noktada Kooiman, yönetişimin etkileşim boyutuna dikkat çekmekte ve yönetimsel etkileşimin, toplumsal katkı ve yönetişim kalitesi üzerindeki etkisine işaret etmektedir.<sup>11</sup>

Tekeli’ye göre yönetişim “Önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan” yönetim anlayışından geçilen , “önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran” anlayış olarak tanımlanmaktadır.<sup>12</sup>

Yönetişime ilişkin yapılan tanımlamalar, genel olarak yönetişimi kamu-özel, devlet-devletdışı, ulusal-uluslararası kurum ve uygulamalar tarafından gerçekleştirilen bir çalışma olarak değerlendirmektedir. Ortaya konulan görüşler, tek merkezli, hiyerarşik bir yapılanma çerçevesince üretim gerçekleştiren yönetim düşüncesinden; çok aktörlü, yerel düzeyde hareket kabiliyetine sahip, bir tek organın kendi başına hareket etmesi yerine, toplumdaki tüm aktörlerin görüşlerine yer veren, onları yetkili kılan ve kaynakların kullanımında daha esnek bir hareket alanı oluştıran yönetişim düşüncesine geçildiğini ifade etmektedir.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Diana P.Torres, “Governance and Human Development a Brief Thematic Review of NHDRs Examining Governance Issues”, Draft for Discussion, Lebanon, 2001

[http://hdr.undp.org/docs/network/reviews/Review\\_Beirut\\_Governance.pdf](http://hdr.undp.org/docs/network/reviews/Review_Beirut_Governance.pdf). (07.10.2005)

<sup>11</sup> Jan Kooiman, Governing as Governance, SAGE, London, 2003, s.4-5

<sup>12</sup> Tekeli, a.g.e., s.248

<sup>13</sup> Selime Güzelsarı, “Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 2, 2003, s.20

## 1.2 Yönetişim Türleri

Yönetişim literatürde altı farklı alana yönelik olarak kullanılmaktadır:<sup>14</sup>

- \* Minimal düzeyde hizmet sunan devlet olarak
- \* Şirket yönetişimi olarak
- \* Yeni devlet yönetimi olarak
- \* “İyi Yönetim” olarak
- \* Bir sosyo-sibernetik sistem olarak
- \* Kendini organize eden ağlar olarak

Aşağıda bu hususlara kısaca yer verilmiştir.

### 1.2.1 Minimal Düzeyde Hizmet Sunan Devlet Olarak Yönetişim

Minimal devlet olarak yönetim devlet müdahalesinin boyutlarının yeniden incelenerek, piyasa mekanizması üzerinde daha sınırlı bir devlet yapılanmasının gerekliliği savunulmaktadır.<sup>15</sup>

Devletin hacminde daralmanın gerçekleştirilmesi üç açıdan ifade edilmektedir. Bunlar; kamu çalışanlarının sayısı, kamu harcamalarının miktarı ve kamunun faaliyet alanında yer alan işletmelerin sayısıdır. Bu açıdan, minimal devlete geçiş için gerekli görülen üç temel hedefin hayata geçirilmesinde özelleştirme süreçlerinin önemi vurgulanmaktadır.

### 1.2.2 Şirket Yönetişimi Olarak Yönetişim

Kurumsal yapıdaki değişim açısından yönetim ise, kurumların idare ve kontrolünün sağlandığı mekanizmaları ifade etmektedir. Şirket yönetişimi, iç ve dış denetimler yoluyla etkinliğin sağlanmasına izin veren bir anlayışı savunmaktadır. Kurumsal yönetim, özel sektör ve kamu kesimi için ortak sayılabilecek bazı noktaları ifade etmektedir. Bunlar,

---

<sup>14</sup> RAW, Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, **Political Studies**, Vol.44, 1996, s.652–667.

<sup>15</sup> Rhodes, y.a.g.e., s.652

bilginin açıklanması, çalışmalarda bütünlük ve doğruluk ile yapılan işlemlerden ötürü hesap verilebilirlik olarak ifade edilmektedir.<sup>16</sup>

### 1.2.3 Yeni Kamu Yönetimi Olarak Yönetişim

Yeni kamu yönetimi anlayışının temelinde insan unsuru bulunmaktadır. Burada kastettiğimiz insan, vatandaşlık bilincinin gereklerini yerine getiren ve sorumlulukları karşısında devletten hizmet bekleyen kitledir. Devletin görevi, vermiş olduğu hizmetin, bireyin ihtiyaçları ile örtüşen nitelikte olmasını sağlamaktır. Bu anlamda kamu hizmetlerinin işler, geri bildirim yoluyla kontrol edilir ve zaman içinde değişen beklentiler kısa sürede uyum gösterir nitelikte olması arzulanmaktadır. Mevcut bürokratik süreçlerin fazlalığı, vatandaşın hak arama konusunda demokratik açılımların yeni hayata geçmesi ve kırtasiyeciliğin yaygınlığı, yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde değişime uğrayacaktır.

Yeni Kamu Yönetimi, devletin daha girişimci bir yapıya dönüşümünü gerekli kılar. Devlet, piyasadaki faaliyetlerin rekabetçi bir ortamda gerçekleşmesi için gereken altyapıyı hazırlamakla yükümlüdür. Kalite odaklı çıktıların sağlanabilmesi için bürokratik mekanizmada kısıtlamalar gerçekleştirip, piyasa mekanizmasının gelişmesi için çaba gösterirler. Kamu hizmetlerinin müşteri odaklı olarak gerçekleşmesi, yeni kamu yönetimi-yönetişim ilişkisinin belkemiğini oluşturmaktadır.

### 1.2.4 İyi Yönetim Olarak Yönetişim

İyi yönetişim, toplumun öncelikli ihtiyaçlarının karşılanması ve giderilmesinde kamu kaynaklarının ve sorunlarının etkili ve etkin yönetimini ifade etmektedir.<sup>17</sup> İyi yönetişimden, kaynakların ne şekilde kullanılacağını belirleyen yöntemleri, uygulanma usullerini, katılımcı ve etkin usulleri temel alarak gücün etkin ve talebe uygun bir şekilde kullanılması anlaşılmaktadır.

BMKP'ye göre iyi yönetişim, toplumsal uzlaşma temelinde ekonomik, siyasi ve sosyal önceliklerin garantiye almaktadır. Genel Sekreter Kofi Annan'ın ifadesiyle, "*iyi yönetişim*

<sup>16</sup> Rhodes, y.a.g.e., s.654

<sup>17</sup> ECA, East and Southern Africa Subregional Follow-up Conference to the World Social Summit, "Progress in Good Governance since the Social Summit", 15-17 March 1999 Nairobi, Kenya <http://www.uneca.org/search.htm>. (21.10.2005)

*belki de yoksulluğu sona erdirecek ve kalkınmayı sağlayacak tek ve en önemli faktördür”.* DB'nin 1997 yılından yayınladığı raporda da, değişmekte olan dünyada devletin rolüne dikkat çekilmiş; iyi yönetim kavramının, devletin işlevselliğinin artışıyla önemli bir basamak olduğu ifade edilmiştir.

Avrupa Birliği bünyesinde yönetimin bir baskı unsuru olarak ortaya çıkışında üç temel sebep ifade edilebilir. Bunlarda ilki, AB'nin politikalarında genişleme süreçleri sonunda daha derinlemesine çalışmanın gerekli hale gelmesidir. Avrupa Konseyi'nin, bu genişleme ve derinleşmeden dolayı, ulusal hükümetlerle daha gelişmiş bir işbirliğini hayata geçirmeye yönelik duyduğu ihtiyaç, yönetim vurgusunu daha da güçlendirmektedir. Politikaların daha geniş bir alanda uygulama geçirilmesi, idari düzenlemelerde bazı kriterlerin varlığı gerektirmiştir. Bu açıdan iyi yönetim düşüncesi, genişleme sonucundaki idari süreçlerin sağlıklı işleyebilmesi için önem taşımaktadır.<sup>18</sup>

İkinci nokta, AB'nin yaşamakta olduğu ciddi meşruiyet krizidir. Zira AB nüfusunun %55'lik kısmının Eurobarometer istatistiklerine göre, AB üyeliğinin kendilerine katılımcılık ve yönetime daha yakın olma hissini sağladığını ifade etmesi, yönetimin Birlik için ne denli önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Üçüncü olarak, politikadaki bölünmenin, şeffaflık ve politikadaki netliği aksi yönde etkilediği görülmektedir. Konsey mekanizmasının, uzun vadeli ve güçlü liderlik anlayışına dayalı olmayışı, politikalar arasında uyumsuzluk ve hedeflerinde tutarsızlıkların artmaya başlamasına neden olmaktadır. Özellikle uluslararası terörizm, içişleri, göç sorunu ve çevre koruması alanlarında daha geniş ölçekli işbirliği ve koordinasyon seviyesine duyulan ihtiyaç, Komisyon'un yasal zeminde birtakım düzenlemeleri hayata geçirmesini gerekli kılmıştır.<sup>19</sup>

Son olarak, AB'nin kendisini yönetim sürecinden izole edemeyeceğini ifade etmek gerekmektedir. Ulusal düzeyde hükümetlerin bu süreci keşfetmesi ve uygulamaya geçirmiş olması, AB düzeyinde de konunun tartışılabileceğini ifade etmektedir. Ancak, bunun seviyesi ve yöntemi ulusal düzeydekinden farklı olacaktır. Sosyal aktörlere arasında yatay

---

<sup>18</sup> Adriaan Schout ve Andrew Jordan, “Coordinated European Governance: Self Organized or Centrally Steered?”, **Public Administration**, Vol.83, No.1, 2005, s.204

<sup>19</sup> Schout ve Jordan, y.a.g.e., s.204

koordinasyon ve bürokrasisi azaltılmış bir idari mekanizma ulusal hükümetlerin homojen nitelikli yapılarına daha kolay ulaşabilmeyi sağlayabilir.<sup>20</sup>

Yönetişim, toplumsal aktörler arasındaki uyum ve koordinasyon içinde gerçekleşecektir. Yönetişimde vatandaş-devlet ilişkisinin kuvvetlendirilme ihtiyacı şu nedenlerden dolayı ortaya çıkmıştır:<sup>21</sup>

- \* Politika konularının gitgide daha karmaşık bir hale gelmesi ve politika alanlarının birbirleri ile olan bağımlılıklarının artmasından dolayı daha geniş bir perspektiften gelişmelerin takip edilmesine ihtiyaç duyulması,
- \* Bilgi toplumunun ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak için daha çok özveride bulunabilmek,
- \* Vatandaşları politika oluşturma sürecine dâhil ederek, kararların daha meşru bir hale dönüşmesini sağlamak, devlete duyulan kamu güvenini güçlendirmek,
- \* Şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda toplumun beklentilerini karşılamak,
- \* Farklı çıkarlar arasında aracılıkta bulunarak toplumsal uzlaşmaya hizmet etmek.

AB, iyi yönetim konusunu, 2001 yılında yayınlamış olduğu Beyaz Rapor'da belirterek iyi yönetişimin beş temel özelliğinin bulunduğunu belirtmiştir. Bu özellikler, açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum olarak ifade edilmiştir.<sup>22</sup>

Kurumların, hizmet sundukları yurttaşların ve sivil toplum örgütlerinin, almakta olduğu kararların oluşturulması aşamasında toplumdan ayrı hareket etmemeleri, yönetişimin en temel ögesidir. Bilgilendirme, açıklığın bir gereğidir. Kamu bürokrasisinin ve siyasal karar alma mekanizmalarının toplumu oluşturan dinamikler ile uyum ve işbirliği içerisinde

---

<sup>20</sup> Schout ve Jordan, a.g.e., s.205

<sup>21</sup> T.C. Maliye Bakanlığı, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara, Nisan 2003, s.34

<sup>22</sup> Commission of the European Communities, "European Governance: A White Paper". (Brussels, 25.07.2001, COM (2001), 428 Final)



faaliyetlerini sürdürebilmesi, karar alma mekanizmalarında şeffaflık ve açıklıkla ifade edilebilir.

AB politikalarının verimliliği, niteliğinin yükselmesi ve yapılan çalışmalara uygunluğu, teoriden uygulamaya dönük olarak geniş bir katılımçılık perspektifi ile hayata geçirilebilir. Karar alma sürecinde açıklık, katılımçılığın gerçekleşmesi ile geliştirilebilir. Gerek siyasal, gerekse toplumsal konularda katılımçılığın sağlanması, yalnızca baskı unsuru olarak kararlara etki etmekle değil, aynı zamanda kararların alınması aşamasında da çalışmalara katılmak ve ilgili kararların içeriğini tarafı olduğu kesimi kapsayacak biçimde genişleterek gerçekleştirmektir.

### **1.2.5 Sosyo-sibernetik Sistem Olarak Yönetişim**

Sosyo-sibernetik sistem olarak yönetişim, sibernetik yapının ekonomik alt sistemlere uygulanması olarak ifade edilmektedir. Literatürde iki tip modelden bahsedilmektedir. Bunlardan birisi olan düzenleyici - liner modelde belli bir hedef norm veya veri olarak kabul edilir ve hedeften sapmalar karşısında güç kullanılmaktadır.<sup>23</sup> Yönetişim modelinde ise, birbirine muhalif yapılar, sistemin ayakta kalmasında istikrar sağlayıcı etmenler olarak görev yapmaktadır.

Merkezi idarenin ortaya koyduğu politikaların sadece, merkezi idare tarafından değil, aynı zamanda yerel eksenli kurumların ve sivil toplum örgütlerinin katkısı ile belirlenmesi tartışılmaktadır. Devlet, sosyal ve ekonomik hayata ilişkin her türlü gelişmeyi yönetme ve yönlendirme şansına sahip değildir. Günümüz gelişmiş devletlerinde de, sosyal ve ekonomik hayata ilişkin kararlarda devletin ve sivil toplum örgütlerinin birlikte çalışabildikleri bir zemin oluşmaya başlamaktadır. Devlet ile özel sektör arasındaki işbirliğinin boyutları kamu-özel kesim ortaklıkları, birlikte yönetim ve ortak girişimler olarak ifade edilmektedir.

---

<sup>23</sup> Selim Coşkun, “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.44

## 1.2.6 Kendini Organize Eden Ağlar Olarak Yönetişim

Kendini organize eden ağlar olarak yönetim, kamu politikalarının ortaya konulmasında sivil toplum ve özel sektörün etkin olmasını savunur. Sözü edilen yönetim ağlarının sahip olduğu bazı özellikler bulunmaktadır. Bu özelliklerden birincisi, karar alma mekanizmalarında aktörler arasındaki bağımlılığın varlığıdır. Burada ifade edilen, toplumu oluşturan kesimlerin tek başına kamu politikalarının belirleyememesi, farklı toplumsal aktörlerin varlığına ihtiyaç duyulmasıdır. Bir diğer özellik, ağı oluşturan üyeler arasında gerçekleşen etkileşimdir. Bu etkileşim, aktörler arasında gerçekleştirilen ilişkililerdir. Üçüncü özellik, söz konusu ağın, karşılıklı güvene dayalı olarak oluşturulmasıdır. Güven, alınacak kararların sağlıklı bir süreç içerisinde hayata geçirilmesinde önemli bir yere sahiptir. Son özellik olarak, ağın devletten bağımsız olması belirtilmektedir. Devlet, bu ağın içinde yer almakta; ancak ağın geneli için egemen yetkilere sahip değildir. Fakat devletin ağa dolaylı olarak etkisinin var olduğu da bir gerçektir.<sup>24</sup>

Yönetişim kavramı, iyi yönetim anlayışının ortaya konulabilmesinde önemli bir faktör olarak karşımıza çıkar. Zira katı merkeziyetçi ve otoriter bir yönetim anlayışı günümüz hizmet anlayışı ile örtüşmemektedir. Katılımcılığın ön planda olduğu, devletin yetkilerinin yerel nitelikli kurumlara aktarıldığı ve karar alımlarında sivil toplum kuruluşlarının da etkin olabildiği bir yönetim anlayışı, günümüz için en geçerli hizmet prensibi durumundadır. Avrupa kıtasında yönetişimin etkin bir şekilde uygulanmasının, AB'nin hizmetlerine çabukluk ve etkinlik kazandıracağı açıktır.

Bununla beraber, özel sektörün ve gönüllü kuruluşların kapasitelerinin artmasını sağlayıcı etkide bulunan yönetim süreci, kamu hizmetlerinin hayata geçirilmesi için söz konusu kurumları alternatif hizmet araçları konumuna geçmelerini sağlayabilmektedir. Kamu kurumları ile toplumsal aktörlerin işbirliği sürecinin gelişmesi, geleneksel kamu yönetimi sürecinden farklı boyutlarda hizmet etkinliğini sağlayabilmektedir.<sup>25</sup>

Yönetişim, temelde, kamu bürokrasisi, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörü bünyesinde toplayan bir süreci ifade etmektedir. Bu süreçte, amaçlanan, hizmetin sunulacağı

<sup>24</sup> David Osborne ve Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Plume Books , New York, 1993, s. 19

<sup>25</sup> Veysel Bilgiç, "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar , Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.35

alandan ya da gerçekleştirilecek olan eylemde, ortak karar mekanizmalarının oluşturulması yoluyla en kaliteli ve en iyi işleyen mekanizmanın oluşturulmasını sağlamaktır. Söz konusu faaliyetin özelliğine bu üç farklı katılımcı yapının süreç üzerindeki ağırlığı da daha farklı düzeylerde gerçekleşecektir. Daha az zaman kaybını sağlayacak bir bürokratik yapılanma, daha etkin ve sorunlara yönelik taleplerde bulunan bir sivil toplum yapısı ve faaliyetlerini bulunduğu yerleşim alanının çıkarlarına uygun bir düzeyde gerçekleştiren bir özel sektör anlayışı, iyi yönetimin en temel ifadesini ortaya koymaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışında devletin baskı unsuru olarak işlevini sürdürmesi, toplumsal uzlaşın sağlanması yerine yetkileri bünyesinde topladıkça toplumdan uzaklaşan bir niteliğe bürünmesi, sivil toplum-demokrasi ilişkisi açısından hem toplumsal uyumun sağlanması hem de devletin toplumdan uzaklaşması noktasında bazı sorunları bünyesinde taşımaktadır. Sivil toplumun, normatif olarak farklı olan ötekileri de temsil eden değerleri içeriyor olması, küresel değişim sürecinde sivil toplumun demokrasi açısından gerekli olduğunun bir göstergesidir.<sup>26</sup>

Ekonomik, sosyal ve idari alanda gerçekleşen dönüşümün dört temel fikir ile ilişkilendirilmesi söz konusudur. İlk olarak, bilgi toplumuna geçişle beraber sanayi toplumu sınıflandırmasından çıkılması; ikinci olarak, esnek üretim anlayışının benimsenmesi; üçüncü olarak da, ulus devlet temelli yapılanma yerine küreselleşmiş bir dünyaya geçiş ve son olarak da, modernist fikirlerden post modern düşünceye doğru geçişin sağlanmasıdır. Gerçekte bu dört senaryo birbiriyle ilişkili, biri diğerini tamamlayan senaryolardır. Bu çok yönlü dönüşüm, yönetimi meşru ve yapabilir kılan koşulları aşındırmakta ve yönetimi ortadan kaldırırsa da yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.<sup>27</sup>

Yönetim alanındaki bu değişimde, düzenleyici yönetim kavramı ön plana çıkmaktadır. Devlet, ekonomik etkinliği üretmek yerine, yaratılan etkinliğin piyasa mekanizmasında uygulanması konusunda düzenleyici bir forma dönüşmektedir. Hizmetlerin devlet tarafından gerçekleştirilmesinden, devlet tarafından yönlendirilmesine geçişi ifade eden yönetim, devletin toplumun farklı kesimleri arasında uyumu gözetmesini ifade etmektedir.<sup>28</sup> Burada üzerinde durulan nokta devletin hacmi değil, sunduğu hizmetlerde verimliliği sağlayıp

---

<sup>26</sup> Ercan Oktay ve Şerife Pekçüçükşen, "Küreselleşen Dünyada Sivil Toplum Odaklı Yönetim, Roller Beklentiler ve İyi Yönetişimin Unsurları", **I. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi**, Çanakkale, 2004, s.10

<sup>27</sup> Oktay ve Pekçüçükşen, a.g.e. s.3

<sup>28</sup> Tekeli, a.g.e., s.249

sağlayamadığıdır. Küresel nitelikli gelişmeler ile yerel ve bölgesel çıkarların örtüşmesi, bölgelerarası işbirliğinin ve teknolojik gelişmeler ışığında ekonomik etkinliğin sürdürülebilmesi, düzenleyici reformların uygulanmasını mecburi kılmaktadır. Düzenleyici reform, ekonomik ve sosyal açıdan değişim için vazgeçilmez bir unsurdur.<sup>29</sup>

Devletin rolünde yaşanan değişim, toplumsal aktörlerin niteliği üzerinde de belirleyici olmaktadır. Devletin bireyle arasında yer alan ilişkinin niteliği, yönetişime geçişle beraber belirli bir değişime uğramaktadır. Kendisini ilgilendiren hizmetler için diğer aktörlerin hizmeti hazırlayıp kendisine sunmasını öngören himayecilik ilişkisinin yerine, kendi ihtiyaçlarının karşılanmasında doğrudan çaba gösteren ya da ortaya konulan çözümün bir parçası olan, eylemde bulunan birey ifade edilmektedir. Söz konusu yönetim fikrinin toplumda geçerliliğini kazanabilmesi, yalnızca bireylerin çözüme katkıda bulunmaları ile değil; aynı zamanda toplumdaki tüm aktörlerin haklarını arayabilme ve sorumluluk alabilme kapasitelerinin gelişmesine ve bu düşünce altyapısının toplumda yerleşik düzene geçebilmesine bağlıdır.<sup>30</sup>

Küreselleşme ve yerel ölçekte ortaya çıkan sorunların çözümünde ulus devletlerin etkinliği zaman içinde yerini, küresel ve yerel düzeylerdeki kurumlara bırakmaktadır. Bazı düşünürlere göre yönetişim, yönetim yapılanmasının daha ötesinde bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>31</sup> Devlet ile vatandaş arasında, artık sadece devletin himayesinde hizmetlerin gerçekleşmesi yerine, ilgili konulara vatandaşların doğrudan katılımı öngörülmektedir. Yönetişim, bireyin aynı zamanda yurttaşlık bilincine bağlı bir biçimde karar alma mekanizmalarında aktif olarak görev yapmasını dile getirmektedir. Yönetişim, ulusal ölçekte, katılımcı ve etkin bir demokrasi ile sürdürülebilir kalkınmanın birlikteliğini ifade ederken, küresel ölçekte ise etkileşimli bir ağ ilişkisi içinde bir yandan maksimum katma değer ve verimlilik yaratırken öte yandan evrensel demokratik standartlara uygun bir uluslararası ilişkiler yönetimini ifade etmektedir.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Recep Kızılcık, "Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Assessment)", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 446, Mart 2005, s.79

<sup>30</sup> Tekeli, a.g.e., s.249

<sup>31</sup> Zana Çıtak, "A Critical Analysis of Two Approaches to Globalization and Governance", **METU Studies in Development**, Cilt 27, Sayı 1, 2000, s.47

<sup>32</sup> Özgür Uçkan, "E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü" [http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/makale/\\_09.html](http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/makale/_09.html). (20.05.2005)

Yönetim kavramının etkinliğini belirleyen güçler birliği veya güçlerin ayrılığı ile demokratik katılım kavramları arasındaki ilişki, yönetimin niteliği ve kalitesinin her zaman üzerinde çalışılmasını ve yeni fikirler ortaya konulmasını gerektirmiştir. Söz konusu fikirler ve yeni çalışmalar, demokratik katılımcılığın sağlanmasından ziyade, ülkenin ve dünya genelindeki toplu durumun gereklerine göre şekillenmiştir. Yaşanan dünya savaşları, ekonomik buhranlar ve artık ülkelerin savaşmaktan ziyade ekonomik hayatta etkinlik kazanabilmeye yönelik yaklaşımları, yönetim fikrinde ciddi değişimlerin yaşanmasına neden olmuştur. Aynı zamanda, ülkelerin sosyal yapıları, süregelen hükümet sistemleri ve devlet anlayışları da, yönetim düşüncesinde dünya ölçeğinde geliştirilen bir fikrin özümsemesinde belirleyici rol oynamaktadır.

### 1.3 İyi Yönetişim

İyi yönetişim demokrasinin varlığını sürdürebilmesi için günümüz yönetim yapılarında bulunması gereken en temel unsur olarak ön plana çıkmaktadır. Demokrasinin üç temel özelliği olan temsil, katılım ve denetim, yönetişimin uygulanabilmesi için gerekli olan kavramlardır. Bu noktada yönetişim ve demokrasinin birbirini tamamladığı ifade edilebilir. Halkın, yönetime katılımının sağlandığı, denetim yoluyla da yöneticilerinin etkinliğinin ortaya konulabilmesi, demokrasi düşüncesi ile açıklanabilir. Yöneticiler ile yönetilenler arasındaki etkileşimin sürdürülebilmesi ve etkinliğin sağlanması da yönetişim kavramı ile ifade edilebilir.<sup>33</sup> İyi yönetişim, yönetim kademesinin karar alma süreçlerinde halkın katılımını sağlayarak almasını gerektirir. İyi yönetişim, devletin etkinleştirilmesinin ana unsurlarından biri olarak görülmektedir.<sup>34</sup>

AB'nin 2001 yılında yayınladığı Beyaz Rapor'da iyi yönetişimin beş temel özelliğine dikkat çekilmiştir. Bu özellikler, "açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, hizmetlerde etkinlik ve sorumluluk" olarak ifade edilmektedir. Açıklık ile idarenin karar alma süreçlerinde aktif iletişimin sağlanması ve kararların daha anlaşılabilir hale getirilmesidir. Katılımcılık, politika oluşum süreçlerine daha geniş bir katılımın sağlanmasını ifade etmektedir. Hesap verebilirlik, devletlerin ve kurumların gerçekleştirdikleri eylemlerin gerekçelerini açıklamak ve ilgili eylem ve işlemleriyle ilgili olarak gereken sorumluluğu üstlenmeleridir. Hizmetlerde etkinlik,

<sup>33</sup> Coşkun Can Aktan, "İyi Yönetişim",

<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/anasayfa-yonetisim.htm>. ( 10.12.2005)

<sup>34</sup> Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Sabancı Üniversitesi, İstanbul, 2003,s.130

politikaların verimli ve zaman odaklı olarak gerçekleştirilmesini, geçmişteki deneyimlerin ve geleceğe dair hedeflerin net bir biçimde belirlenmesini ve orantılılık ilkesinin daima göz önünde bulundurulmasını talep etmektedir. Uyum ise, farklı alanlarda yer alan politikalar arasındaki ilişkilerin tutarlı ve uyum içinde gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Bununla beraber, Beyaz Rapor, iyi yönetişimin hayata geçirilebilmesi için bir dizi değişime daha dikkat çekmektedir. Bunlar: Birlik politikalarında daha kapsamlı değişiklik ve uygulamalar; AB politikalarının uygulanmasında kaliteyi geliştirmek ve dünyanın diğer bölgeleri ile Avrupa yönetişimi arasındaki bağlarını güçlendirmektir.<sup>35</sup>

Beyaz Rapor, üye devletlerin idari kapasitelerinin geliştirilmesi ve birbirleriyle uyumunun sağlanması, yasama işlevinin daha esnek bir yapıya dönüşümünün sağlanması ve yönetişimin daha etkileşimli örneklerinin hayata geçirilmesinin önemini işaret etmektedir.

Beyaz Rapor belli noktalarda üye ve aday ülkeler için önemli vurgular yapmaktadır. Bunlardan ilki, karar alma mekanizmalarında halkın katılımının artırılmasıdır. Özellikle Birlik politikalarında yerel ve bölgesel düzeydeki otoritelerin daha güçlü bir biçimde varlık göstermeleri, yerel demokrasinin gelişmesi ve bireylerin daha etkin bir düzeyde varlık gösterebilmeleri için en temel koşul durumundadır. Bir diğer önemli nokta AB'nin karar alma mekanizmalarında daha üst bir seviyeye ulaşılmasıdır. Anlaşılması güç ve esnek olmayan yapıların hızla değiştirilmesi, karar alma süreçlerinde zaman kaybının da önüne geçilmesini sağlayacaktır. Son olarak, Birlik politikalarının ulusal ve yerel düzeyde daha verimli uygulanabilmesi için ihtiyaç duyulan yöntemlerin geliştirilmesi ifade edilmektedir.<sup>36</sup>

Bu ilkeler toplumsal güvenin ve toplumun bilgi düzeyinin artmasına olanak sağlayan açılımları sağlayabilir. Vatandaş, iyi yönetim fikri ve aynı zamanda yönetimde katılımın sağlanması ile paydaş<sup>37</sup> konumuna geçmektedir. İyi yönetim, aynı zamanda gelişmekte olan ülkeler için kamu yönetiminde meydana gelen değişimi de ifade etmektedir. Rhodes, iyi yönetişimi beş farklı kullanım şekli ile ifade eder. Bu alanlar:

\* Devletin hacminin küçültülmesi,

<sup>35</sup> Commission of the European Communities, "European Governance: A White Paper". (Brussels, 25.07.2001, COM (2001), 428 Final)

<sup>36</sup> Commission of the European Communities, "European Governance: A White Paper". (Brussels, 25.07.2001, COM (2001), 428 Final)

<sup>37</sup> "stakeholder" kavramı, bireyin katılımıcılığının, mevcut yapıdakinden daha da gelişmiş bir önemi ifade eder. İyi yönetim için bireyin taşıdığı anlam katılımıcılıktan öte, paydaşlık boyutu ile açıklanmaktadır.

- \* Yönetim kurullarında geniş ölçekli kurumsal işbirliği yoluna gidilmesi,
- \* Rekabete dayalı, müşteri temelli hizmet anlayışına dayalı yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmesi
- \* Tek bir güç merkezin yer almadığı bir yapıda, kurumlar arasında işbirliğinin hayata geçirilmesi
- \* Kamu ve özel sektöre ait karmaşık nitelikli hizmet ağlarının yönetimidir.<sup>38</sup>

#### 1.4 Demokratik Yönetişim

İyi yönetişimin gelişmekte olan ülkeler için uygulamaya geçirilmesi demokratik yönetişim fikri ile ifade edilmektedir. Demokratik yönetişim, özellikle devlet yapısında dönüşümün sağlanarak, yolsuzlukla mücadelenin önlenmesi ve kadının toplumdaki yerinin daha belirgin hale getirilmesine vurgu yapmaktadır. Demokratik yönetişim, toplumda süregelen problemlerin çözümünde özel kesim, kamu kesimi ve sivil toplum örgütlerinin ortak girişimlerde bulunmasını talep eden bir mekanizmadır. Sürdürülebilir demokratik sisteminin toplumda işler hale gelmesi, demokratik yönetişim için öncelikli amaç durumundadır.

Demokratik yönetişimin uygulanabilmesi için şeffaflığın tüm kurumlarca benimsenmesi gerekmektedir. Bilginin üç yönlü akışı (devlet, özel sektör ve medya), demokratik süreçlerin oluşabilmesi için gerekli görülmektedir. Bilgi akışının sağlanması yalnızca ekonomik kalkınmaya katkı sağlamaz, aynı zamanda idarenin hesap verebilirliğini artırır, iş çevrelerinin kamu politikalarına olan inancını artırır.<sup>39</sup>

Demokratik yönetişim, üç temel alan ile ele alınmaktadır. Bunlar, devletin rolünün koşullara göre değiştirilmesi, sorumluluklar ve yeni rollerin oluşumu açısından bireylerin sivil toplumun ve özel sektörün geliştirilmesi ile pazar-devlet ve hükümet-sivil toplum arasında sinerji yaratabilmek için bu iki çekim merkezini birbiri ile daha ilişkili hale getirebilmektir.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Raw Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability, Open University Press, Buckingham, 1997, s.47-51

<sup>39</sup> Centre for International Enterprise, "Democratic Governance: Democracy Beyond Elections", 2004 Annual Report, Washington, USA, s.113

[http://www.cipe.org/about/report/2003/chapter09\\_democratic\\_governance.pdf](http://www.cipe.org/about/report/2003/chapter09_democratic_governance.pdf). (17.02.2006)

<sup>40</sup> Derick W. Brinkerhoff, "Democratic Governance and Sectoral Policy Reforms: Linkages, Complementarities and Synergies", USAID, Implementing Policy Change Project, February 1998, s. 5  
[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/ipc/mn-5-ms.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ipc/mn-5-ms.pdf). (10.01.2006)

### **1.4.1 Devletinde Rolündeki Değişim**

Devletin rolünün değişimi içinse devletin sorumluluk alanının yeniden tanımlanması, yerelleşme ve hesap verebilirlik gibi faktörler yoluyla halka daha yakın olması ile şeffaflığı sağlayıp yolsuzlukları azaltarak da vatandaşlarına yönelik davranış değişikliğini sağlaması gerekmektedir.

#### **1.4.1.1 Devletin Sorumluluk Alanının Yeniden Tanımlanması**

Devletin rolündeki değişimde önemli bir yer tutan sorumluluk alanının yeniden tanımlanması, devletin özel sektöre yönelik bakış açısı da dâhil olmak üzere, doğrudan teşviklerden vazgeçerek, aktif bir pazar ekonomisinin oluşumu için gereken düzenleyici rolleri üstlenmesi gerekli görülmektedir.<sup>41</sup> Devletin, daha etkin politikaları hayata geçirebilmesi, faaliyet alanında görev yapan bürokratların yetki ve sorumluluklarını daha etkin bir biçimde kullanabilmesine bağlıdır. Kurumlar arası eşgüdümün sağlanamaması ve bilgi yetersizliği, devletin rolünde yaşanması gereken değişimin de içeriğini ortaya koymaktadır. Demokratik yönetim, bireylerin kendi iradeleri ile karar almaları ve bağlı buldukları kural ve düzenlemeler arasında denge sağlanabilmesi ile olumlu sonuçlar verebilir.

#### **1.4.1.2 Yönetimin Halka Daha Yakın Olması**

Yönetim ile halk arasındaki mesafenin daraltılması için hem usulen hem de mekânsal anlamda uygulama boyutu açısından bazı düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Usul açısından incelendiğinde, değişmekte olan kurum kültüründen, kurumsal ve yasal reformlara kadar tüm faaliyet alanlarının kıyaslanması gereklidir. Usule ilişkin tüm değişimler, idarenin performansı ve toplumsal hizmetlerin niteliğini ortaya koymasından iyi yönetim temelli bir bakış açısını ortaya koyar.

Mekânsal açıdan yönetimin halka daha yakın olabilmesinin, yerelleşme (desantralizasyon) kavramına bağlı olarak gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Yerelleşme en geniş anlamı ile düşünüldüğünde siyasal, sosyal ve ekonomik konularla ilgili olarak alınan

---

<sup>41</sup> Derick W. Brinkerhoff, y.a.g.e., s. 6



ve uygulanan kurallara ilişkin kurumsal çerçevede yaşanan değişimdir. Yerelleşme, bir yandan merkezi hükümet, bölgesel ajanslar ve kamunun ekonomik teşekkülleri ile yerel yönetimler ve merkezi hükümetin taşra teşkilatı arasındaki ilişkiyi de ifade etmektedir. Yerelleşme Dünya Bankası'nca dört farklı kategoride değerlendirilmiştir:<sup>42</sup>

- \* Yetki Genişliği: Merkez idarenin taşrada kurmuş olduğu birimlerine iş yükünü devretmesi olarak ifade edilmektedir. Yönetimsel sorumlulukların merkezi yönetimden taşra yönetimlerine devrini ifade eden kavram, yerelleşmenin uygulama açısından en zayıf örneği olarak gösterilmektedir.
- \* Yetki Devri: Anayasaya ya da diğer kanuni düzenlemeler yoluyla yetkinin yerel yönetimlere aktarılmasıdır. Mali ya da kanuni açılardan karar alma süreçlerinde yarı özerk olarak adlandırılan kurumlara yetki devrinin gerçekleştirilmesidir. Bu düzenleme ile amaçlanan, özerklik sahibi ulus-altı yönetim birimlerinin oluşturulmasıdır.
- \* Yerinden Yönetim: Merkezi yönetim tarafından yetkilerin özerk kurumlara devredilmesidir.
- \* Özelleştirme (Privatization): Yetkilerin özel sektöre devrini içermektedir.

Yerelleşme, yönetim stratejileri için bilinen tek yol olarak ifade edilmesine karşın; yasal ve idari reformlara ihtiyaç duyan, katılımcılığa önem veren ve bireysel hakların iyileştirilmesine bağlı olan karmaşık bir süreçtir. Yerelleşme, siyasal yetkilerin kurumlardan sivil toplum kuruluşlarına doğru genişletilebildiği ve idarenin eylem ve işlemlerinin her seviyede yüksek rekabet düzeyi içinde etkin hale getirilebildiği geniş ölçekli bir demokratik yönetim anlayışıdır.

Ancak bu noktada, yerelleşmenin demokratik yönetime katkısı beklentilerin üzerine çıkarılmamalıdır. Zira marjinal nitelikli kurumlar veya toplumda yüksek düzeyli destek sahibi olmayan örgütler kamu kesiminde yaşanacak yönetim sürecinde çok etkili olmayacaklardır. Temsil hakkını elinde bulundurmayan grupların yerine yerel nitelikli elitlerin temsil hakkını

---

<sup>42</sup> <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/PSIAforDecentralization.pdf>. (10.11.2005)

üstlenmesi de olasılık dâhilinde görülmektedir. Bu açıdan yerelleşme sürecinin bölgesel eşitsizlikleri de ortaya çıkarabilmesi ihtimal dâhilinde görülmektedir. Yerel politikaların oluşumunda merkezi yönetimin, yerel idarenin ve vatandaşların ortaklaşa çalışmasına olanak sağlayacak bir yapının ortaya çıkması, farklı yerel birimler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesinde de olumlu katkı sağlayabilecektir.<sup>43</sup>

Yerelleşme süreci, idari alanda etkinlik hacmini arttıracığından, gereken gözetimlerin hayata geçirilmemesi durumunda bölgesel farklılıkların artmasına neden olabilir. Özellikle idari yapının, kamu maliyesine yönelik ihtiyaç duyulan denetim mekanizmalarını oluşturması gerekmektedir.

Yerelleşme, yerel ve merkezi politika oluşum mekanizmaları arasındaki birçok ilişki tipini de ifade etmektedir. Zira literatürdeki birçok çalışma idari ve yerel mali transferler, düzenleyici işlemler ve harcamalara ilişkin bilgilerin oluşturduğu bu ilişkiler üzerine yoğunlaşmaktadır. Söz konusu ilişkilerdeki değişimin öncelikle yerel hizmetlerin tedarikçileri ve yerel düzeyde politikaları belirleyenler arasındaki ilişkilerin daha hesap verilebilir hale gelmesi ile başlamaktadır. Çünkü yerel düzeydeki yöneticilerin, merkezi yönetimden mali açıdan yetki devri alması, onlara yalnızca seçmen desteği ile daha iyi bir hizmet sunma görevi yüklenmemektedir. Aynı zamanda yerel yöneticilerin, sundukları hizmetleri hazırlayan hizmet tedarikçilerinin de hesap verebilir niteliklerinin saptanması gerekli görülmektedir.<sup>44</sup>

#### **1.4.1.3 Vatandaşlara Yönelik Davranış Değişikliği**

Demokratik yönetim süreci, devletin hem istenmeyen davranış şekillerini terk etmesine, hem de uygulanması istenilen davranış tiplerine yönelmesine olanak sağlamıştır. Özellikle rüşvet ve yolsuzluk gibi geleneksel yönetim sistemleri ile özdeşleşmiş olumsuz özelliklerin terk edilerek performans temelli, vatandaşların isteklerine duyarsız kalmayan, işbirliği ve katılımcılığa önem veren davranış tiplerinin benimsenmesi demokratik yönetimin en önemli etkisi durumundadır.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Derick W. Brinkerhoff, a.g.e., s. 7

<sup>44</sup> Junaid Ahmed, Shantayan Devarajan, Stuti Khemani, Shekhar Shah, “Decentralization and Service Delivery”, **World Bank Research Policy Paper**, Vol.1, No.3603, Mayıs 2005, s.4

<sup>45</sup> Brinkerhoff, a.g.e., s.7

Devletin davranış değişikliğine gitmesinin farklı metotları bulunmaktadır. Bunlardan birisi, idari usullerde yetersizliğe neden olan zorunlu ve yasaklayıcı yöntemlerden vazgeçmektir. Bunun haricinde uygulanması muhtemel bir diğer yol ise, özellikle mali işlemler ve idari karar alma süreçleri ile ilgili olarak şeffaflığın sağlanabilmesidir. Kurumların ihale süreçlerinde izleyecekleri tutum ve hesap verebilirliğe ilişkin atacakları adımlar da şeffaflık açısından kurumların daha da gelişmesini sağlayabilir. İfade edilen tüm yöntemlerin dışında personel seçim süreçlerinin şeffaflaştırılması, idari mekanizmaların kararlarına karşı itiraz komisyonlarının oluşturulması ve tüm idari süreçlere daha güçlü bir biçimde paydaşların katılımının sağlanması, davranış değişikliği açısından devletin izlemesi muhtemel yöntemler olarak sıralanabilir.<sup>46</sup>

#### **1.4.2 Bireyin, Sivil Toplumun ve Özel Sektörün Güçlendirilmesi**

Sivil toplum, genel olarak toplumdaki resmi ve gayri resmi tüm yapıları temsil eder. Sivil toplum içinde yer aldığı toplumun tarihi, kültürel gelişimi, kalkınma seviyesi, varolan doğal kaynakları ya da ülkedeki siyasi kültürden etkilenerek gelişimini gösterir. Devletten ve ekonomik çevrelerin etki alanlarından ayrı kalması, ortak değerlere ve ihtiyaçlara sahip insanların bir araya gelerek oluşması, ortak değerler ve normları ifade etmesi ve dışardan başka bir kuvvet tarafından desteklenmeyip yalnızca iç dinamikleri ile hareket etmesi, sivil toplumun temel özellikleri olarak ifade edilebilir.

Sivil toplumda birey, politikaların oluşma sürecinde belirgindir. Özellikle politikaların ortaya konmasında kalite ve amaçlara uygunluk konusunda birinci derecede etki sahibidir. Aynı zamanda hükümet politikalarının şeffaf ve hesap verebilir olması için etkin bir sivil toplum örgütü önemli görevler üstlenebilir. Toplumsal çıkarlara yönelik çalışmalarda bulunan örgütler Birleşmiş Milletler Ana Sözleşmesi'nde "Non Governmental Organizations (NGO)" olarak adlandırıldığından, uluslararası literatürde NGO (Hükümet Dışı Örgüt) olarak yer alması, kavramın sorgulanmasına neden olmaktadır. "Hükümet dışı" ifadesi, hükümet karşıtlığı olarak algılanabilir düşüncesi ile dünyanın farklı bölgelerinde benzer nitelikli kuruluşlar için farklı tanımlamalar kullanılmaktadır. Örneğin, insani yardım etkinliklerinde bulunanları "gönüllü kuruluşlar", ABD'de "özel gönüllü kuruluşlar" ya da Afrika'da "gönüllü kalkınma kuruluşları" ve bazı ülkelerde de "yurttaş örgütleri" gibi isimlerle adlandırmakta ve

---

<sup>46</sup> Brinkerhoff, y.a.g.e., s. 8

“Hükümet Dışı Örgütler” yerine tercih edilmektedir.<sup>47</sup> Özünde devlet dışı alanı ifade eden sivil toplum kuruluşları, devlete karşı olmak için değil; ama devlet dışı bir alanda etkin olabilmek ve devletin ortaya koyduğu politikaları farklı açılardan değerlendirmek için gereklidir.

Sivil toplum örgütleri merkez ile doğrudan bağlantısı olmayan, bu nedenle merkezden farklı düşünebilen siyasal yapılanmadan özerk olarak faaliyet gösterebilen bir yapıdır.<sup>48</sup> Sivil toplum örgütlerinin hiçbir kurum ya da kuruluşun çıkarlarına hizmet etme mecburiyetinin bulunmaması, Sivil toplum kuruluşları ile hükümet arasında işbirliğinin sağlanması, demokratik yönetim perspektifinin gelişimi açısından önemli bir yere sahiptir. Devlet-sivil toplum işbirliği daha şeffaf, etkin ve isteklere daha iyi cevap verebilen çözümlerin ortaya konulmasını sağlar. Aynı zamanda sivil toplum kuruluşları, yönetim sürecinde, toplumsal taleplerin ifade edilmesinde idari ve siyasi merciler ile halk arasındaki iletişimi etkili bir şekilde yerine getirebilirler.

Yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının toplumun talep ve beklentilerine daha kolay ve doğru çözümler sunabilme avantajı, yönetişimin yönetimden en temel farklılığı olarak ifade edilmektedir. Ancak, bu durum bazı soru işaretlerine de neden olabilmektedir. Eryılmaz’a göre ülke genelinde hâkim olan ideolojik yapılanma çoğulcu bir niteliğe sahipse, mahalli idarelere daha fazla yetki verilebilir.<sup>49</sup> Merkezi idare, kendisi ile koordinasyon içinde çalışan bir yapı ile daha verimli bir çalışma sürecini hayata geçirebilir. Aynı zamanda, ekonomik ve sosyal gelişmişliğin sağlanmasında hizmetlerin yurt geneline dengeli bir şekilde ulaştırılması, merkezden yönetim anlayışına göre işleyen yönetim sistemlerinde esas alınmaktadır. Yönetişim sistemi ile bu durum, yerini yerel aktörlerin ve sivil toplum örgütlerinin etkinliği ile orantılı bir işlevselliğe bırakacağından, sözünü ettiğimiz hizmetlerde eşitliğin sağlanamaması ve dengesizliğin yaşanması olasıdır. Fakat bu durum, merkezi yönetim kademelerinin gereken kaynakları yerel düzeye aktarmamasından değil, ilgili kaynaklar üzerinde yerel güçlerin taleplerinin yetersiz kalmasından kaynaklanabilir.

Sivil toplumun yaşadığı sorunlardan biri de üniter devlet yapısından dolayı bireyin içinde bulunduğu konumdur. Bireyin sosyal gelişimini sağlayıcı faaliyetlerin üniter devlet

---

<sup>47</sup> Oktay ve Pekçüçükşen, a.g.e. s.6

<sup>48</sup> Yakup Bulut, Sivil Toplum, “Devlet ve Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 441, Aralık 2003, s.227

<sup>49</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.76

anlayışının ağırlığını hissettirdiği bir yönetim ekseninde ifade ettiği anlam demokratik açıdan başarısız örneklerin yaşanmasına sebep olabilmektedir. Bir ülkede demokrasi geçmişinin yeterli düzeye erişmemiş olması sivil toplum kuruluşlarının etkinliğini zedeleyebilmektedir. Demokratik ve katılımcı bir yönetim yapısı bireyin, toplumu geliştirmeye ve kalkındırmaya yönelik faaliyetlere katılımını teşvik eder, bu konuda mevcut sınırlamaları azaltma yoluna gider. Aynı zamanda, çeşitli toplumsal grupların önce kendi çıkarlarını düşünmelerini ve ulaşılması gereken hedefi yalnızca kendi düşüncelerine mensup kişiler açısından ele almaları, sonuçları toplumsal boyut yerine kişisel çığara yöneltmeleri, sivil toplum anlayışının özü itibariyle sadece bir ütopya olarak kalmasına neden olur. Toplumda önemli olan, “ben” yerine “biz” bilincinin oluşturulmasına duyulan gerekliliktir.

Aynı zamanda çıkar gruplarının devletle paralel politikalar üretmek yerine, savundukları ekonomik ve sosyal görüşle ilintili net politikalar üretmeleri gerekmektedir. Savundukları düşüncelerin devlet politikalarıyla çakışmasına rağmen fikir üretmeleri ve bunları savunmaları, sivil toplumun gelişimi yönünde önemli adımların atılması demektir. Sivil toplum örgütleri, devletle türdeş olmayan, devletle örtüşmeyen başka bir fikir sahası yaratmalıdırlar.<sup>50</sup>

Sanayileşmiş toplumların ve Avrupa kimliğinin yansıması ve ayrılmaz bir parçası haline gelen sivil toplum, sosyal Avrupa düşüncesinin hayata geçirilmesinde ve Avrupa bütünleşmesinde önemli bir yere sahiptir. AB'nin tarihsel gelişimi izlenirse, Topluluk politikalarında ve etkinliklerinde sivil toplumun, insan haklarının ve demokratik değerlerin giderek daha fazla önem kazandığını görülmektedir. İlk Topluluk antlaşmalarında üzerinde pek durulmayan temsili demokrasi ilkeleri ve insan haklarına saygı, çok geçmeden Avrupa bütünleşmesinin, dünyada kendini kanıtlamasının başlıca araçlarından biri olmuştur. Temel hak ve özgürlüklerin ve insan haklarının korunması ve güçlendirilmesi, dünya barışına ve adaletin sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Bu açıdan elbette hükümetlere önemli görevler düşmektedir. Ancak, bu hedeflere uluslararası kuruluşların, örgütlü sivil toplumun ve vatandaşların katkısı olmaksızın ulaşılamayacağı da bir gerçektir.

Sivil toplum anlayışının günümüzdeki yansımasına Avrupa perspektifinden baktığımızda, bu örgütlerin farklı çıkar grupları arasında uzlaşma sağlama, demokratik düzenin

---

<sup>50</sup> Korhan Gümüş, “Sivil Toplum Kuruluşları Arası İletişim ve İlişkide Deneyimler”, Sivil Toplum Kuruluşları – Üç Sempozyum, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1998, İstanbul, s.229

elverdiği ölçüde uygulanmasına yardımcı olma ve en önemlisi, merkezi idarenin sunması gereken kamu hizmetlerinin halklara ulaşmasında söz sahibidirler. Ölçek açısında incelendiğinde, bazı sivil toplum kuruluşlarının (STK) uluslararası anlamda bir organizasyon oluşturdukları, düzenledikleri eylemler ile Birlik bazında karar mekanizmalarını etkileyebildikleri bilinmektedir.

### **1.4.3 Ekonomi, Devlet, Hükümet ve Sivil Toplum Arasında İşbirliği**

Devletin, ekonomi çevreleri ile hükümetin de sivil toplum kesimi ile daha etkin bir işbirliğine gerçekleştirebilmesi, demokratik yönetişimin hayata geçirilmesi açısından önemli bir konudur. Siyasi erke sahip olan idarenin güçlü bir sivil toplum mekanizması ile ortak hareket etmesi, yönetişimin başarılı bir şekilde hayata geçmesini sağlayacaktır. Büyük ölçekli kamu bürokrasisinin neden olduğu işin zamanında yapılmaması ve beraberinde getireceği mali kayıplar, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum örgütlerinin de katılımıyla gerçekleştirilecek müzakereler ile üzerinde fikir birliği sağlanabilecek düzeye çekilebilir.

### **1.5 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**

Yönetişim süreci ile paralel olarak geleneksel anlayıştan farklı, liberal politikalar orantılı olarak “Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) fikrinin ortaya çıktığı görülmektedir. Yeni Kamu Yönetimi ile kamu yönetimlerinin yeniden örgütlenmeye gidildiği, hizmet odaklı bir anlayışın egemen olması amaçlanmıştır. Bu noktada, neden böyle bir yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyulduğunu açıklamak yerinde olacaktır.

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinin yalnızca tek bir disiplinde yapılması gereken bir değişimden ötürü değil, dünya toplumlarını ve bunların yönetim anlayışlarını doğrudan etkileyen farklı alanlardaki sistemlerin işlevlerini yeterli derecede yerine getirememesinden ötürü ortaya çıktığı öncelikle belirtilmelidir. Ekonomik, sosyal ve siyasal süreçlerde yaşanan gelişmeler, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının da içeriğinde belirleyici özelliklere sahiptir.

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinin geçerlilik kazanabilmesi için devletin üstlenmesi gereken belirgin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Bilgiç, a.g.e., s.35

- \* Bürokratik mekanizmaların vatandaşlar tarafından denetimine izin verilmelidir.
- \* Vatandaşlar, hizmet sunulan müşteri olarak algılanmalıdır.
- \* Piyasa mekanizmasının koşulları devlet tarafından ortaya konulmalı ve piyasa mekanizması teşvik edilmelidir.
- \* Kamu hizmetleri tekel altında tutulmamalıdır.
- \* Katılımcılık ve desantralizasyon teşvik edilmelidir.
- \* Performans ölçümünde girdiler yerine çıktılar dikkate alınmalıdır.
- \* Devlet üretici olmak yerine; mal ve hizmet üreten firmalar için altyapı faaliyetlerini gerçekleştirmeli ve piyasa için rekabet ortamının oluşmasını temin etmelidir.
- \* Kamu sektöründe tüketim ve harcamanın dışında kazanma unsuru da ön plana çıkarılmalıdır

Yeni yönetim anlayışının temel özelliklerinden bazıları, müşteri odaklı, kişisel inisiyatif alabilen idareci ve personel anlayışının hâkim olduğu ve piyasa ekonomisine özgü kuralların işlediği ve sonuç odaklı olmasıdır. Geleneksel yönetim anlayışından oldukça farklı olan bu özellikler, yönetim kültürünü de önemli ölçüde etkilemektedir. Bir başka ifade ile yönetim kültüründe bir değişim olmaksızın yeni yönetim anlayışının yapı, süreç ve potansiyellerinin yerleştirilmesi, işletilmesi ve kullanılması olanaklı görülmemektedir.<sup>52</sup>

Yeni Kamu Yönetimi fikrinin ortaya çıkışında, özel sektördeki yönetim uygulamalarının kamu alanından daha üstün olduğu düşüncesi yer almaktadır. Yeni Kamu yönetimi anlayışı, özel sektördeki uygulama sonuçlarının karşılaştırılması ile ifade edilebilmektedir.<sup>53</sup> Sağlık ve eğitim gibi önemli alanlarda, politikacı ve bürokratların mevcut

---

<sup>52</sup> Bilgiç ve Göksu, a.g.e., s.54-55

<sup>53</sup> Dawson, Sandra, and Charlotte Dargie, "New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health", in McLaughlin, Kate, Stephen P.Osborne, and Ewan Ferlie, New Public Management: Current trends and Future Prospects, Routledge, London, 2002, s.35

sorunlar konusunda yeni önerileri ortaya koyamamış olması kamu yönetiminin dinamizm kazanması için yeni bir anlayışın benimsenmesini gerekli kılmıştır. Özellikle İngiltere’de bu durumun önemli bir konu olduğu bilinmektedir. Ayrıca, vergi oranlarının düşürülmesi ile beraber, talep ve ücretlerdeki artışlara bağlı olarak yaşanan mali sıkıntılar, halkçı politikaların takibi, zaman içinde siyasetçilerin de liberal nitelikli politikaları tercihi ve özel sektörün daha geniş çaplı mali işbirliklerine yönelmesi, yeni kamu yönetimi fikrinin ortaya çıkışında belirleyici olmuştur.<sup>54</sup>

Yeni kamu yönetimi ile ilgili yapılan tanımlamalara baktığımızda yukarıda belirtilen ve yönetimin iyi işleyememesine neden olana noktalara vurgu yapıldığı görülmektedir. Yeni Kamu Yönetimi, *“merkezi, ulusal, siyasal aktörlerin, kamu sektörünün yapısını, süreçlerini ve personelini değiştirmek için kullandıkları içsel bir çaba olarak ifade edilebilmektedir.”*<sup>55</sup>

Ülkelerin ekonomik, sosyal, kültürel ve idari gelişimlerinde küreselleşme ile gözlemlenen değişim kuşkusuz yönetim sistemlerinin de daha verimli, müşteri odaklı, esnek ve sonuç odaklı bir yapılanmanın gelişim göstermesine, kamu idarelerinin, özel sektör firmaları gibi yönetilmesine gerekli kılmaktadır. Bu yöntemin esas alınmasının temel amacı, devlet yönetiminde etkinli ve verimliliğin sağlanmasıdır.<sup>56</sup> Kamu kurumlarının, yalnızca standart nitelikte hizmet sunan kurular olmaktan çıkıp, vatandaşların eleştirilerinin dikkate alarak ileriki hizmet süreçlerinde daha verimli bir yapının hayata geçirilmesi hedeflenmektedir. Bilgiç’in dediği gibi, *“yeni kamu yönetimi anlayışı hizmetlerde etkinliğe, verimliliğe, piyasa mekanizmasına, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve performans hedefleriyle çıktılara vurgu yapmaktadır.”*<sup>57</sup>

Yeni Kamu Yönetimi fikrinin hayata geçişini tek bir açıdan meydana gelen değişimin açıklaması olası görünmemektedir. İkinci Dünya Savaşı’nın ardından toplumsal ekonomik ve siyasal hayata ilişkin yaşanan gelişmeler yeni bir düşüncenin ortaya çıkmasında belirleyici olduğundan bazı gelişmelerin etkisi belirtilebilir.

<sup>54</sup> Peter John, *Local Governance in Western Europe*, SAGE, London, 2001, s.100

<sup>55</sup> Tom Christensen ve Per Legreid, “New Public Management: Puzzles of Democracy”, the Journal of Political Philosophy, S.3’den çeviren Akif Özer, *Sayıstay Dergisi*, Sayı 52, Ocak-Mart 2004, s.136

<sup>56</sup> Mehmet Barca ve Asım Balcı, “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?”, Sakarya, 2004, s.7 [http://www.iibf.sakarya.edu.tr/tm/barca\\_balciiibfno4.pdf](http://www.iibf.sakarya.edu.tr/tm/barca_balciiibfno4.pdf). (14.09.2005)

<sup>57</sup> Veysel Bilgiç, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.35



### 1.5.1 Küreselleşmenin Hız Kazanması ve Ulus-Devlet'in Rolü

Küreselleşme adını verdiğimiz olgunun hız kazanmasıyla beraber, başta İngiltere olmak üzere, sözü edilen değişimlerin diğer ülkelerde de hayata geçirilerek, devletin kamusal hizmetlerinde azalma ve sanayi alanındaki faaliyetlerinde büyük oranlarda daralmanın gerçekleştirildiği görülmüştür. Söz konusu hizmetlerden devletin zorunlu olarak gerçekleştirilmesine bağlı olanların ise, profesyonel bir anlayışla ortaya konulmasının gerekliliği ifade edilmektedir.

Yeni kamu yönetimi akımının temel amaçlarından birisi, geliştirdiği yeni anlayış doğrultusunda devlet yönetiminde etkinliğin nasıl sağlanacağı sorusunun cevaplanmasıdır.<sup>58</sup> Çünkü bu akım temelde ideolojik anlamda yeni sağ düşüncesine dayanmakta ve çıkış dönemi itibariyle dünya genelinde serbest piyasa ekonomisinin ağırlığını hissettirmeye başladığı bir döneme yansımaktadır. Böyle bir dönemde yeni yönetim paradigması, bu ideoloji ile ilişkili olarak etkinlik yaratabilmiştir. Bu nedenle, devletin, özel sektör temsilcileri ile etkileşim içinde bir hareket tarzını benimsemesinin gerekli görülmesi, aslında yönetim kavramının da temellerinin atılmasını ifade etmektedir.

Küreselleşme, etkisini ekonomik hayat dışında sosyal, kültürel ve politik alanda da hissettiren bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik hayatta yaşanan değişim, beraberinde devlet-birey ilişkisini de etkilemektedir. Demokratikleşme yönünde sivil insiyatifin girişimleri, küresel nitelikte işleyen yönetim sistemlerinden dolayı ülkelerin birbiri üzerine olan etkisini de arttırmaktadır. Ülkelerin birbiri üzerindeki etkileme güçlerinin artması, her devletin küreselleşmenin gereklerine yönelik önlemler almasını gerekli kılmaktadır. Devletler, küresel rekabet içerisinde ayakta kalabilmek için birtakım düzenleyici tedbirleri uygulamak zorunda kalmaktadır.

Ulus-Devlet'te yaşanan değişim, doğrudan doğruya küreselleşmenin bir sonucu olarak görünmektedir. Küreselleşme, ulus-devletin egemenlik alanı üzerinde belirleyicilik kazanmıştır. Kontrolün tamamen devletin elinde olmadığı bir sistem, günümüzün ekonomik, siyasal ve sosyal koşulları üzerinde etkisini hissettirmekte, bu da ulus-devletin egemenlik

---

<sup>58</sup> Asım Balcı, Kamu Yönetiminde Çağdaş yaklaşımlar ve Hizmet Sunumuna Etkileri <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf>. (04.06.2005)

alanını uluslar arası ve yerel ölçekte yer alan aktörlerle paylaşımına gitmesini zorunlu hale getirmektedir.<sup>59</sup>

Giddens, küreselleşmeyi, yetki ve sorumlulukların uluslararası organizasyonlara aktarıldığı bir süreç olarak değil; aynı zamanda, birbirileri ile farklılıklar gösteren yapıların bir araya gelmesi olarak görmektedir. Bu süreç, uluslar üstü süreçlere yönelimi arttırdığı kadar, yerel nitelikli yapıların da söz hakkına sahip olmasını ifade eden bir oluşum olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>60</sup> Bu noktada, küreselleşme ve yerelleşme kavramlarının birbirlerinin tamamlayıcısı olduğunu söyleyebiliriz. Yetkinin ulusüstü organlara devri küreselleşme, yerel ölçekli kurumlara aktarılması ise yerelleşmenin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 1.5.2 Teknoloji Alanında Yaşanan Gelişmeler

Bilgi teknolojisi alanındaki gelişmeler ve kamu sektöründe en son teknolojilerin kullanılmaya başlanması da kamu sektörü reformunu gerekli kılan etkenlerden biridir. ‘Enformatizasyon’ terimi en son teknolojinin özellikle iletişim ağları sayesinde birbirine bağlanmış bilgisayarlar aracılığı ile yeni kamu yönetiminin ana teknolojik altyapısı haline geldiğini ifade etmek için kullanılmaktadır.<sup>61</sup>

Bilgi teknolojisinde yaşanan gelişmeler, yönetsel yapı üzerine etkide bulunmaktadır. Teknolojide yaşanan değişimler, toplumsal yapı üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Toplumsal yapıdaki değişim ise, Teknoloji alanında yaşanan değişimler ve bilgi yönetimine geçiş, beraberinde bilgi teknolojisinin önem kazanmasına yol açmıştır. Sanayileşmiş ülkelerin bilgi toplumuna yönelik düzenlemeleri hayata geçirmeye başlaması, ülkelerin idari ve hukuki alanda ciddi yapısal değişimlerle karşı karşıya bırakmıştır. Yeni yönetsel fikirlerin gelişiminde ve küreselleşme sürecinde bilgi teknolojileri alanında yaşanan değişimlerin önemli bir katkısı olduğu da yadsınmamaktadır.

Bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, ekonomik hayatta hizmetlerin daha esnek ve daha düşük maliyetler ile üretilebilmesine olanak vermektedir. Özellikle, elektronik devlete geçiş, kamu hizmetlerinde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılmasına önemli bir katkı

<sup>59</sup> Peter Drucker, Kapitalist Ötesi Toplum, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1994, s.22

<sup>60</sup> Anthony Giddens, Sosyoloji, Cemal Güzel, Ayraç Yayınları, Ankara, 2000, s.67

<sup>61</sup> Güzel, a.g.e., s.199-200

sağlayacaktır. Kamu yönetiminde elektronik işlemlerin sayısındaki artış, hizmetlerin daha etkin ve ucuz olmasını sağlayacaktır.

### **1.5.3 Siyasal Dönüşüm**

1880'lerden itibaren sanayinin dünya genelinde uygulamaya geçişiyle beraber, Taylorist üretim tarzı uygulamaya konulmuştur. 1929 yılındaki ekonomik buhran ile beraber uygulama alanı bulan Keynesyen politikalar ve Fordist üretim tarzı ve 1970'lerin sonunda yaşanan ekonomik krizler neticesinde ortaya konulan post Fordist üretim anlayışı, yönetim yapılanmalarında da ağırlıklarını hissettirmiş; ülkelerin kamu yönetimi yapılanmalarında da belirleyici olmuştur.

1970'lerde yaşanan ekonomik krizler, geleneksel devlet anlayışında bazı değişimlerin hayata geçirilmesini zorunlu kılmıştır. Yüksek düzeylerdeki kamu harcamaları, işsizliğin artışı, vergi gelirlerinde adaletsizliğin önlenememesi ve özellikle kıta Avrupa'sında nüfusun hızla yaşlanmasına karşın ödemelerde çekilen problemler, refah devleti anlayışına duyulan güveni sarsmış ve sistemin yeniden tanımlanmasına yönelik düşünceleri açığa çıkarmıştır. Devletin temel vazifesinin toplumsal birlikteliğe yönelik adımları atmak ve ekonomik dalgalanmaların yaşandığı dönemlerde düzenleyici faaliyetlerde bulunmak olarak ifade edilmeye başlanmıştır. Yeni kamu yönetimi fikrinin gelişiminde küreselleşme ve ulus-devletin rolündeki değişim kadar etkili olan bir diğer nokta ise, siyasal ideolojilerdir. Yeni sağ adı verilen düşünce tarzı, Reagan ve Thatcher dönemlerinde Amerika ve İngiltere'de kendisine uygulama alanı bulmuş bir düşünce yapısı olmuştur.

Siyasal açıdan incelendiğinde, yeni kamu yönetimi anlayışı beraberinde farklı bir ideolojik ifadenin ortaya çıkışına yol açmıştır. Ancak, yeni kamu yönetimi fikri yeni sağ düşüncesinden önce ya da sonra değil, bu ideolojinin ortaya çıkışı ile paralel zamanlarda hayata geçmiştir. Bu ideoloji, devletin asgari düzeyde etkinlik göstermesinin gerekli olduğunu ifade etmektedir. Bu yeni fikir, devletin, piyasa koşulları üzerindeki etkisini mümkün olan en düşük seviyeye getirmesini gerekli görmektedir. Refah devletinin sorunların çözümünde piyasaya ve topluma müdahalede bulunmasının söz konusu olmadığı, yeni sağ fikri ile savunulmaktadır. Devletin görev tanımında yapılan değişim, onun etkin bir piyasa gücü olması yerine piyasa koşullarının oluşumunda yol gösterici ve gerekli zamanlarda rehberlik

edici bir yanının bulunmasın gerekliliğidir.<sup>62</sup> Sosyal devlet ile düzenleyici devlet arasında bir tercih yapılması günümüz koşullarının en önemli zorunluluğudur.

---

<sup>62</sup> Mohan Kaul, "The New Public Administration: Management Innovation in Government", **Public Administration and Development**, Vol.17, No.1 1997, s.14

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİŞİM

Değişen dünya koşulları ile beraber idari kurumların yönetme kapasitelerini güçlendirmek ve sunulan hizmetlerin etkinliğini arttırmak için ulus altı yapıların inisiyatif alanlarının genişletilmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu noktada hem AB'nin hem de Avrupa Konseyi'nin yerel ve bölgesel gelişimi sağlamak için attığı adımlar geleceğin Avrupa'sı için gerekli görülmektedir. Yerel düzeyde Avrupa Konseyi, 1981–1984 yılları arasında yerel yönetimlerin özerkliğine yönelik bir takım çalışmalarda bulunmuştur. Yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerinin güçlenmesi ve “Birleşik Avrupa” fikrinin kısa zamanda hayata geçirilebilmesi için bir "Özerklik Şartı" hazırlanmıştır. Bir sonraki aşama olarak bölgede yerel demokratik yapılanmanın gelişimi için bir Şart hazırlanmaya başlanmıştır. Söz konusu şart şu anda taslak halinde yer almaktadır. AB de Maastricht Antlaşması ile beraber yerelleşmeye yönelik vurgusunu arttırmış ve subsidiyarite ilkesi ile üye devletlerin bu konuda ulus altı düzeyde kendilerini yeniden düzenlemeleri gerektiğini vurgulamıştır.

#### 2.1 AB'de Yerel Yönetim Olgusu

Ondokuzuncu yüzyıldan itibaren ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla beraber yerel yönetim düşüncesi de gelişme göstermeye başlamıştır. Her ülke, sahip olduğu iç dinamikleri doğrultusunda yerel yönetimleri düzenlemiştir. Bu nedenle ülkeler arası uygulamalar birbirinden farklı olmaktadır. AB ölçeğinden bakıldığında ise özellikle yaşanan genişleme dalgaları sonucunda Birlik düzeyinde mali açıdan yaşanan problemler ve dünya konjonktüründe etkili olan iki petrol krizi ile beraber daha güçlü bir ekonomik yapıya gereksinim duyulmaya başlanmıştır. 1970'li yıllardan itibaren bölgesel kalkınmanın önem kazanması ile beraber Birlik düzeyinde genişlemelerin neden olduğu mali sorunları aşabilmek ve küresel ölçekte sahip olunan stratejik önemi devam ettirebilmek için yerel ve bölgesel düzeyde etkin yönetim mekanizmalarını hayata geçirecek önlemler alınmaya başlanmıştır.

Avrupa Konseyi'nin ve AB'nin de resmi olarak ifade ettiği subsidiyarite ilkesi, yönetim kademesinin üst basamaklarının alt kademelere yardımcı olmasını, yerel birimlerin karar verme sahalarının genişletilmesini ve kamusal hizmetlerin, halka en yakın olan

yönetimlerce yerine getirilmesini ifade etmektedir.<sup>63</sup> Bu açıdan subsidiyarite, merkezi teşkilatın almış olduğu kararların yerel yönetimler tarafından zaman ve kaynak tasarrufu gerçekleştirilerek uygulanmasına olanak sağlamaktadır.

Genel bir bakış açısı ile değerlendirildiğinde, hizmette yerellik- hizmette halka yakınlık- ilkesi toplumda sorumlulukların en verimli düzeyde ele alınması ve karar verilmesi ile ilgilidir. Bu en uygun düzeyde ve en uygun eylemin yapılması anlamına gelmektedir. Bununla amaçlanan kamu hizmetlerinde sorumluluğunun bölgesel ya da yerel düzeyde halka en yakın noktada ortaya konulması ve halkın, çalışmaların şekillenmesinde belirleyiciliğinin ön plana çıkartılmasıdır. Hizmetlerde verimlilik ve etkinlik, demokrasi için önemlidir. Hizmette yerellik ilkesi yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği destekler bakış açıları ile örtüşür nitelikte yer almaktadır.<sup>64</sup>

Kavramsal açıdan incelendiğinde subsidiyarite, "yerellik" ve "ikincil" durumda bulunmayı, yerel düzeyde ikincil, yardımcı anlamlarına sahip olmayı anlatır. Fransızcadaki "subsidiare" ve İngilizcedeki "subsidiary" kelimelerinden türetilmiş yeni bir terim olan subsidiarity, yerel açıdan, kurumlara ve kişilere destek vererek, tamamlayıcılık sağlayan bir anlama sahiptir.<sup>65</sup> Avrupa Konseyi'nin yerel boyutta özerkliği tanımlaması ve kurallarını belirlemesi, aslında Avrupa Birliği'nin kuruluş süreci ile orantılı olarak, birleşik Avrupa fikrinin hayata geçirilmesine yönelik kaygıları da içermektedir. Yerel anlamda özerklik, yalnızca ulus bünyesinde yerel yönetimlerin güçlenmesini değil, aynı zamanda Birleşik Avrupa düşüncesinin hayata geçirilmesine yönelik "ortak değer" düşüncesi ile örtüşmektedir.<sup>66</sup>

Hizmette halka yakınlık ilkesi, ilk olarak, 19 Ekim 1989'da Avrupa Topluluğu'na üye devletlerin eyalet, bölge, özerk topluluk temsilcilerinin katıldığı "Bölgeler Avrupası" isimli konferansta ifade edilmiştir. Konferans'ta, toplumun her kesimine yönelik yetki ve sorumluluk alanlarında yerel birimlerin yetkili kılınması ve merkezi yönetimlerin yardımcı

<sup>63</sup> Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 1995, s.5-7

<sup>64</sup> Gülşen Yılmaz, "Making Sense of Subsidiarity in Turkey", **Gazi University Journal of Science**, Vol.18, No.1, 2005, s.138,

<sup>65</sup> Mehmet Özcan, "Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği'nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme"

<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22>. (01.02.2006)

<sup>66</sup> Ruşen Keleş, "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 1, Sayı 2, Mart 1992, s.13

konumda bulunmaları önerilmiştir. Yerel ve bölgesel özerkliğe yönelik çabaların ihlali halinde Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na başvuru yolunun açık olması, konferansta düşünülen hedefler arasında yer almıştır.

Günümüzde küreselleşmeyle paralel bir gelişim gösteren yerelleşme süreci, kamu hizmetlerinin ilgili konuda halka en yakın yönetim birimlerince sağlanmasını gerektirmektedir. Bununla beraber, yönetim süreçlerinde ve demokratik uygulamaların gelişmesi ile beraber hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin artması, daha esnek ve değişime açık uygulamaların hayata geçirilmesi olanaklı hale gelmektedir.<sup>67</sup>

Yerellik ilkesi, aşağıdan yukarıya doğru ilerleyen bir yaklaşımı temel almaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde yerellik prensibinde önemli olan yerel ve bölgesel yönetimlerin statüsüdür. Yerel yönetimlerin hizmetlerinde üst yönetimin yardımcı olması, bu ilkenin özünü oluşturmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimler ile merkezi yönetimlerin birbirlerini dışladığı bir yapı bulunmamaktadır. Yerel yönetimler ve onların bağlı oldukları merkezi yönetimlerin, birbirlerinin rakibi değil tamamlayıcısı olarak hizmet görmelidir.<sup>68</sup>

Yerellik ilkesi, yetkilerin gösterilmesinde ve aynı zamanda yetkilerin dağıtımında temel bir kural olarak işlev görebilir. Yerellik, kamusal nitelikli hizmetlerde gerçekleştirilen görev ve yetki paylaşımıyla ilgilidir. Hizmette halka yakınlık ilkesi, merkezi yönetimi yerel yönetimlerin hizmet sunum ve karar alma mekanizmalarında yardımcı konumunda ifade eden bir felsefenin öncüsü durumundadır. Bu öncülük, kavramın, Maastricht Anlaşması'nın 5. maddesinde (önceki 3/b maddesi) yer almasıyla daha da gelişmiştir. Kavramın bu Anlaşmada yer almasıyla, yerel ve bölgesel idarelerin üst makamlar karşısındaki özerkliklerinin korunması ve artırılması amaçlanmıştır.

Maastricht Antlaşması'nın yerellik ilkesine getirdiği asıl açıklama 5. maddenin 2. fıkrasında yer almaktadır. Söz konusu fıkra, yetki dağılımını Birlik'in kendi başına kullandığı yetkiler ve Birlik ile üye devletlerin ortaklaşa kullandığı yetkiler olarak ikiye ayırmaktadır.

---

<sup>67</sup> Ömer Köse, "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 52, Ocak-Mart 2004, s.36-37

<sup>68</sup> Hasan Keser, "Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetimler Kongresi**, Aralık 2004, Çanakkale, s.119

Bununla beraber, ortak yetki alanına ilişkin konularda Birlik tarafından müdahalenin yapılabileceği durumlar için iki temel şart ortaya konulmuştur:<sup>69</sup>

- \* Üye devletler tarafından gerçekleştirilecek uygulamaların sonuçlarının Birlik'in üyesi olan diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri uygulama düzeyini yakalayamaması halinde, Birlik düzeyinde müdahale gerçekleştirilebilir.
- \* Gerçekleştirilecek uygulamalar sonucunda ortaya çıkacak etkilerin, Birlik düzeyinde gerçekleştirilmesi muhtemel müdahaleler ile daha başarılı sonuçlar verme ihtimalinin bulunması durumunda müdahale gerçekleştirilecektir.

Yerellik ilkesinin uygulama alanının federal sistem ile işleyen ülkelere özgü olduğuna dair inanç, özerk yönetim fikrinin yanlış anlaşılması sonucu orta çıkmış olan bir algılamadır. Federal sistemlerde yerellik ilkesi uygulanmakla beraber, sistem, bu ülkelere özgü bir yapı göstermemektedir. Yerel özerkliğin uygulanması, yerel yönetimlerin merkezden bağımsız olmaları anlamına gelmemektedir.

Yerel açıdan özerklik, seçimle işbaşına gelen yönetimlerin kendi seçilmiş organları vasıtasıyla hizmetlerini gerçekleştirmelerini ve kendi öz kaynaklarına sahip olmalarını ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin, bu özellikleri ile merkezden bağımsız değil, merkezle koordinasyon içinde çalışmaları ve hizmetlerin aksamaması düşünülmelidir. Bu açıdan yerel özerkliğin iki yönünün bulunduğu belirtilmektedir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin, merkezi idarenin müdahalesi olmaksızın kendi olanakları ile hizmet verebilmeleridir. İkincisi, yerel seçimler ile oluşturulan mekanizmalarda, halkın gerektiği şekilde temsilinin sağlanmasıdır. Temsilin, ihtiyaçları karşılamaya yönelik kişi ve kurumları içerecek biçimde hayata geçirebilmesi gerekmektedir.<sup>70</sup>

Yerel yönetimlerde özerkliğin sağlanması, bağımsızlıkla karıştırılmamalıdır. Çünkü egemenlik, her şekilde devletin elindedir. Hizmetlerin zamanında ve etkin olarak sürdürülebilmesi, merkez ve yerel yönetim arasındaki güç paylaşımına ve koordinasyonun sağlanmasına bağlıdır. Devletin, yerel yönetimler ile hizmet paylaşımına gitmesi, onun devlet olmaktan kaynaklanan temel sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır.

<sup>69</sup> Bilal Canatan, Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayıncılık, Ankara, 2001, s.103

<sup>70</sup> Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul, Cem Yayınevi, 2000, s.50



Aynı zamanda yerel özerklik, yetki genişliği anlamına da gelmemektedir. Yetki genişliği, merkezi idare içerisinde yer alan memurların, kendi başlarına karar alabilmesi anlamına gelmektedir. Yerel özerklik, yerinden yönetim yapıları içerisinde yer alan yerel düzeydeki kurumların kamu belirli kamu hizmetlerini kendi organları vasıtasıyla hayata geçirebilmelerini ifade etmektedir.<sup>71</sup>

Son olarak, yerel özerkliğin temel olarak üç amacı bulunduğunu ifade etmemiz gerekmektedir:<sup>72</sup>

- \* Zaman içerisinde büyüyen ve böylece hizmet alanı daha da genişleyen yerel yönetimlere daha iyi ve zamanında hizmet sunabilmeleri için gerekli olan yetki ve esnekliği sağlamak,
- \* Yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde ve yerel yönetimlerin yönetim yapılarının belirlenmesinde kendilerine en uygun olan formu seçmelerini sağlamak.
- \* Yerel yönetimi, merkezi yönetimin müdahalelerinden uzak tutmak; merkezi yönetimin de ihtiyaçların karşılanabilmesi için devamlı olarak yerel yönetimlerin baskısı altında kalmamasını sağlamak.

## 2.2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Yerel özerklik, savaş sonrası Avrupa'nın bütünleşme sürecinde önemli bir yer tutmaktadır. Avrupa Konseyi, 12 Ocak 1957'de, yerel özerkliğe ilişkin ilk adımları atmıştır. Ocak 1957'de toplanan "Yerel Yönetimler Konferansı"nda, yerel özerkliğe dair, anayasalarda bazı madde ve açıklamaların bulunması talep edilmiş, yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi vurgulanmıştır. Konferans'ta, yerel özgürlüklere saygı, mali özerkliğin yasalarla güvence altına alınması, yerel idare anlayışında siyasal kimlik yerine vatandaşlık bilinciyle toplumun tüm kesimlerine hizmet sağlanması ve devletle ilişkilerde yerel yönetimlerin bağımsız yargıya tabi olmasını ifade edilmiştir.<sup>73</sup> 21–22 Kasım 1975'de Paris'te toplanan "Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı"nda ve daha sonraki

<sup>71</sup> Cengiz Akın, "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 414, 1997, s.117

<sup>72</sup> Başak Koyuncu, Bayram Coşkun, "Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.284

<sup>73</sup> Keleş, 2000, s.51

konferanslarda, konuyla ilgili çalışmalar geliştirilmiş, 5–7 Ekim 1982 tarihlerinde Lugana’da toplanan Konferans’ta, Avrupa Bakanlar Komitesi’ne yönelik bir tavsiye kararı üzerinde anlaşılmıştır. 20–21 Eylül 1984’de Roma’da toplanan altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’nda, birinci gündem maddesi olarak ele alınmış ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından imzaya açılmasına karar verilmiştir. Şart, 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılmıştır.<sup>74</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı genel olarak 3 ana bölümden oluşmaktadır. İlk olarak, özerk yerel yönetim anlayışının temel ilkeleri belirtilmekte, özerk yerel yönetimlerin yasal bir zemine dayanması gerektiği ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının kapsamı ve sorumluluklarının kullanımına dair koşullar ve bu koşullara ilişkin denetim esasları belirtilmektedir. Şart’ın ikinci bölümünde, sözleşmeye taraf olan devletlerin uymaları gereken yükümlülüklerle ilgili kurallar belirtilmektedir. Şartın son bölümünde ise, Şart’ın uygulanması ve yürürlüğe girişine ilişkin kurallar belirtilmektedir.<sup>75</sup>

Şart’ın 3/1. maddesi özerk yerel yönetim kavramını tanımlamaktadır. Buna göre, özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme, yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşımaktadır. Şartın 3. maddesinin ikinci bendinde de bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacağı öngörülmektedir.

Şart’ın 4. maddesi, özerk yerel yönetimlerin kapsamına işaret etmektedir. İkinci fıkrada, yerel yönetimlerin, kendi yetki alanlarına dâhil olan ve bir başka kurumun yetkisinde bulunmayan tüm konularda tam takdir hakkına sahip olduğu ifade edilmektedir. Şart’ın üçüncü fıkrasında ise, yetkinin vatandaşa en yakın birimler tarafından kullanılması gerektiği belirtilerek, aslında yerel özerkliğin tanımlaması da yapılmış olmaktadır. Yetki, hizmet sunulacak alana yakın olduğu sürece etkinliğini ve gücünü sürdürebilecektir. Görevlerin kapsam ve niteliği, yetkinin birimler arasında paylaşımında esas alınmış, yetkinlik ve ekonomiklik kıstaslarıyla da merkezi ve yerel idare arasında yetki paylaşımında

---

<sup>74</sup> Akın, a.g.e., s.119

<sup>75</sup> Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı  
[http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas\\_122.html](http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html). (10.12.2004)

belirleyiciliğın sağlanmasına çalışılmıştır. Dördüncü fıkrasında ise yerel yönetimlerin tam ve münhasır yetkiler ile donatıldığı ve bu yetkilerin kanunda belirtilen haller dışında sınırlanamayacağı belirtilmektedir. Beşinci fıkrada ise, merkezi idarenin yetki devri ile yerel yönetimlerin takdir hakkına sahip olduğu belirtilmiştir.<sup>76</sup>

Böylelikle, yerel özerkliğin, kurumlara yetki ve esneklik sağlamayı amaçladığı, yerel yönetimin sahip olduğu yetkiler ile kararlarını kolaylıkla uygulayabilmesini sağlayan ve yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkiler ile merkezi yönetimin baskısı altına girmesini engelleyen bir sigorta işlevi gördüğü belirtilebilir. Yerel düzeyde özerklik, kurumların daha inisiyatif sahibi olmasını amaçlayan, ancak yasalara bağlılığı ikinci plana atmayan bir yönetim tarzının hayata geçirilmesini savunmaktadır.

şart'ın dokuzuncu maddesinde, yerel yönetimlerin mali kaynaklarına ve faaliyetlerinin mali boyutlarına dikkat çekilmiştir. Birinci fıkrada, mali kaynakların ulusal ekonomik politika dâhilinde ve yeterli lde yerel makamlarca kullanılacağı belirtilmektedir. İkinci fıkrada, yerel makamların sahip olacakları mali kaynakların anayasa ve kanunlarla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı ifade edilmekte; nc fıkrada da söz konusu mali kaynaklarının oluşturulmasında en azından bir bölümü için oranlarını kendilerinin kanunla belirlenen sınırlar dâhilinde toplayacakları yerel vergi ve harçlardan oluşturulmalarına olanak tanınması beklenmektedir. Bununla beraber, dördüncü ve beşinci fıkralarda yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemlerin, yerel harcamalarındaki artışlara ayak uydurabilecekleri lde esnekliğin bulunduğu ve kullandıkları kaynaklardan dolayı sorumlulukların hayata geçirilmesi noktasında takdir yetkilerinin azaltılmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca, yeniden dağıtılan mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda Konsey'e danışılması gerektiği belirtilmiş (md.9/6), her türlü mali yardımın kullanılmasında yerel yönetimlerin takdir hakkının korunması gerektiği vurgulanmıştır (md.9/7). Sekizinci fıkrada ise yerel makamların sermaye yatırım finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar dâhilinde ulusal sermaye piyasasında faaliyet gösterebilecekleri belirtilmiştir.

---

<sup>76</sup> Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı  
[http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas\\_122.html](http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html). (10.12.2004)

Şart'ın 11. maddesinde yerel yönetimlere yetkilerinin hiçbir kurumun etkisi altında kalmadan serbestçe kullanması ve Anayasa veya ulusal mevzuatlar çerçevesinde ifade edilmiş olan özerk yönetim ilkelerini koruyabilmek ve faaliyetlerine devam edebilmek için yargıya başvurma hakkı tanınmıştır. Böylelikle, özerk kurumların etkinliklerine yargı güvencesi yoluyla koruma sağlamak amaçlanmıştır.

Yerel yönetimler, örgütleniş biçimleri ve politik alandaki rollerine göre kategorilere ayrılmaktadır. Genel olarak üçlü bir ayırım yapılmaktadır. Bunlardan ilki, Anglo-Sakson grubu ülkelerdir. İngiltere, İrlanda, Kanada gibi ülkelerin yer aldığı bu grupta, yerel yönetimler, merkezi idareden bağımsız olarak hareket etmektedirler. Özerk koşullara sahiptirler. Bu grupta yer alan ülkelerde, yerel yönetimlerde vesayet mekanizması işlemektedir. İkinci olarak Franco grubu ülkelerden bahsedilmektedir. İtalya, Belçika, İspanya gibi ülkelerin zikredildiği bu kategoride ise, merkezi yönetimin yerel birimi aracılığıyla vesayet uyguladığı, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin direktifleri doğrultusunda hareket ettiği bir yönetim yapısı bulunmaktadır. Üçüncü olarak da Orta ve Kuzey Avrupa ülkelerinden bahsedilmektedir. Bu grupta yer alan ülkelerin en özerk ve yerelleşmeyi diğer iki gruptan daha başarıyla gerçekleştirdiği ifade edilmektedir. Mali açıdan merkezi idareden bağımsız bir yönetim anlayışının bu kategori için geçerli olduğunu da ifade etmek gerekmektedir.<sup>77</sup>

### 2.3 İngiltere'de Yerel Yönetimler

İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan oluşan Birleşik Krallıkta ulusal merkezi idarenin ve yerel seviyede örgütlenmiş mahalli birimlerin bulunduğu bir yapılanma bulunmaktadır. İngiliz yerel yönetimleri genel olarak bazı metropoliten şehirlerin haricinde iki kademeli bir yapıdan oluşmaktadır. Bu kademeler, iller (county) ve ilçelerdir (district). Nüfus miktarına göre yapılan bu ayırmda birinci sıradaki illerin nüfusu yarım milyonun üzerindedir. İkinci basamakta yer alan ilçelerin ise nüfusları ortalama olarak yüz bin civarındadır. Her iki yerel yönetim sistemi de seçimle işbaşına gelen bir meclise sahiptir ve bu meclis mahalli birimin karar organıdır.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Koyuncu ve Coşkun, a.g.e., s.288

<sup>78</sup> Ahmet Ulusoy, Tarık Vural, "Birleşik Krallıkta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları"  
[www.ceterisparibus.net/arsiv/ulusoy\\_vural2.doc](http://www.ceterisparibus.net/arsiv/ulusoy_vural2.doc). (08.03.2006)

Sanayi devrimi ile beraber kentleşme alanında yaşanan gelişmeler kent kimliğinin gelişimi ve toplumsal refahın gelişimine paralel olarak hizmet ihtiyacını arttırmıştır. Bunun sonucunda yerel yönetimler daha karmaşık bir yapı halini almışlardır. Bunun nedeni ise merkezi idarenin yerel sorunların çözümünde daha etkin bir rol oynama başlaması olmuştur. Bu nedenle yerel yönetimlerin daha etkin bir faaliyet alanına sahip olabilmesi için bir takım yasal düzenlemeler yapılmıştır. 1884 ve 1894 tarihli yerel yönetim yasaları çıkartılmıştır. 1894 tarihli “Yerel Yönetim Yasası” ile belediye dışında seçilmiş konseylerle kırsal ve kentsel ilçeler oluşturulmuştur. Bu sistem ile yerel yönetim sisteminin altyapısı oluşturulmuş ve işler hale getirilmiştir.

Yerel yönetimler alanında tamamlayıcı unsur sayılabilecek bir diğer adım ise 1932 tarihinde çıkarılan “Poor Law” olarak ifade edilmektedir. Modern İngiliz yerel yönetim sisteminin başlangıcı olarak kabul eden yasada 1932 yılında yapılan değişikliklerle “Poor Law Union”<sup>79</sup> adındaki yapılanmalar kaldırılmıştır. Sosyal güvenlik alanına ilişkin yetkiler ilçe belediyelerine ve meclislerine bırakılmıştır. Bununla beraber il meclislerinin yetkileri arttırılmış ve hem kırsal hem de kentsel ilçelerin gelişimi için daha çok teşvik ve kaynağa sahip hale getirilmişlerdir. Zaman içerisinde bu yetkiler Ulusal Sağlık Servisi ile Sosyal Yardım Kurumu’na aktarılmıştır.<sup>80</sup>

1945’ten itibaren devletin daha geniş bir ölçekte hizmet sunmaya başlaması, yerel özerkliği de olumsuz anlamda etkilemeye başlamıştır. Merkezi yardımların artması, mali özerkliğin azalmasına neden olmuştur. Özellikle 1960’lı yıllardan itibaren düşük ve yüksek ölçekli bir politika ayırımının yapıldığı İngiltere’de merkezi yönetimin en önemli ve temel konularda müdahale hakkı bulunmaktaydı. Muhafazakâr parti iktidarlarında seçimle iş başına gelen yerel temsilcileri bertaraf edebilmek için idari alana müdahale edebilecek kadro atamaları gerçekleştirdiler.

1980’lerin başında yüksek kamu harcamaları, yüksek kamu açıklarını ve sonuçta aşırı kamu borçlanmasını ortaya çıkarmıştır.1980’li yıllardan itibaren ekonomideki payı tartışılır olan kamu kesiminde, ilk gelişen eğilimin özelleştirme faaliyetleri olduğu söylenebilir.

---

<sup>79</sup> Poor Law Act (Yoksullara Yardım Yasası), 16. yüzyıl ile 20. yüzyıl arasında İngiltere’de sosyal güvenlik ekseninde ihtiyaç sahiplerine yapılacak yardım ve faaliyetleri ifade eden düzenlemedir. Poor law union ile en küçük yerel birim olan mahallelerin idaresi ve ihtiyaç sahibi vatandaşların desteklenmesi amaçlanmıştır.

<sup>80</sup> Local Government Act 1929

[http://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_Government\\_Act\\_1929](http://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_Act_1929). (01.03.2006)

Özellikle Margaret Thatcher döneminde demiryolları ve havayolları gibi geleneksel tüm kamu kurumlarının büyük çoğunluğu özelleştirme kapsamına alınmış ve tamamlanmıştır. Kamu borçlarının azaltılmasında özelleştirmenin önemli bir rol oynadığı ifade edilebilir. İngiltere'deki uygulamalar Fransa, Almanya, İtalya gibi ülkelere de örnek olmuş, özelleştirme hareketleri 1980'li yıllara damgasını vurmuştur.<sup>81</sup>

1980'li yıllardan itibaren kamu kesimi ile özel sektör ortaklığına dayalı çalışmaların geliştirilmesi ile yerel ölçekte yapılan çalışmalar için alternatif kaynaklar araştırılmaya başlanmıştır. Yerel girişim, farklı açılardan etkinlik kazanmaya ve pozisyonunu güçlendirmeye yönelmiştir. Yerel yönetimler, diğer kamu kurumları, gönüllü kuruluşlar ve özel sektör temsilcileri ile birlikte daha çoğulcu bir yönetim anlayışı oluşturmaya başlamıştır. Özel sektörün çalışma yöntemlerinin kamu kurumlarınca da örnek alınması, kamu-özel sektör işbirliğinin artarak gelişmesini ve yerel otoritelerin karar alma süreçlerinde özel sektör ile daha yakın işbirliğinde bulunmaları sonucunu ortaya çıkarmıştır.<sup>82</sup> İngiltere için yerel yönetişimin ortaya çıkışı ve gelişiminde bu ortaklık anlayışının rol oynadığı ifade edilebilmektedir.

Kamu-özel sektör arasındaki işbirliğinin gelişmesi, gönüllü örgütler ile seçimle oluşturulmamış kurumların gelişmesi, İngiliz şehirlerindeki yönetişim uygulanmasında görülen temel süreçlerdir. Bu noktada yerel yönetim anlayışı ile yerel yönetişim arasındaki farklılıkları İngiltere perspektifinden bakıldığında belli noktalardan incelemek gerekmektedir.

İlk olarak, yerel yönetimlerdeki dönüşümde politika süreçlerinde ve bu politikaların uygulanmasında merkez aktör olmak yerine etkin bir yetkili pozisyonuna dönüşümün sağlanmasıdır. Yerel yönetimlerde stratejik etkinlik ile kastedilen husus, bir tek aktörün doğrudan politika uygulayıcı konumdan çıkması ve yerel yönetişim kurumlarının çalışmalarını temelden destekleyerek politikaların uygulanması sürecinde baskın bir role sahip olmak yerine daha destekleyici ve ara hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlayıcı bir görev anlayışının oluşturulmasıdır.<sup>83</sup> Etkin bir yerel otorite, çok aktörlü bir yapı içerisinde baskın olmayan bir role sahiptir. Özellikle 1979–1997 yılları arasındaki Muhafazakâr parti

<sup>81</sup> Dr.İbrahim Acar, “Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde Borçlanmanın Sonu: Maastricht Kriterleri Örneği”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 2, No.4, Bahar 2003, s.7

<sup>82</sup> Michael Cole, “Local Government Reform in Britain 1997–2001: National Forces and International Trends”, **Blackwell Publishing**, 2003, s.187

<sup>83</sup> Rob Imrie ve Mike Raco, “How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom”, **Transactions of the Institute of British Geographers**, Vol.24, No.1, Nisan 1999, s.47

döneminde yerel yönetim alanında başarılı bir dönüşüm hayata geçirilmeye başlanmış, küresel ölçekte yaşanan dönüşüm nedeniyle devletin rolü sorgulanmaya başlanmıştır. Muhafazakâr Parti iktidarında başlayan, bürokrasi azaltıcı çalışmalar ve yüksek vergi oranlarının düşürülmesi gibi uygulamalar, yerel düzeydeki kalkınma stratejilerinin değişmeye başladığı sonucunu ortaya koymaktadır. 1983 seçimleri başlayan ikinci Thatcher döneminde özellikle kilit niteliğe sahip kamu kurumlarının özelleştirilmeler yoluyla devletin elinde çıkarılması, ekonomik yapıya hareketlilik kazandırmıştır.

Yerel yönetim ve yerel yönetişimin arasındaki bir diğer farklılık, yerel demokratik süreçlerin doğasındaki değişim olarak ifade edilmektedir. Bazı araştırmacılara göre yerel yönetişim kurumlarının, politika süreçlerini ve idari alandaki gücünü paylaşma yoluna giden yerel olmayan örgütler ile seçimle iş başına gelmemiş olan özerk ve gönüllü niteliklere sahip olan devlet kurumları tarafından oluşturulduğunu ifade etmektedir.<sup>84</sup>

Bir diğer nokta ise, neo-liberal düşünce akımının gelişimiyle beraber bürokratik bir anlayışa sahip yerel yönetimden daha esnek ve taleplere daha fazla cevap verebilen bir yerel yönetişim yaklaşımının ağırlık kazandığı görülmeye başlanmasıdır. Refah devleti anlayışında var olan hiyerarşik yapılanma, yerini daha eşitlikçi bir yönetim anlayışına bırakmaktadır.

Bu noktada kentsel kalkınmaya yönelik olarak çalışan kurumların yerel düzeyde ifade ettiği anlamı belirtmek gerekmektedir. Kalkınma ajansları niteliğine sahip olan bu kurumlar yerel yönetimlerin ve yerel ekonominin canlandırılması için oluşturulmuş örgütlerdir. Hükümetten bağımsız olarak çalışan kurumlar, kırsal alanda ekonomiyi canlandırmak için önemler alan, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki ilişkinin gelişimi için bir platform vazifesi görmektedir. Katı nitelikli yerel yönetim politikaları ve uygulamalarına daha esnek bir karakter kazandırmayı amaçlayan kurumlar, sosyo-ekonomik ilişkilere daha farklı ve derin bir anlayışla inceleme gerektiren bir yaklaşımla eğilmektedir.<sup>85</sup>

İngiltere’de yerel yönetişim, 1975’ten bu yana bir dizi reform çalışmaları ile hayata geçirilmektedir. Yerel yönetimlerin anayasal statüsünün zayıf oluşu, mali konularda merkezi hükümete bağımlı olması ve gelir kaynaklarının merkezi hükümet tarafından engellenebilme

---

<sup>84</sup> Imrie ve Raco, y.a.g.e., s.48

<sup>85</sup> Mike Raco, “The Social Relations of Organisational Activity and the New Local Governance in the UK”, *Urban Studies*, Vol. 39, No.3, Mart 2002, s. 441

olasılığının bulunması, yerel yönetimlerin İngiltere'deki politik alanda ikincil seviyede kalmalarına ve etkinlik sahibi olamamalarına neden olmaktadır. Bu açıdan, İngiltere'de yerel yönetimden yerel yönetişime dönüşüm, yoğun ve etkin bir kurumsal değişim yoluyla sağlanabilmiştir. Yerel konseylerin rollerinde yaşanan değişim ve mali kaynakların kontrolünün yerel yönetimlere geçmesi kurumsal düzeyde yerel yönetimler lehine gerçekleştirilmiş olan önemli düzenlemeler arasında yer almaktadır. Bununla beraber, atanmış idari organlar ve kamu-özel sektör ortaklığıyla oluşturulmuş mekanizmalarla, yerel hizmetlerin etkinliği incelenmeye başlanmıştır. Yerel yönetimlere aktarılan yetkilerin yerel ihtiyaçlar ile uyumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı da kontrol edilmiş olmaktadır.<sup>86</sup>

Thatcherism düşüncesinin devamında İşçi Partisi iktidarlarınca da benzer nitelikli ekonomi politikalarının takip edilmesi sonucunda kurumsal değişim devam etmiş ve yönetim süreci de devamlılık göstermiştir. 1995 sonrası yaşanan değişim, Yeni Sol düşüncesinin yerel düzeydeki gündemini de belirlemektedir. Bu değişim, temelde “yerel çeşitlilik” fikrinin esas alan bir yerel yönetim anlayışını savunmaktadır. Yerel çeşitlilik vurgusunun gelişimi, yerel yönetişimin İngiltere'deki başarısının en önemli sebebi olarak gösterilmektedir. Bu açıdan incelendiğinde yönetişimin yerel ölçekteki başarısı, toplumu oluşturan halkların ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki koşullarının iyileştirilmesi ile ilişkilendirilmektedir.<sup>87</sup> Yerel yönetim, sadece idare ile resmi kurumları değil aynı zamanda geniş ölçekte diğer aktörlerin, kurumsal ve bireysel alanda özel sektör ve kamu sektörü ile gönüllü kuruluşların da dâhil olduğu yerel ekonomik ve toplumsal çevreyi de kapsayan bir dönüşüm sürecini ifade etmektedir.<sup>88</sup>

2000 yılına gelindiğinde, yerel yönetimler alanında önemli bir gelişme sağlayacak olan “Local Government Act” çıkarılmıştır. Bu yasa ile toplumların ekonomik ve sosyal refah seviyesinin yükseltilmesi için daha etkin düzeyde yerel kuruların güç kullanmasına olanak sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra bazı hizmet alanlarında özerk kuruluşlar ülke ve bölgeler bazında teşkilatlanmıştır. Ayrıca özerk nitelikli yarı kamusal kuruluşlar da bazı hizmetlerin yürütülmesinde söz sahibidir. Bazı hizmet alanları ise tamamen özelleştirilmiştir (su sağlanması ve dağıtımı ).

---

<sup>86</sup> Adam Marshall, “Understanding Complexity: The Ever-Shifting World of Local Governance in Britain”, **Regional and Federal Studies**, Vol. 15, No.3, s.402

<sup>87</sup> Michael Cole ve John Fenwick, “UK Local Government: The Impact of Modernization on Departmentalism”, **International Review of Administrative Sciences**, Vol.69, 2003, s.266

<sup>88</sup> Imrie ve Raco, a.g.e., s.51



## 2.4 Fransa’da Yerel Yönetimler

Fransa’daki yerel yönetimlerin 1980 öncesindeki statüsü I.Napolyon dönemindeki merkeziyetçi yapı ile açıklanmakta idi. 1980’lere kadar Fransa’da, Paris’ten atanan vali aracılığıyla yerel yönetimler kontrol edilmekteydi. 1982’den itibaren gerçekleştirilen reform çalışmaları ile merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki kontrolü kaldırılarak, idari ve mali açılardan yerel yönetimlere yönelik yetki transferleri gerçekleştirilmiştir. Fransa, 1980’li yıllara kadar ilerleyen süreçte katı ve merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahipti. 1982 yılında gerçekleştirilen reform çalışmaları ile yerel yönetimlerin daha etkin kılınması sağlanmıştır. Özellikle ondokuzuncu yüzyılın ortalarından 1980’lere kadar devam eden dönem içerisinde büyük bir başarıyla yönetilen idari sistem, değişen koşullar karşısında ihtiyaçları karşılayamaz hale gelmekteydi. Fransa’nın üniter bir devlet yapısına bağlı oluşu ve yetki genişliği ilkesini dikkate aldığı düşünüldüğünde 1982 tarihinde çıkarılan “Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa”nın değişim konusunda bir dönüm noktası olduğu ifade edilmektedir. Yasa ile valinin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkilerinin kaldırılması; bölge yönetiminin bir yerel yönetim kurumu olarak kabul edilmesi ve valinin sahip olduğu yürütme gücünün genel meclise verilmesi gerçekleşmiştir. Bu tarihten sonra çıkarılan yasalarla iller ve yerel yönetimler lehine birçok yetki devri gerçekleştirilmiştir.<sup>89</sup>

Fransız anayasasınının 72. maddesinde yerel yönetim sisteminin beş farklı kademededen oluştuğu belirtilmektedir. Bunlar “Belediye (Komün)”, “İl (Departman)”, “Bölge”, “Özel statülü bölge” ve “Denizaşırı İl” olarak ifade edilmektedir.<sup>90</sup> Özel statülü bölge ve deniz aşırı alan, yetki bakımından sınırlı bir role sahiptir. Belediyeler, yönetimin en düşük coğrafi düzeyidir ve Fransa genelinde 36,763 belediye vardır. İller (Department), âdem-i merkezileştirilmiş yönetimin orta kademesini oluşturur. 96’sı Fransa merkezinde olmak üzere toplam 100 il vardır. En üst kademe otoriteler bölge olarak adlandırılır ve 22 tane bölge vardır.

1980 yılından itibaren bölge, il ve ilçelerde yetki genişliğinin esas alındığı görülmektedir. Bu kapsamda iller hem genel yönetimin basamakları hem de bir yerel

<sup>89</sup> Sabrina Kayıkçı, “1982 Yerel Yönetim Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetim ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 2, Sayı 3, Temmuz 2003, s.23

<sup>90</sup> Fransa Anayasası

<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asb>. (01.03.2006)

yönetimin birimi olarak hizmet görmektedir. 1980 sonrası gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle bu ayrımın ortadan katılığı savunulsa da, Keleş'in de belirttiği gibi yetki genişliğinin varlığı mevcut iki düzeyin de yerel alanda varlığını sürdürdüğünü göstermektedir.<sup>91</sup>

Fransa'da belediye başkanları; seçimle göreve gelen yerel yönetim birimi olmasının haricinde merkezi idareye ait yetkileri de kullanabilen kamu görevlileri olarak ifade edilmektedir.<sup>92</sup> Merkezi idarenin personeli olarak, devleti ve adli kolluk gücünü temsil eder. Bu kapsamdaki sorumluluğu ile kanun, tüzük ve yönetmelikleri halka duyurmakla yükümlüdür. Belediye yönetiminin başındaki kişi olarak başkan, belediye meclis toplantılarını düzenlemek, meclis toplantılarına başkanlık etmek, bütçeyi hazırlayıp meclise sunmak ve meclis kararlarını uygulamakla yükümlüdür.

Fransa'daki bir diğer yerel yönetim birimi ise il özel idareleridir (Departmant). 1871 yılından beri varlığını sürdüren il özel idareleri, 1982 yılında yapılan düzenlemelerle daha da güçlü bir yapıya kavuşturulmuştur. İl Özel İdaresi'nin karar organı İl Genel Meclisi'dir. Meclis, seçimle iş başına gelen üyelerden oluşmaktadır. Üyelerin görev süresi altı yıldır ve her üç yılda üyelerin yarısı değişmektedir. İl Genel Meclisi, il sınırları içerisindeki tüm hizmetlerin görülmesi için genel olarak yetkili durumda bulunmaktadır. Bununla beraber Meclis üyeleri siyasi görevler de alabilmektedirler. 30 Aralık 1985 tarihli yasa, bu görevlerin miktarını azaltmışsa da, belediye başkanlığı, milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği gibi görevler bir kişide toplanabilmektedir. Bununla beraber, hem İl Genel Meclisi Başkanlığı hem de Bölge Meclisi başkanlığı aynı kişide birleşmeyen görevler olarak belirlenmiştir.

Fransa'da devlet erkini oluşturan siyasal kadroların kaynağı genellikle il yönetimleridir. Yerel yönetimler, Senatonun oluşumuna temsilcileriyle katılmaktadırlar. Her il, Senato'ya nüfusu oranında temsilci göndermektedir. Böylece yerel yönetimlerin merkezi idarenin karar alma mekanizmalarında önemli bir ağırlığı bulunduğu ifade edilebilir.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Ruşen Keleş, "Fransa'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 1994, s.5

<sup>92</sup> Abdulvahap Uluç, Abdullah Çelik, Oğuz Kaan, "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 430, Mart 2001, s. 7

<sup>93</sup> Kayıkçı, a.g.e., s. 31

İl özel idarelerinin ikinci önemli organı ise Genel Meclis Başkanı'dır. Meclis başkanı, Meclis Başkanının temel görevleri, İl Özel İdaresinin bütçesini hazırlamak ve meclise sunmaktır. Her yılın başında yapılan çalışmalar ve birimlerin ilerleyişi ile ilgili olarak Genel Meclise rapor sunmaktadır. Vali, hükümet tarafından atanmakta ve İçişleri Bakanlığına karşı sorumlu bulunmaktaydı. 1981–1983 dönemleri arasında gerçekleştirilen reformlar ile il özel idaresi meclisine yürütmeyi denetleme yetkisi verilerek valinin yetkileri önemli ölçüde, meclis tarafından kendi üyelerince seçilen başkana aktarılmıştır. 2 Mart 1982 tarihinde çıkarılan “Yerel Yönetimlerin Hak ve Özgürlükleri” isimli yasa ile valilerin yürütme ile ilgili görevleri İl Genel Meclis Başkanı'na verilmiştir. Dolayısıyla Genel Meclis Başkanı, vali karşısında daha güçlü bir konuma gelmiştir.<sup>94</sup>

Fransa'daki üçüncü önemli yerel birim ise bölge yönetimleridir. AB'nin 1970'li yıllardan itibaren özellikle bölgesel politika ve ortak tarım politikası dâhilinde atacağı adımların başarılı olması ve Birlik genelinde ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi yerel kalkınmanın bölgesel düzeyde göstereceği gelişimle ilişkilendirilmekteydi. 1978 yılında Fransız bölgesi Lozeré “Bütünleştirilmiş Kalkınma Programı” kapsamında yenilikçi AB programlarının uygulandığı ilk bölgelerden birisi olmuştur. Bu program sayesinde yerel kalkınma için gelecekte nasıl bir yol takip edilmesi gerektiği denenmiştir.<sup>95</sup>

Bölge yönetimlerinin gelişimi 1960'lı yıllara dayanmaktadır. Devlet yatırımlarının iller arasında dağıtımında eşgüdümün sağlanmasını amaçlayarak “İllerarası Konferans” adıyla bir örgütlenmeye gidilmiştir. 1964 yılında oluşturulan “Bölgesel Ekonomik Gelişme Komisyonu” bölgesel planlamayı sağlayan ve bölgeye ilişkin alınmış olan kararların uygulayıcısı olan bir özelliğe sahip olan bir kamu kurumu niteliğine sahipti. Bölgesel yönetimin bir yerel yönetim birimi olabilmesi 2 Mart 1982 tarihinde çıkarılan yasa ile gerçekleşmiştir. 1986 yılında gerçekleştirilen bölge seçimlerle beraber yerel yönetim birimi olarak faaliyete geçmiştir.

Bölge yönetimlerinin karar organları bölge meclisidir. Bölge meclisinin üyeleri bölgeyi oluşturan illerden seçilmektedir. Bölge meclis üyeleri genel oyla halk tarafından

<sup>94</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, İstanbul, 2000, s.30

<sup>95</sup> Romain Pasquier, “‘Cognitive Europeanization’ and the Territorial Effects of Multilevel Policy Transfer: Local Development in French and Spanish Regions”, *Regional and Federal Studies*, Vol.15, No.3, s.298

seçilmekte, meclis başkanı da meclis üyeleri tarafından seçilmektedir. Bölge meclis başkanı bölgenin yürütme organıdır. Bölge valisi ise, bölgesel yönetimle kıyaslandığında ikincil konumda bulunmaktadır. 1982 yılında gerçekleştirilen reform öncesinde valinin bölgesel politikaların belirlenmesi konusunda daha etkin ve belirleyici bir rol oynamaktaydı. Şu anki statüsü ile vali, bölgesel düzeyde politikacılarla merkezi yönetim koordinasyon sağlayan ve arabulucu olarak hizmet gören bir sorumluluk alanına sahiptir.<sup>96</sup>

Fransa şehirlerinde hayata geçirilen yönetim felsefesi, iki aşamada incelenebilmektedir. Bunlardan birincisi, 1940'lı yıllardan 1970'lere kadara uzanan dilim, bir diğeri ise 1970'lerden günümüze değin gelişen süreçtir. İlk dönemde, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki varlığından ötürü, Büyükşehirlerin belediye başkanları yönetim sürecinin baskın unsuru konumunda yer almışlardır. Özellikle seçim yoluyla iş başına gelmesi, yerel kamu hizmetleri üzerinde doğrudan hak sahibi olması, toplumu ilgilendiren her türlü ekonomik ve sosyal hizmet yöntemini kontrolü altında bulunduruyor olması, belediye başkanını örgütsel hiyerarşinin tepe noktasına çıkartmaktaydı. Mali ve idari kaynaklarının kendi kontrolünde bulunuyor olması, belediyeleri daha geniş bir alanda yönetim sahibi olmalarını sağlamaktaydı.

Fransa'da devlet, özellikle yerel düzeyde vergi gelirlerinin artması ve rekabetçi pazar ekonomisinde pay sahibi olunabilmesi için 1970'li yıllardan itibaren mevcut yetkilerini kademeli olarak yerel yönetimlere bırakmaya başlamıştır. Vergi gelirlerinden yaşanan artışlarla beraber yerel yönetimlerin merkezi idareye mali açıdan bağımlılıklarının azalması ve rekabetçi piyasa koşulları içerisinde daha rahat hareket edebilmesi yerel düzeydeki yönetim hizmetlerinin daha profesyonel ve etkin biçimde gerçekleştirilmesini sağladı. Yerelleşme ile beraber merkezin elindeki yetkilerin yerel ve bölgesel otoritelerle paylaşılması söz konusu kademelerdeki özerkliği arttırmış oldu.<sup>97</sup>

Fransa'nın yerelleşmeye ilişkin attığı adımlar 17 Mart 2003'de kabul edilen değişikliklerle devam etmiştir. Anayasasının 1. maddesi "Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir" (l'organisation décentralisée de la République) şeklinde değiştirilmiştir. Böylece, yerindenlik ilkesi (subsidiarité) ve âdemi-merkeziyetçi Cumhuriyet anlayışı, anayasa hükmü haline getirilerek temel düzenleme halini almıştır. Anayasa'nın 72. maddesinde de yeni yerel yönetim modellerinin hayata geçirilmesine ve denenmesine

<sup>96</sup> Uluç, Çelik, Kaan, a.g.e., s.10

<sup>97</sup> Walter J. Nicholls, "Power and Governance: Metropolitan Governance in France", **Urban Studies**, Vol. 42, No.4, 2005, s.791

(démarches expérimentales) olarak tanınmıştır. Ayrıca seçmenlerin yerel yönetimlerin kurumsal örgütlenmesine ilişkin olarak fikirlerine başvurulması, yerel meclisleri toplantıya çağırma amacıyla dilekçe verme hakkının tanınması, karar amaçlı referandum gibi demokratik yöntemlerin kullanılması anayasa ile güvence altına alınmıştır.<sup>98</sup>

Yerel yönetişimin Fransa’da gösterdiği gelişim V. Cumhuriyeti kuran 4 Ekim 1958 tarihli Anayasa ile başlayıp günümüze değin hayata geçirilen reformlarla gerçekleştirilmiştir. Anayasa’nın 72. maddesinde yerel yönetim birimlerinin belirtilmesi, bu kuruların anayasal güvence altına alındıklarını ortaya koymaktadır. Anayasal statüye sahip olana kuruların ancak Anayasa değişikliği ile kaldırılabileceği gerçeği, yönetişim sürecinde yerel yönetimlerin baskı tehdidi görmeden hizmet sunmalarında önemli bir paya sahiptir. Ayrıca ilgili maddede daha başka yerel yönetimlerin yasa ile kurulabileceği de ifade edilmiştir. Yine 72. madde ile meclislerin seçim yöntemi ile oluşturulacağı belirtilmiştir. Buna göre “yerel topluluklar, seçilmiş meclisler eliyle yönetilir.” Anayasa’nın 24. maddesi ile yerel birimlerin Senato’da temsil edilmeleri sağlanmıştır.<sup>99</sup> Böylece yerel yönetimlerin merkezi karar alma mekanizmalarında rol almaları sağlanmıştır.

## 2.5 Polonya’da Yerel Yönetimler

İkinci Dünya Savaşı’ndan itibaren Polonya’da, Stalinleşme sürecinin ekonomik ve sosyal hayat üzerinde önemli derecede etki sahibi olduğu bilinmektedir. Bu etki, idari mekanizmaların işleyişinde de belirleyici olmuştur. Merkezi idarenin güç sahibi olması ve yetkilerin merkezde toplanması, 1945 ile 1990 yılları arasında Komünist Parti felsefesinin altında yerel birimlerin merkezden yönetilmesi anlayışını açığa çıkarmıştır.

Ara ve daha alt seviyedeki kamu yönetim birimlerinin yapılarındaki değişiklikler, ülkenin bölgesel bölünmelerindeki değişikliklerle doğrudan bağlantılıdır. 1944 ile 1950 yılları arasında da Savaş öncesindeki koşullara bağlı kalınarak üç düzeyli yönetim anlayışı uygulanmaya devam edilmiştir. İl, ilçe ve kasabalardan oluşan bu yönetim anlayışında il yönetimleri, daha geniş bir görev alanına sahip olduklarından ilçe ve kasabalara göre daha bürokratik bir yapıya sahiptirler. 1950 yılından itibaren ise, yerel ve bölgesel ölçekte

<sup>98</sup> Yeşeren, Eliğin Arıkan, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, 2004  
<http://www.tusiad.org.tr/yayin/gorus/58/8.pdf>. (14.03.2005)

<sup>99</sup> Kayıkçı, a.g.e., s.11

kurumların sahip oldukları özerk hareket alanının ortadan kaldırılarak, merkezi idarenin kontrolünde oluşturulan bölge ofisleri hizmete girmişlerdir. Böylelikle devletin, bölgesel düzeyde hayata geçirilecek olan her türlü faaliyette belirleyici rol oynaması düşünülmüştür. Belediye düzeyindeki birimlerin örgütlenme düzenlerini mevcut haliyle devam ederken, kasaba düzeyinde, merkezi hükümet eksenli yönetim anlayışı egemen olmaya başlamıştır. 1954 yılından itibaren, merkezi idare her üç yönetim kademesinde de örgütlenme yapısını kendi lehine olacak şekilde değiştirmiş ve böylelikle yerel ve bölgesel hizmetlerin merkezi idarenin görüşleri doğrultusunda hareket eder hale gelmesine yol açmıştır.<sup>100</sup>

Polonya'nın idari mekanizmalarda devletin fonksiyonunun artırılması 1958 ve 1963 yıllarında gerçekleştirilen değişiklikler ile devam etmiş, illerin idari mekanizmaları bakanlıklara benzer hale getirilmiştir.

1975'den itibaren Polonya'nın idari yapılanmasında merkezi idareye bağlı 49 ilin (voivodship) bulunduğu görülmektedir. Polonya'nın 1998 yılından itibaren AB ile kurduğu ilişkilerin sonucunda bölgesel düzeyde yeni bir teşkilatlanma gerçekleştirilmiştir. Yeni düzenleme ile 49 İl (voivodship) birleştirilmiş ve bölgesel düzeyde faaliyet gösterecek 16 birim oluşturulmuştur. Yeni oluşturulan mekanizma ile bölgesel düzeyde faaliyet gösterecek yeni "voivodship"lerin merkezi idareye bağlı olmayan ve seçim yoluyla iş başına gelen bölgesel hükümetlerin kurulmasına olanak tanınmıştır.<sup>101</sup>

Yapılan bu düzenleme ile yerel yönetimlerin görev dağılımında da değişim yaşanmıştır. Polonya 16 *voivodship*'e (bölge), 380 *poviat*'a (il) ve 2489 *gminas*'a (belediye) bölünmüştür. Bölgesel düzeyde karar alma organı olarak Voivodship parlamentosu görevlendirilmiştir. Voivodship'lerin yürütme işleri Voivodship Kurulu tarafından gerçekleştirilmiş, kurulun başkanlığın da ise bölge seçimleri ile seçilen bir başkan (Marshall) yer almıştır. Başkan, Kurul kararlarının uygulanmasında önemli bir role sahip olmaktadır. Bölgelerin faaliyetlerinde sorumluluk bölge valisine aittir (Voidvodo). Vali, Başbakan tarafından atanmaktadır. Bölge üzerindeki devlet kontrolünü sağlamaktadır. Yapılan bu

<sup>100</sup> Recep Kızılcık, "Polonya Yönetim Sistemi"  
<http://www.strateji.org.tr/arastirma/21yy/polonya.pdf>. (02.03.2006)

<sup>101</sup> Tepav, "Polonya'da Kalkınma Ajansları",  
[http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/pload/Guven/%20SAK\\_Lobbying%20in%20the%20EU%20v05.pp](http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/pload/Guven/%20SAK_Lobbying%20in%20the%20EU%20v05.pp)  
t. (02.05.2006)

değişimler ile bölgesel hükümet kurulmasına ilişkin yasal zemin oluşturulmuştur.<sup>102</sup> 1990 yılına gelindiğinde yerel yönetimler alanında yeni bir düzenlemenin daha hayata geçtiği görülmektedir.18 Mart 1990 tarihinde yerel yönetimlerin en alt kademesinde yer alan mahalle/nahiye/(gmina) ölçeğinde gerçekleştirilen reformlarla halkın kendisine en yakın yönetim kademesinde var olabilmesinin yolu açılmıştır.

Yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen son düzenleme ise 1 Ocak 1999 tarihinde yapılmıştır. İl, ilçe ve nahiye düzeyinde örgütlenmiş bölgesel derecede konumlandırılmış üç adet özerk idari mekanizma geliştirilmiştir. Bu idari mekanizmanın en alt basamağında “gmina” adındaki birimler yer almaktadır. Gmina, tüzel kişiliğe sahip özerk bir yönetim formudur. Gmina kendi içinde köy, köy-şehir ve şehir düzeyinde olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Köylerde idare muhtara aittir. Köy-şehir tipi gmina’da ise belediye başkanı görev yapmaktadır. Şehir tipi gmina’larda da kent düzeyindeki hizmetlerden sorumlu bir belediye başkanı bulunmaktadır. Üç tip Gmina’nın başkanları seçimle işbaşına gelmektedir. Gmina’ların kendilerine ait birer meclisleri bulunmaktadır. Anayasa’ya göre yerel yönetim birimlerinin bir başka yerel birimin görev alanına girmeyen tüm görevleri yerine getirme hakkına sahip olduğu ifade edilmektedir.<sup>103</sup>

İkinci yerel birim olan ilçeler, hizmet yerlerine göre ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi olan “Kentsel İlçe”lerde sorumluluk 1990 yılında gerçekleştirilen reformlardan önceki 49 ilin başkentlerine aittir. İkinci ilçe tipi ilse “Kırsal İlçe”dir. Kırsal ilçelerin bünyesinde gmina adındaki birkaç alt birim bulunmaktadır. Ancak bu durum, ilçelerin gmina’lardan bir üst kurum olarak hiyerarşik üstünlüğe sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Her ikisi de birbirinden bağımsız olarak hareket etmektedir. İlçe yönetiminin başında ilçe meclisi tarafından seçilen bir ilçe başkanı bulunur (starosta).<sup>104</sup>

Üçüncü yerel idare tipi olan il’de hizmetler, hem yerel hem de devlet birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel ölçekte bakıldığında seçimle oluşturulmuş il meclisinin ve icra organı olarak belediye başkanının yönettiği bir il belediyesi bulunmaktadır.

---

<sup>102</sup> Tepav, Polonya’da Kalkınma Ajansları  
[http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/pload/Guven/%20SAK\\_Lobbying%20in%20the%20EU%20v05.ppt](http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/pload/Guven/%20SAK_Lobbying%20in%20the%20EU%20v05.ppt). (02.05.2006)

<sup>103</sup> “Polonya’daki Yerel Yönetim ve Topluluk/Avrupa Birliği’nin Yapısal Fonları”  
[http://www.polonya.org.tr/sec4-AB\\_fon\\_belediye\\_metin.html](http://www.polonya.org.tr/sec4-AB_fon_belediye_metin.html). (04.03.2006)

<sup>104</sup> “Polonya’daki Yerel Yönetim ve Topluluk/Avrupa Birliği’nin Yapısal Fonları”  
[http://www.polonya.org.tr/sec4-AB\\_fon\\_belediye\\_metin.html](http://www.polonya.org.tr/sec4-AB_fon_belediye_metin.html). (04.03.2006)

Bölgesel birim olarak ise, başbakan tarafından atanan ve yerel ölçekte gerçekleştirilen hizmetlerin kanunlara uygunluğunu denetleyen bir vali ve vilayet makamı bulunmaktadır.

Polonya'nın idari yapısına baktığımızda, merkezi yönetim, bölgesel yönetim ve yerel yönetim kuruluşları olmak üzere üçlü bir yönetim kademesinin oluşturulduğu görülmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimin aksine, merkezi yeniden yapılanma sürecine girmemiştir ve hala kapsamlı bir reforma ihtiyaç duymaktadır. Bu ancak politik durum istikrarlı hale geldiğinde gerçekleştirilebilir. Desantralizasyon sorunu hala daha çok merkezi yönetimle ilgilidir. 1956'dan bu yana gelen her hükümet desantralizasyon konusunu gündemine almasına rağmen, çok az şey başarılmıştır.

Polonya'da yerel yönetişimin hayata geçmesi, 1990 yılından itibaren atılan adımlarla gerçekleşmeye başlamıştır. Yerel yönetim birimlerinin günün gereklerine göre tekrar düzenlenmesi, yerel elitlerin merkezi idarenin kararlarından bağımsız hareket edebilmesine yol açmıştır. Yerel ölçekte ekonomik faaliyetlerin hayata geçirilmesi ve girişimcinin desteklenmesi, yerel özerkliğin gelişimine katkı sağlamıştır. Güçlü bir yerel demokrasinin varlığı, yerel özerkliğin sağlanması ile ilintilidir. Bu nedenle yerel demokrasinin ve dolayısıyla yerel yönetişimin Polonya'da ivme kazanabilmesi yerel özerkliğin uygulamadaki başarısına bağlı olacaktır.

Yerel özerkliğin post-Sovyet dönemde Polonya için ifade ettiği anlam, kurumsal, mali ve siyasal açıdan yerel otoritenin daha güçlü olabilmesiyle ilgilidir. Kurumsal anlamda sağlanacak gelişim, merkezi otoriteden bağımsız bir idarenin hayata geçirilmesi ve bu mekanizmaya işlerlik kazandırılması ile gerçekleşebilir. Yerel yönetimin merkezi idareye hiyerarşik olarak bağlı kalması ve kuralların merkezden belirlenmesi, özerkliğin önündeki en önemli engeldir.

Demokrasi geleneği uzun yıllara dayanmayan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin demokratik açılımları hayata geçirebilmesi, sivil toplum bilincinin bu ülkeler üzerinde artarak gelişmesine bağlıdır. Ortak gereksinimler etrafında birleşen, devletten ya da özel sektörden destek almadan çalışan, toplumsal ihtiyaçlarını karşılanmasına ön ayak olan ve bireyin hakkının savunan sivil toplum örgütlerinin başarılı olabilmesi, halkın karar alma mekanizmalarına etki edebilecek ölçüde katılımcı olması ile gerçekleşebilir.

Yönetişim, yerel ve bölgesel yönetim düzeylerinde odaklanan bir yaklaşımdan daha geniş bir ölçekte gerçekleşen sosyal ilişkileri kapsamaktadır. Yerel düzeyde yapılan



çalışmalarda sosyal kapitalin rolünü reddetmek, değişimin sekteye uğramasına neden olabilir. Zira reformların hayata geçirilmesinden önceki yapıda merkezi karar alma mekanizmalarının kaotik bir üsluba sahip olması bu görüşü kuvvetlendirmektedir. Demokratik düzenin sağlamlaşması ve yerel yönetimlerin yeniden inşa edilmesinde, halkın içine dâhil olmadığı bir anlayışla geręekleřmesi mümkün görünmemektedir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİMİN YEREL BOYUTTA UYGULANABİLİRLİĞİ

Türkiye’de kamu yönetiminin karakteristiği incelendiğinde, bir merkez-çevre anlaşmazlığının süregeldiği görülmektedir. Merkeziyetçi ve vesayetçi nitelikleri bünyesinde barındıran bir yönetim kültüründe merkezi yönetim, politika üreten, belirleyen ve yönlendiren bir pozisyonda yer almaktadır. Çevre kavramı bünyesinde ifade edilen yerel yönetimler ise politikaların belirlenmesinde katılımcı konumda yer almamakta, merkez yönetim tarafından belirlenen kurallar çerçevesinde hareket etmektedir.<sup>105</sup> Yerel düzeyde hayata geçirilmesi düşünülen reform çalışmalarında da çözülmesi gerekli görülen hususlar yukarıda belirtilen noktalardan kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkilerini yeniden tanımlandırma, yerel yönetimlerin hareket alanlarına esneklik sağlama ve mali pozisyonları daha da güçlendirme düşüncesi, mevcut sorunların çözümünde temel alınması gereken noktalar durumundadır.

#### 3.1 Yerinden Yönetim Birimleri

Bir ülkede kamu yönetiminin örgütlenmesinde iki ana prensip dikkate alınmaktadır. Bunlardan ilki, ülkede idari faaliyetin yürütülmesinde asgari düzeyde homojenlik ve birlik sağlanması; diğeri ise ülkenin değişik coğrafya alanlarının farklılıklarının yönetime yansması; yönetimin yönetilenlerin çeşitliliğine uyarlanmasıdır. Birlik ve homojenlik ihtiyacını "merkezden yönetim", çeşitlilik konusundaki savı ise "yerinden yönetim" fikri karşılamaktadır.<sup>106</sup>

Yerinden yönetim, siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezi idare dışındaki birimlere aktarılmasıdır. Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımını sağlamak amacıyla yerel nitelikteki kamusal gereksinmelerin yerinde karşılanmasını öngören yerinden yönetim ilkesi, halkın yönetime katılımını merkezi yönetim düzeyine nazaran daha üst düzeyde sağladığı için, demokratik yönetim açısından giderek artan bir önem kazanmaktadır.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Abdülkadir Mahmutoglu, “Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri”, Türk İdare Dergisi, Sayı 445, Aralık 2004, s.221

<sup>106</sup> Acar Örnek, Kamu Yönetimi, Meram Yayın, İstanbul, 1998, s.69

<sup>107</sup> Köse, a.g.e. s.5

Yerinden yönetim kuruluşları, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında yer alan ve kamu tüzel kişiliğine sahip birimlerdir. Merkezi yönetim, herhangi bir hiyerarşik denetim uygulayamamakla beraber, hizmetler arasında eşgüdümün sağlanamaması ya da farklı uygulamaların ortaya çıkması hallerinde vesayet yetkisini kullanarak yerinden yönetimler üzerinde denetimini gerçekleştirebilmektedir.

Yerinden yönetim sistemleri kendi içerisinde siyasi ve idari olmak üzere iki ana başlık altında incelenmektedir.

### **3.1.1 Siyasi Yerinden Yönetim**

Siyasi yerinden yönetim sistemlerinde siyasi gücün merkez ve yerel birimler arasında paylaşımı yoluyla gerçekleştirilmektedir. Siyasi yerinden yönetim fikri federalizmi ifade etmektedir. Çok merkezli bir yönetim düşüncesi etrafında siyasi gücün merkezi idare dışında da kullanıldığı görülmektedir. Geniş ölçekli coğrafi alanlara sahip ülkelerde federalizmin uygulanması, ülke bütünlüğüne hizmet ettiği için siyasi yerinden yönetimin farklı kültürel ve sosyal grupların bir arada yaşamasında olumlu etkide bulunduğu; bunun temelinde yatan olgunun ise katılımcılığa olanak veren ve yetki sahibi idarelerin yerel düzeyde de varlığını sürdürebilmesi olduğu ifade edilebilir.

### **3.1.2 İdari Yerinden Yönetim**

İdari yerinden yönetim sisteminde, devletin bir takım asli işlevlerinin dışında kalan görevlerin özerk nitelikli kurumlara bırakılmaktadır. Ancak bu yönetim uygulamasında da merkezi yönetim adına kullanılan bir yetki söz konusu olmayıp, yerinden yönetim kuruluşları tarafından bir veya birçok kamu görevi bizzat yerine getirilmektedir. İdari yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan kuruluşlar özerk bir yapıya sahiptir. İdari yerinden yönetim kuruluşları, siyasi yerinden yönetim kuruluşlarından farklı olarak anayasaya dayalı bir egemenliğe sahip değildir. Ancak kendi organlarını seçimle belirlemektedir.

İdari yerinden yönetim kuruluşları, fonksiyonel (hizmet) ve coğrafi (yer) açılarından olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

### **3.1.2.1 Fonksiyonel (Hizmet) Yerinden Yönetim**

Fonksiyonel yerinden yönetim, bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare dışındaki özerk nitelikli kurumlara aktarılması yoluyla oluşmaktadır. Üniversiteler, ticaret ve sanayi odaları ve kamu iktisadi teşebbüsleri fonksiyonel yerinden yönetim ilkeleri sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu tür yönetim yapılanmasındaki amaç, hizmetlerin çabuk, verimli ve rasyonel bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır.<sup>108</sup>

### **3.1.2.2 Coğrafi Yerinden Yönetim**

Coğrafi yerinden yönetim kurumları, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oyları ile belirlenen birimlerdir. Bölge, il, belediye ve köy düzeyinde oluşturulan bu birimler, karar alma ve uygulamada halktan aldıkları destekle hareket etmekte, kendi organları yoluyla da yerel nitelikli hizmetleri hayata geçirmektedir. Devlet bütçesinden ayrı bir bütçeleri bulunmaktadır. Aynı zamanda kendilerine özgü gelir kaynaklarına sahiptirler. Ülkemizde il özel idaresi, belediye ve köylerin içinde yer aldığı coğrafi yerinden yönetimler anayasa ve ilgili yasalar çerçevesince sahip oldukları özerklik kapsamında halkın seçtiği birimler yoluyla yerel nitelikli hizmetleri merkezi idareden bağımsız olarak gerçekleştirebilmektedir.

### **3.1.3 İl Özel İdaresi**

1982 anayasasının 126.maddesinde “Türkiye merkezi idare ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” hükmü yer almaktadır. Merkezi hükümetin taşrada örgütlenmesinde iller öncelikli konumda yer almaktadır. İl özel idareleri de görevleri bakımından merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasındaki ara seviye olarak adlandırılan niteliğe sahip idari birimler durumunda yer almaktadır.

Anayasamızın 127.maddesine göre il yerel yönetimi (İl Özel İdareleri) il halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasa ile belirtilen ve karar organları yine yasada gösterilen, seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

---

<sup>108</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.70

İl özel idaresi ilk olarak 1864 yılında uygulamaya konulan “Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi” kamu yönetimi alanına dâhil olmuştur. Söz konusu Nizamname ile İl Genel Meclisi oluşturularak bayındırlık, tarım ve ekonomi alanlarında görüş ve düşüncelerin belirlenmesine dair haklar bazı haklar tanınmıştır. 1870 yılında ilan edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile İl Genel Meclisi’nin görev ve yetkilerinde artış sağlanmıştır.<sup>109</sup>

1876 yılında ilan edilen I.Meşruiyet ile ifade edilen İl özel idaresi 1913 yılında çıkarılan yasa ile daha geniş ölçekte yetki sahibi olan bir yapıya kavuşmuştu. 13 Mart 1913 gerçekleştiren İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ile ilin “genel” ve “özel” yönetimine dair esaslar belirlenmiştir Birinci bölümde İl Genel Yönetimi’ne ilişkin belirtilen hususlar, 1864 yılında oluşturulan vilayet yönetiminin genel esaslarını korumaktaydı.

Yasa kapsamında valilere hizmetlerinde yardımcı olmak için verilen vali yardımcılarını ve şube müdürlerinin görev ve yetkileri belirlenmiş, il genel meclisini korumakla beraber valinin ya da yardımcısının başkanlığında toplanacak ve naib, maarif müdürü, mektupçu müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü ve müftü ile seçimle gelen üyelerin oluşturacağı bir Vilayet İdare Meclisi’ne yer verilmiştir.<sup>110</sup> Kanunun ilk bölümü, 1929 tarihli Vilayet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yasada 1987 yılında 3360 sayılı Yasa ile kapsamlı değişiklikler yapılmış ve yasanın adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir.

3 Mart 2004 tarihinde il özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan "İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı", TBMM'ye sunulmuştur. 5197 Sayılı Yasa'nın gerekçesinde "İl Özel İdarelerinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve adaylık sürecinde bulunduğumuz AB'nin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımı ışığında; güvenilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlülüğü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunabilen bir yapıya kavuşmaları öngörülmektedir" denilmektedir.<sup>111</sup> 10 Temmuz 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen yasa, 8 Şubat 2005 tarihinde Meclis'te tekrar görüşülmüş ve Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme gerekçesindeki bazı maddeler değiştirilmiştir. Yasa, iade edilen maddelerde yapılan değişikliklerle beraber 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilmiştir.

<sup>109</sup> Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 2001, s.25

<sup>110</sup> Bekir Parlak, “Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal-Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar”,

<http://www.academical.org/dergi/MAKALE/11sayi/ParlakBOsmanliDevletininSon.doc>.

(16.02.2006)

<sup>111</sup> “İl Özel İdareleri Kanunu” <http://www.belgenet.com/yasa/k5197.html>. (08.06.2005)

Cumhurbaşkanı'nın onayıyla beraber 5302 sayılı yasa 4 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yasanın gerekçesinde ifade edilen ilkelerin, AB ekseninde hayata geçirilen yönetim kavramlarına atıfta bulunuyor olması ve 1993'de kabul edilmesine rağmen uygulamaya başarıyla aktarılamayan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın etkinlik kazanabilmesi açısından da büyük önem taşıdığı açıktır. İl özel idarelerinin yeni çıkan yasa ile birlikte önemi artmaktadır. Büyükşehir belediyesinin sınırları dışında kalan her türlü eğitim, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, çevre düzenleme ve planı, bayındırlık ve iskân, gençlik, turizm, spor, sanat, kültür, sosyal hizmetler (yoksullara yardım, çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları), ilk ve orta öğretim kurumlarının bina bakım-yapım-onarım ihtiyaçlarını gidermek için il sınırları içinde İl Özel İdaresi yetkili konuma geçmektedir.

İ.Ö.İ. tüzel kişiliği olan kamu kuruluşlarıdır. Tüm tüzel kişilerde olduğu gibi özel idarelerde de tüzel kişilik adına hukuken bağlayıcı eylemlerde bulunacak organlara gereksinim vardır. Bu organlar;

- \* İl Genel Meclisi
- \* Vali
- \* İl encümeni'dir.

İl Genel Meclisi, il özel idaresinin karar organı durumundadır. Borçlanma kararı vermek, bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmeliklere karar vermek, diğer mahalli idareler ile birlik kurulmasına, kurulmuş olan birliklere katılmaya veya birliklerden ayrılmaya karar vermek de meclisin yetkisi altında yer almaktadır. Ayrıca yurt içi veya yurtdışındaki mahalli idare birlikleri ile işbirliği yapılmasına da karar vermek meclis tarafından gerçekleştirilmektedir.

Merkezi örgütlenmenin il ve ilçelerde vali ve kaymakam yönetiminde toplandığı yapı olan il genel yönetimlerinin il özel idaresi kanununda yapılan değişikliklerle beraber zayıflamıştır. Zira İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Çalışma Bakanlığı dışındaki Milli Eğitim, Sağlık, Tarım ve Köyişleri, Ulaştırma, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Tanıtım, Çevre ve Orman, Bayındırlık bakanlıklarının il ve ilçe yapısı il özel

idarelerinin kontrolüne geçmiştir. Bu durum, yerel özerkliğin hayata geçirilmesi için yerel yönetimlere önemli bir olanak sağlamaktadır.

İl özel idaresinin ikinci organı il encümenidir. İl encümeni il özel idaresinin, danışma, müzakere ve karar organıdır. İl Encümeni, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir (m.27). Encümenin stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, kamulaştırma kararları almak ve uygulamak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, süresi üç yılı geçmemek üzere malların kiralanmasına karar vermek, belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek, vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek gibi görevleri bulunmaktadır.

İl özel idaresinin üçüncü organı ise validir. İl genel yönetiminin başı olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmekle yükümlüdür. Ayrıca il özel idaresini yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, il encümenine başkanlık etmek, il genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, il özel idaresi personelini atamak, il özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek valinin görevleri arasında sayılabilmektedir. Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir (m.33).

### **3.1.4 Belediye**

Tarih boyunca kent hizmetlerini yürüten çeşitli kişi ve kuruluşlar bulunduğu bilinmektedir. Osmanlı döneminde kent hizmetleri “Muhtesip” tarafından görülmekteydi. Bir yerel yönetim birimi olan belediyenin modern anlamıyla Türk yönetim tarihine girişi oldukça yenidir. 1855 yılında ilk olarak İstanbul'da "İstanbul Şehremaneti" kurulmuştur. Başlangıçta Vilayet Nizamnamesi içinde yer alan belediyelerin kuruluş ve çalışma esasları daha sonra 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Aynı tarihte İstanbul dışındaki yerler için Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmıştır.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Belediyeler Hakkında Genel Bilgiler  
[http://www.icisleri.gov.tr/ Icisleri/WPX/belbascepreh\\_genelbilgiler.doc](http://www.icisleri.gov.tr/ Icisleri/WPX/belbascepreh_genelbilgiler.doc). (04.09.2005)

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde; 1930 tarihli Belediye Kanunu ile belediyeler ile ilgili olarak kapsamlı bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanunla büyük şehir belediyeleri ile ilgili farklı bir yapılanma öngörülmüştür. Yürürlükteki mevzuata göre, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu tutulmuş; diğer yerlerde de nüfusun 2000 kişiyi geçmesi durumunda da vatandaşların isteği doğrultusunda ve kanunda gösterilen yollarla belediye teşkilatının kurulabileceği belirtilmiştir.

1930 tarihinde yayınlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında bazı değişiklikler geçirmiş olmakla beraber, temelde belediyeleri merkezi hükümetin doğal bir uzantısı olarak görmekteydi.<sup>113</sup> Kanunun birinci maddesinde belediyeler "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef bir hükmi şahsiyet" olarak ifade edilmekteydi.

Belediyelerin işleyiş yapısı ve uygulamalarına ilişkin olarak hayata geçirilen son düzenlemeler 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile gerçekleşmiştir. 5393 sayılı belediye kanunu, ülkedeki tüm belediyelere uygulanabilmekte; 5216 sayılı kanun ise yalnızca büyükşehir belediyelerine ve Büyükşehir belediyelerinin içerisinde yer alan büyükşehir ilçe belediyeleri ile ilk kademe belediyelerine uygulanabilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu incelendiğinde, bir önceki kanunda belediye kurulabilmesi için gerekli 2000 kişilik nüfus sınırı, 5000 kişiye çıkartılmıştır. Nüfusu 5.000'den fazla olan birden fazla köyün bir araya gelip tek bir belediye kurabilmeleri içinse bu köylerin yerleşim merkezinin, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin yerleşim merkezine en fazla 5.000 metre mesafede bulunması gerektiği ifade edilmiştir (m.4). İl ve ilçe merkezlerinde ise nüfusa bakılmaksızın belediye kurulması zorunlu tutulmuştur (m.4/1).<sup>114</sup>

Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin ise, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürüleceği kararlaştırılmıştır (BK, m.11/2). Keza, belediye sınırı veya meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın

<sup>113</sup> Korel Göymen, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, Boyut Matbaacılık, İstanbul, 1997, s.22

<sup>114</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku Güncelleştirme Eki*  
<http://www.idare.gen.tr/idarehukuku-guncellestirme.htm>, (02.06.2006)



duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri haline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder (m.11/1).

Belediyelerin görevleri 14. maddede iki ana başlık altında ifade edilmektedir. İlgili maddeye göre belediyeler:

- \* İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.
- \* Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediyenin görevleri açısından en önemli nokta aynı maddede belirtildiği gibi kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşun gerçekleştirmediği mahallê müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetlerin de belediye tarafından yapılacağı ya da yaptırılacağıdır.

Bu ifade ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4/2. maddesinde ifade edilen tanımlama arasında uyum sağlanmıştır.

Belediyelerin yetkileri arasında ilk sırada ifade edilen “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak” ibaresi belediyelerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamada en yetkili otorite olarak görevini yapacağını ifade etmektedir.

Belediyelerin belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç temel organı bulunmaktadır.

Belediye meclisi, belediyenin genel karar organıdır. Belediye meclisi seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Meclis ayda bir kez toplanmaktadır. Mahalle muhtarlarının, belediye meclisi üye tam sayısının beşte biri oranında her yıl kendi aralarından seçeceği temsilciler, belediye meclisinin fahri üyesi sayılacağı belirtilmiştir. Fahri üyeler, meclis ve ihtisas komisyonu toplantılarına katılarak görüşlerini belirtebilecek; ancak konularla ilgili olarak oy kullanamayacaktır. Ayrıca, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev alanları ve faaliyet konularının görüşüldüğü meclis ve ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilecek ve görüş bildirmesine olanak tanınmıştır.

Bir diğer organ ise belediye encümenidir. Encümen, belediyenin yürütme organı olarak görev yapmaktadır. Belediye meclisi ayda bir kez toplanmakta iken, belediye encümeni haftada en az bir defa toplanmaktadır. Belediye encümeni, genel olarak, belediyenin günlük işlerini ve belediye meclisince alınan kararları yürütmekle görevlidir. Ancak, belediyenin görevleri arasında yer alan kamulaştırma kararının alınmasında, temsil yoluyla oluşturulan meclisin yerine, üyelerinin bir kısmı seçimle oluşan encümenin kararı dikkate alınmaktadır. Seçmenlerin oyu ile oluşturulan meclisin, şehrin planlamasında stratejik önemi olan bir konuda yetkili durumda yer almıyor olması, yerel demokrasi açısından olumsuz sonuçlar doğurabilir.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Zerrin Toprak Karaman, “Kentsel Yönetişim – Yerel Gündem 21”, **I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı**, Haziran 2003, Çanakkale, s.56

Üçüncü temel organ belediye başkanıdır. Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanının görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanununun 38'nci maddesinde 15 madde halinde sayılmış, kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak olarak ifade edilmiştir.

Belediye meclisinde mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmektedir. Bu durum, çok sesliliğin sağlanabilmesi açısından olumlu bir gelişme olarak ifade edilmektedir. Meclis gündeminde yer alan konularla ilgili olarak ilgili faaliyet alanında yer alan kurumların sonuçlar üzerinde belirleyici olması gerekmektedir.

### **3.1.5 Büyükşehir Belediyesi**

Anayasanın 127.maddesi ile " Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmü getirilmiştir. Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri, 1984 yılında çıkarılan 195 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile kurulmuştur. 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun ile ilgili kanunda bir takım değişiklikler yapılmıştır. Mevcut kanun 2004 yılında kaldırılarak yerine 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir.

5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanununun 4'üncü maddesinde büyükşehir belediyelerine yönelik bir tanımlama getirilerek, "belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" ifadesi yer almıştır. Büyükşehir belediyelerinin bünyesinde "Büyükşehir belediyesi", "ilçe belediyesi" ve "ilk kademe belediyesi" olmak üzere üç tip belediyenin bulunacağı da ifade edilmiştir.

Büyükşehir belediyesi en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinden meydana gelen, ilgili belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler

tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir (m.3/a). Büyükşehir ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler olarak belirtilmektedir (5216 sayılı Kanun, m.3/c). Büyükşehir ilk kademe belediyesi de büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyelerdir.

Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkileri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7'nci maddesinin ilk fıkrasında ifade edilmiştir. Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.

Büyükşehir belediyesi organları belediye meclise, belediye başkanı ve belediye encümeninden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir içindeki ilçe belediyesi meclis üyelerinin beşte birinden oluşmaktadır Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

Büyükşehir belediye meclisinin başkanı büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye başkanı, belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Büyükşehir belediye meclisi geri gönderilen kararda üye tamsayısının salt çoğunluğuyla ısrar ederse meclisin kararı kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Meclis kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilir.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Kemal Gözler, İdare Hukuku Güncelleştirme Eki  
<http://www.idare.gen.tr/idarehukuku-guncellestirme.htm>, (02.06.2006)

## **3.2 Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Yönetişim**

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

### **3.2.1 Saydamlık**

Saydamlık, kamu hizmetlerinin, bireyin daha kolay anlayabileceği bir içeriğe sahip olması gerektiğini savunmaktadır. Kanun ve diğer düzenlemelerin açık ve anlaşılır olması, uygulanabilirliği açısından büyük bir öneme sahiptir. Yeni bir yasanın hazırlık aşamasında anlaşılır bir şekilde kaleme alınması bireyin ilgili yasa hükümleriyle ilgili olarak iradesinin zamanında ortaya koyabilmesini ve yasa çıktıktan sonra da uygulama aşamasında yaşanacak problemlerin en aza indirilmesini sağlayacaktır. Saydamlık bununla beraber, karar alma süreçlerinin ve şeffaflığı gerekli kılmaktadır. Birey, kendisini ilgilendiren konuların hazırlık süreçlerini takip edebilme hakkına sahip olmalı; doğru bulmadığı hususlar hakkında itiraz hakkını kullanabilmelidir.

3628 sayılı mal bildirim kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlarının mal bildiriminde bulunmalarının sağlanması ve denetimi saydamlığın bir başka yönünü oluşturmaktadır. Rüşvet ve yolsuzluğun önlenmesi için hayati öneme sahip olana bu yasa, hizmetlerde etkinliğin artışı sağlama yolunda da katkı sağlayabilecektir.

### **3.2.2 Hesap Verebilirlik**

Hesap verebilirlik bir kurumda çalışan personelin yetki ve sorumlulukları ile ilişkin ilgili kişilere cevap verebilir olması, kendisiyle ilgili eleştiri ve önerileri dikkate alarak hareket etme ve bir başarısızlık halinde gereken sorumluluğu üzerine alabilmeyi ifade

etmektedir.<sup>117</sup> Hesap verme sorumluluğu, kurumların ulaşmayı hedeflerine ulaşmak için neleri hedeflediğini, hedefler doğrultusunda hangi adımları attığını gereken zamanlarda gerekli olana uygulamaların hayata geçirilip geçirilmediğini ve hedeflerden sapma olması halinde bu durumun nedenlerini sorgulamayı içermektedir. Bundan dolayı aslında hesap verebilirlik saydamlığı gerektiren bir hareket alanı oluşturmaktadır. Hesap verebilirliğin hayata geçirilmesi saydamlığın gerçekleştirilmesi ile ilişkilendirilebilir. Zira hesap verebilirlik, hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmaktadır.<sup>118</sup>

Ülkemizde hesap verme mekanizması siyasi, idari ve hukuki olmak üzere üç temel yolla gerçekleştirilmektedir.

### 3.2.2.1 Siyasi Hesap Verme

Siyasal açıdan hesap verme mekanizmasının temsili demokrasilerdeki uygulama yöntemi genel seçimlerdir. İktidarı belirleyen seçimlerde milletvekilleri ve siyasi liderler, bir önceki dönemde gerçekleştirilen faaliyetlerin seçmenlerin beklentilerini ne ölçüde karşılayabildiğini seçmenlerin sandık başındaki irade beyanları ile öğrenebilmektedir. Siyasal faaliyetlerinin performans denetimi seçimler yoluyla gerçekleşmektedir. Ayrıca, genel seçimlerin haricinde toplumsal baskı oluşturulmasını sağlayan sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri de siyasi erkin faaliyetlerinin denetlenmesinin bir diğer yolu olarak ifade edilebilir.

Bir diğer siyasi hesap verme mekanizması ise meclis çatısı altında gerçekleştirilen yasama denetimleridir. Soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, parlamento komisyonlar ve Meclis araştırma komisyonları yoluyla yasamanın denetimi gerçekleştirilmektedir. Özellikle, TBMM genel kurul çalışmalarının televizyonda yayınlanması da yasama faaliyetlerinin saydamlığı açısından önem taşımaktadır.

---

<sup>117</sup> United Nations Development Programme, **Glossary of Key Terms, Governance for Sustainable Human Development**, s.1  
<http://magnet.undp.org/policy/glossary.htm>. (14.02.2006)

<sup>118</sup> Necip Polat, “**Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği**”, Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003, s.71

### 3.2.2.2. İdari Hesap Verme

İdari hesap verme mekanizmasındaki üç tip denetim yolu bulunmaktadır. Bunlar iç denetim, dış denetim (vesayet denetimi) ve özel denetimdir. İç denetimlerde her kamu kurum ve kuruluşu bağlı olduğu bakanlığın müfettişleri tarafından denetimden geçmektedir. Kurumların faaliyetlerinde yasa, tüzük ve yönetmeliklere uygunluğu ile meslek etiğine uyulup uyulmadığı bu yolla denetlenmektedir. Ast üst ilişkisi içerisinde gerçekleştiren hiyerarşik denetimler görev zincirinde halkaların birbirlerini kontrol edebilmesini sağlamaktadır.

Bir diğer denetim yolu dış denetimlerdir. Vesayet denetimi olarak da adlandırılan bu denetimlerin kaynağı Anayasamızın 127.maddesinde yer almaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin organları, kararları ve işlemleri üzerinde denetleme, yönlendirme ve gerektiğinde yerine geçerek karar alma yetkisi bulunmaktadır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'a göre belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisi İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

Diğer vesayet makamları da Bakanlar Kurulu, bakanlıklar, vali ve kaymakamlar ile merkezi idarenin çeşitli kurullarıdır.<sup>119</sup>

Üçüncü hesap verme yolu özel denetimlerdir. Anayasa'nın 108. maddesinde belirtildiği gibi Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu tüm kamu kurum ve kuruluşları ile sermayesinin yarısından fazlası kamu kurum ve kuruluşlara ait her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğindeki her türlü meslek kuruluşunda, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmaktadır. Bu denetimden amaçlanan, idarenin hukuka uygun hareket edip etmediğinin kontrol edilmesidir.

Devlet Denetleme Kurulu haricinde 24.06.1983 tarihinde kabul edilen 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "Yüksek Bir Denetleme Organı" sıfatıyla yeniden yapılandırılmak suretiyle tüzel kişiliğe kavuşturulan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da denetim faaliyetleri sürdürmektedir. Yüksek Denetleme Kurulu kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal

---

<sup>119</sup> Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu  
<http://www.ydk.gov.tr>. (16.03.2006)

güvenlik kuruluşları, özel kanunlarla Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşlar iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönlerden denetlenmektedir.

Yüksek Denetleme Kurulu ekonomik denetimlerinde hem kuruluşların faaliyetlerinin yürürlükteki mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını ve mali tablolarının yürürlükteki mali mevzuat ile genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygunluğu ayrıntılı bir denetim ile belirlemekte hem de ilgili kuruluşu kullanımı için tahsis edilen kaynakların işletmenin faaliyetleri dikkate alınarak rasyonel esaslara göre etkinlik, verimlilik, kârlılık ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını ölçmektedir.<sup>120</sup>

Devlet Denetleme Kurulu ve Yüksek Denetleme Kurulu ile beraber üçüncü denetim organı Sayıştay'dır. Sayıştay genel ve katma bütçeli tüm kurumların gelir ve giderlerini TBMM adına denetlenmektedir Ayrıca mali nitelikli yönetmelikler hakkında görüş bildirmek ve genel uygunluk bildirimlerinde bulunmak da Sayıştay'ın görevleri arasında yer almaktadır. Sayıştay, denetimleri için gereken her türlü bilgi ve belgeyi Devlet, belediye ve her türlü kurumdan belge isteyebilmektedir.

1982 Anayasanın 127 inci maddesi gereğince, 832 sayılı Sayıştay Kanununa eklenen Geçici 8 inci maddesine göre; il özel idareleriyle belediyelerin mali işlemlerinin denetlenmesine dair kanun yürürlüğe girinceye kadar, 16 Haziran 1934 tarihli 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun il özel idareleri ve belediyelere ait hükümleri yürürlükte kalır, denilerek yerel yönetimlerin denetlenmesine ilişkin yeni düzenleme yapıncaya kadar belediyelerin ve il özel idarelerinin denetimlerinin Sayıştay tarafından yürütülmesi öngörülmüştür.

Kamu yönetiminin işleyişi ile ilgili olarak vatandaşların kendi başlarına ya da topluluk halinde haklarını korumakla görevli bir kamu denetçisi (ombudsman) kurumu hayata geçirilebilmiş değildir. Ombudsmanlık kurumu Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda öngörülmüş olmakla beraber, uygulamada sadece TBMM bünyesinde faaliyet gösteren

---

<sup>120</sup> Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu  
[www.ydk.gov.tr](http://www.ydk.gov.tr). (21.04.2006)



Dilekçe Komisyonu'nun buna benzer bir işlevi yerine getirdiği ifade edilmektedir. Bu komisyona her yurttaşın dilekçe yazma, talep ya da şikâyette bulunma hakkı vardır.

Bu dilek ve şikâyetler Dilekçe Komisyonu tarafından incelenmekte, ilgili kurum ve kuruluşlara iletilmekte, yurttaşlara da dilekçeleriyle ilgili bilgi sunulmaktadır. Ancak bu kurumun etkili bir işleyiş mekanizmasına sahip olduğu söylenememektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması öngörülmüş; ancak uygulamaya yönelik adımlar atılmamıştır. TBMM'de kamu denetçiliği üzerine gerçekleştirilen görüşmelerin hala sonuçlanamamış olması da, vatandaşın bilgiye erişimi ve hakkını arayabilmesi açısından önemli bir eksiklik olarak görülebilir.

### **3.2.3 Cevap Verebilirlik**

İyi yönetişimin temel prensiplerinden biri sayılan cevap verebilirlik, bireyin, kamu yönetimindeki uygulamalarla ilgili olarak yöneticilerden ya da siyasal zeminde gerçekleştirilen çalışmalar hakkında siyasetçilerden talep ettiği cevapları alabilmesidir. Yönetimin cevap verebilmesi, sahip olduğu bilgiyi birey ile paylaşabilmesiyle gerçekleşmektedir. Özellikle kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler, vatandaş müşteri olarak görmek ve onun memnuniyetini üst düzeyde tutabilmek ve hizmetlerin belirlenmesinde kamunun tercihlerini ön planda tutabilmek, cevap verebilirliğin hayata geçirilebilmesi ile orantılıdır.

Cevap verebilirlik, hizmeti sunmakla mükellef olan kişinin hayata geçirilmesi talep edilen faaliyetler ya da idarenin işleyişi ile ilgili olarak öğrenmek istediği konular hakkında vatandaşa en kısa zamanda yanıt verebilmesidir. Yanıtın hızla cevaplanmış olmasının haricinde karşı tarafı tatmin eder bir niteliğe de sahip olması gerekmektedir. Bu kapsamda cevap verebilirlik dört temel özelliğe sahiptir:<sup>121</sup>

- \* Kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların memnuniyetlerinin ölçülmesi,

---

<sup>121</sup> Pınar Acar, "Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim", İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Nisan 2003, s. 53-54

- \* Kamu hizmetlerinin hayata geçirilmesinde rol sahibi olan tüm kurum ve kuruluşların davranışlarının ve sunulan hizmetlere ilişkin yaklaşımlarının takip edilmesi.
- \* Hedeflenen hizmet sonuçları ile gerçekleştirmeleri karşılaştırarak hizmetin kalitesini, ihtiyaçlara cevap verme yeterliliğini ve hizmetlerin hayata geçirilme çabukluğunun ölçülmesi.
- \* Kamu hizmetlerinin akademik çevrelerin de görüşleri alınarak hazırlanması.

Cevap verebilirlik, sunulan hizmetin ihtiyaçları karşılama oranını ifade etmektedir. Cevap verebilirliğin yüksek oluşu, hedefler ile sonuçlar arasındaki uyumun bir göstergesi olarak görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında cevap verebilirlik vatandaşın, idarenin politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olmasıyla ilişkilendirilebilmektedir. Özellikle yeni kamu yönetimi düşüncesinin gereklerinden birisi olan vatandaş odaklı hizmet anlayışı cevap verebilirliği sağlamada kurumlara önemli görevler yüklemektedir. Kamu hizmetlerinin planlama aşamasında vatandaşın görüşlerine paralel olarak hazırlanması, cevap verebilirliğin ilk ve en önemli basamağını oluşturmaktadır. Bununla beraber hizmetlerin istenilen hedeflere ulaşma konusunda yetersiz kaldığı durumlarda da ise tekrar vatandaşa dönüp talepleri toplayabilmek ve buna göre hizmetleri yeniden düzenlemek, cevap verebilirliğin karşılanmasında önemli bir katkı sağlamaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunulmuş biçimi ya da amaçları ile ilgili olarak bireyin bilgi sahibi olabilmesi cevap verebilirlik ilkesi çerçevesinde hayata geçirilebilmektedir. Zira 27 Nisan 2004’de yayınlanan 4982 sayılı Bilgi Edinme Yasası ile bireyin demokratik ve şeffaf yönetim anlayışı çerçevesinde kamu kurumlarından ilgili kurumun görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel özelliğe sahip kararları ve işlemleri ile mal ve hizmet alımlarıyla ilgili olarak bilgiye ulaşabilmesini sağlamaktadır. Söz konusu yasa, saydamlık ve cevap verebilirlik konusunda atılmış önemli bir adım durumundadır.

Bununla beraber, Çevre Sorunları Konusunda Bilgiye Erişim, Karar Verme Süreçlerine Katılım ve Yargıya Başvurma İmkânı Hakkında Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (Aarhus Sözleşmesi), henüz Türkiye tarafından kabul edilmemiştir. Sözleşme, çevre ile ilgili olarak gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin içeriği hakkında toplumun bilgi sahibi olmasını,

çevre ile ilgili verilerin toplumla paylaşılmasını ve ilgili konularda halkın da karar alma mekanizmalarında yer almasını sağlamayı amaçlamaktadır.

### 3.2.4 Katılımcılık

Katılımcılık demokratik yönetişimin ve kalkınmanın temel ölçütlerinden biri konumundadır. Katılımcılık, vatandaşa sunulan hizmetlerin ve uzun vadede kullanımı için hayat geçirilen yatırımların hayata geçirilmesinden önce yapılan hazırlıklarda uygulama aşamasında bilgilendirilmeleri ve karar sürecine katılımlarını ifade etmektedir. Katılımcılık, karar alma mekanizmalarında vatandaşın bulunup bulunmadığı ve ile alakalıdır. Alınan kararların etki alanında yer alan tüm bireylerin karar alma mekanizmalarında hakkı bulunmaktadır.

Birey ile Devlet arasındaki politikaların oluşumunda üç farklı etkileşim tipi bulunmaktadır:<sup>122</sup>

- \* **Bilgi paylaşımı:** Bu yöntemde tek taraflı bir ilişki gerçekleşmektedir. Vatandaşın yararlanması için devletin ortaya koyduğu bilgiyi vatandaşın kullanımına sunmaktadır. Bu sunum, ya vatandaşların bilgiyi talep etmesi (pasif erişim) ya da devletin bilgiyi yayınlamak yoluyla vatandaş ile paylaşması (aktif erişim) şeklinde gerçekleşmektedir.

Devlet  Vatandaş

- \* **Danışma:** İki taraflı bir ilişki söz konusudur. Vatandaş, devlete uygulamaların sonuçları konusunda geri dönüşüm yoluyla bilgi vermektedir. Vatandaş bilgisi, ilgili konularda devletin ilerde atacağı adımları sağlamlaştırıcı bir etki yaratmaktadır.

Devlet  Vatandaş

<sup>122</sup> OECD, “Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation”, OECD Public Management Policy Brief, Temmuz 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>. (10.02.2006)

- \* **Aktif Katılım:** Ortaklığa dayalı olarak geliştirilen bir ilişki tipidir. Bu yöntemde vatandaş, karar alma süreçlerine aktif olarak katılmaktadır. Nihai karar Devlet'e ait olmakla beraber, uygulamanın önerilmesinde ve şekillendirilmesinde aktif olarak rol oynamaktadır.



Katılım, bireyin sadece vatandaş değil; aynı zamanda yönetimin politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olan paydaş (stakeholder) konumuna getirmektedir. Birey sade bir vatandaş olmanın haricinde kararların hazırlanmasında da sözü geçen bir paydaş olarak nitelenmektedir. Bu durum kadın-erkek eşitliğine yapılan vurguyu geliştiren bir özellik gösterir. Kadının toplumdaki yerinin daha belirgin olması, karar süreçlerine her birey gibi katılabilmesi ve belirleyici olabilmesi katılımcılığın en önemli etkisi olarak ifade edilebilir.

Katılımcılığın toplumdaki yerinin sağlamlaşması ve kamu kurumlarında uygulanabilir hale gelmesi üç temel etmenle açıklanmaktadır.<sup>123</sup>

- \* Karar alma mekanizmalarına ve faaliyetlerinin tamamına vatandaşların dâhil olmasını sağlayan açık ve şeffaf bir devletin varlığı.
- \* Devletten vatandaşa doğru devamlı ve tutarlı bir biçimde bilgi akışının sağlanması
- \* Vatandaşları etkin yollarla bilgilendirerek kendilerine düşen rolleri ve uygulamaya geçirmeleri gereken sorumluluklarını anlatmak.

Katılımcılık yalnızca bireyin değil, sivil toplum örgütlerinin de faaliyetlerinin önemine vurgu yapmaktadır. Birer baskı unsuru olarak sivil toplum örgütleri, toplumdaki farklı kesimlerin haklarının savunulmasında karar alma süreçlerinde yer alarak ya da uygulamaya geçirilen düzenlemelerin eleştirileri ile daha sağlıklı bir forma dönüştürülmesinde etkin bir rol oynamaktadır.

---

<sup>123</sup> Maria Gonzalez de Asis ve Jairo Acuna-Alfaro, "Civic Participation in National Governance", Mayıs 2002, s.11  
[www.worldbank.org/wbi/governance/assessing/pdf/asis\\_citizens.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/assessing/pdf/asis_citizens.pdf). (14.03.2006)

### 3.2.5 Etkinlik

İyi yönetişimde etkinlik, paydaş olma anlayışına dayalı bir katılım düşüncesi ile gerçekleştirileceğinden, kararların alınmasına katkıda bulunan tüm kesim ve kişilerin gerek ahlak gerek hukuk açısından onlara bağlı olmasına yol açacaktır. Etkinlik alınan kararlara uyum sağlamakla olanaklı hale gelmektedir. Etkin bir yönetim anlayışı, toplumun farklı kesimlerinin karar alma mekanizmalarına katılımları ile hayata geçirilebilir.

Kamu kurumlarında etkinlik, kamu yararı kavramı ile ifade edilebilmektedir. Merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yapılanmayı esas alan kamu kurumlarının etkinliği, bir dizi yapısal reformlar yoluyla hayata geçirilebilmektedir. Kamu hizmetlerinde etkinliği sağlanabilmesi, hizmetlerin bütünüyle kamu kurumları yerine, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ortaklığı sonucunda (contracting out) hayata geçirilebilmesi ile gerçekleşebilir. Bu tarz bir ortaklığın oluşabilmesi, kurumların yetkiyi kullanabilme gücüne sahip olmalarını gerekli kılmaktadır. Yürütme yetkisine sahip olan ve düzenlemeleri mümkün olduğu kadar kendi bünyesinde gerçekleştirilen kamu kurumları, özel sektör ya da sivil toplum örgütleri ile geliştirecekleri projelerde daha dinamik unsurlar olarak görev alabilecektir. Piyasalarla ilişki içindeki yöneticilerin koşulların belirlenmesinde yetki sahibi olarak etki sahibi olabilmesi kurumların verimliliklerinde önemli ölçüde artış sağlayabilmektedir.<sup>124</sup>

Kamu kurumlarındaki etkinlik, uygulayıcı birimler yoluyla hayata geçirilebilmektedir. Söz konusu uygulayıcı birimler kurum dışından performans denetimi sağlayan bir şirket ya da kurum bünyesinde hayata geçirilen bir çalışma grubu olabilmektedir. Uygulayıcı birimler, politika belirleme süreçlerini, uygulamalardan ayırmaktadır. Bu düzenleme ile amaçlanan, daha düşük maliyetli ve daha etkin faaliyetler gerçekleştirilebilmektir.

### 3.3 Yerel Yönetimlerde Yönetişim

Yerel yönetim, yerel yönetimlerin ve toplumda yer alan tüm kurumların etkileşim içerisinde yer aldığı bir yönetim yapılanmasını ifade etmektedir. Demokratik zemini güçlü bir yerel yönetim modeli, sorumluluk, katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkinliğin sağlandığı

---

<sup>124</sup> Hülya Soylu, "Etkinlik ve İyi Yönetişim", İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Nisan 2003, s. 9

bir anlayış çerçevesinde hareketi gerekli kılmaktadır. Göymen'e göre yerel yönetim, hiyerarşik bir örgütlenmeden ziyade eşitler arasında örgütlenme anlamına gelmektedir.<sup>125</sup>

Yerel yönetimin günlük hayatta etkin bir şekilde uygulanabilirliği yerel düzeyde katılımcılığı teşvik edecek mekanizmaların kurulmasıyla, yerel gündem 21 çerçevesinde gerçekleştirilen projelerle ve proje demokrasisi kavramına bağlılıkla gerçekleşebilmektedir.<sup>126</sup>

### 3.3.1 Sürdürülebilir Kalkınma ve Gündem 21

1976 yılında Kanada'nın Vancouver kentinde gerçekleştirilen I. Habitat Zirvesi'nde devlet merkezli çözüm önerileri geliştirilmiştir. Sürdürülebilir kalkınmanın merkezi yönetimin dışındaki bir aktörün desteği olmadan hayata geçirilmesi olanaksız görünmüştür. 1983 yılında BM Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu Başkanı Gro Harlem Brundtland hazırladığı rapor, sürdürülebilir gelişmenin sağlanmasında yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarına vurgu yapmış; ancak ayrıntılı olarak toplumda üstlenmeleri gereken rolleri ifade etmemiştir.<sup>127</sup>

Sürdürülebilir kalkınmayı temel alan Gündem 21 düşüncesi, 1992 yılında Rio de Janeiro'da gerçekleştirilen ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak da bilinen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı ile ortaya çıkarılmıştır. Konferans'ta kabul edilen beş temel belgeden birisi olan Gündem 21, sürdürülebilir gelişmenin hayata geçirilebilmesi için bir eylem planı niteliği taşımaktadır. Gündem 21 Vancouver Zirvesi'nde belirtilen devlet merkezli görüşlerin aksine, toplum merkezli hareketi amaçlamaktadır. Toplumdaki farklı aktörlerin karar alma süreçlerinde etkin olarak katılımını gerekli görmektedir.

Gündem 21, üç temel kısımdan oluşmaktadır. Bununla beraber üç ana kısmın uygulanmasına yardımcı olan dördüncü bir tamamlayıcı bölüme sahiptir. Katılımcı yaklaşımın, bu öncelikli konuların tamamına yansımış olduğu görülmektedir. Belgenin birinci kısmı olan sosyal ve ekonomik boyutlar başlığında yoksullukla mücadele, sürdürülebilir gelişmenin hızlandırılması için uluslararası işbirliği, tüketim alışkanlıklarının değiştirilmesi,

<sup>125</sup> <http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid-430@nvid-380876,00.asp>. (12.05.2005)

<sup>126</sup> Korel Göymen, Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 4, 1999, s.75

<sup>127</sup> Sadun Emrealp, Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı, Birmat Matbaası, 2005, s.14  
[http://www.la21turkey.net/\\_dl/down/yg21/d/YG-21ElKitabi.pdf](http://www.la21turkey.net/_dl/down/yg21/d/YG-21ElKitabi.pdf). (04.03.2006)

insan sağlığının korunması ve kollanması gibi konular ele alınmaktadır. Kalkınma için kaynakların korunması ve yönetimi başlığında ise atmosferin korunması, toprak kaynaklarının plânlanması ve yönetimi, ormansızlaşma ile mücadele, çölleşme, sürdürülebilir tarım ve kırsal kalkınmanın desteklenmesi gibi konular değerlendirilmektedir. Temel grupların rollerinin geliştirilmesi isimli üçüncü ana başlık altında ise, sürdürülebilir kalkınma yönünde kadınlar için küresel eylem, hükümet dışı kuruluşların rollerinin güçlendirilmesi, iş çevrelerinin, sanayinin, işçilerin, sendikaların ve çiftçilerin rollerinin güçlendirilmesi konularına değinilirken, son başlık olan uygulama araçları kapsamında uluslararası kurumsal düzenlemeler, hukuki araçlar, mali kaynaklar ve sağlıklı teknolojilerin transferi gibi konular incelenmektedir.<sup>128</sup>

1996 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen Habitat-II Zirvesi'nde "sürdürülebilir insan yerleşimlerinin desteklenmesi" konusu, çalışmaların temel noktası olarak öngörülmüştür. Sonuçlar itibariyle Rio Zirvesi ile paralellik gösteren Habitat II Zirvesi, cinsiyet ayrımcılığına maruz kalan kadınların karar alma mekanizmalarında yetki sahibi olabilmelerini, ekonomik, sosyal ve siyasal hayatta tam ve eşit katılımının sağlanmasını sürdürülebilir yaşam standartları için vazgeçilmez olarak görmektedir.

Rio konferansı'ndan sonra yaşanan bir diğer önemli gelişme ise 6-8 Eylül 2000 tarihleri arasında Birleşmiş Milletler Genel Merkezi'nde 189 ülkenin devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla gerçekleştirilen liderler zirvesidir. Zirve ile BM Binyıl Bildirgesi imzalanarak, küresel ölçekte kalkınmanın sağlanmasına yönelik hedefler belirlenmiştir. Bildirgede "Kalkınma ve Yoksulluğın Azaltılması (3. Bölüm); Ortak Çevrenin Korunması, İnsan Hakları, Demokrasi (4.Bölüm) ve İyi Yönetişim (5.Bölüm) başlıkları ile küresel ölçekte ortaya konulan hedefler, Yerel Gündem 21 anlayışının gelişimi ile doğrudan ilişkilidir.

2001 yılında Birleşmiş Milletler Genel Merkezi'nde BM Genel Kurulu +5 Özel Oturumu gerçekleştirilmiştir. Oturuma, BM Üye Ülke ve Üye Olmayan Ülke Temsilcileri, BM Organizasyonları, Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetim Birlikleri, Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları ve Özel Sektör Temsilcileri katılmıştır. Toplantıda İstanbul'da 1996 yılında gerçekleştirilen Habitat II Konferansı'nın sonuçları değerlendirilmiştir. Beş yıllık süre içinde yaşanan zorluklar ve sağlanan ilerlemeler incelenmiştir.

---

<sup>128</sup> M. Akif Özer, "Küreselleşme, Yerelleşme ve Yeni Kamu Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 450, Mart 2006, s. 159

Oturumda yerel yönetimlerin rollerinin güçlendirilmesi vurgulanmıştır. Bu kapsamda kadınların uygulamalarda aktif rol almasının önemine dikkat çekilerek, sivil toplum kuruluşlarının da insan yerleşimlerinde daha aktif rol oynamaları talep edilmiştir. Ayrıca fakirliğin önlenmesi konusunda önlemler alınması ve çözümlerin geçici değil yapısal olması gerekliliği vurgulanmıştır. Fakir grupların çözümün parçası olması ile bilgi ve deneyim paylaşım mekanizmalarının oluşturulması da oturumda ifade edilen görüşler arasında yer almıştır.<sup>129</sup>

2002 yılına gelindiğinde, Rio Konferansı sonuçlarının incelendiği ve geçen on yıllık süre içerisindeki uygulamaların değerlendirildiği bir Zirve gerçekleştirilmiştir. 26 Ağustos–4 Eylül 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi’nde (Rio+10), sürdürülebilir kalkınma önünde engel teşkil eden sorunlar tanımlanmış ve sürdürülebilir kalkınmanın temel öğeleri olan yoksulluğun bütünüyle ortadan kaldırılması, ekonomik ve sosyal kalkınmanın temeli olan doğal kaynakların korunması ve etkin bir şekilde yönetiminin sağlanması, sağlık hizmetlerinin ihtiyaçları karşılar niteliklere sahip olabilmesi için çalışmalar yapılması, gıda sağlığı ve üretimi konularında önemleler alınması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, insanlığın zengin ve fakir olarak derin bir uçurumla ayrılması ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki farkın giderek büyümesinin küresel gönenç, güvenlik ve istikrar için tehdit oluşturduğu teyit edilmiş; çevresel sorunlar ele alınmış; küreselleşmenin ekonomik etkilerinin orantısız biçimde dağıldığı kabul edilmiş; bu küresel adaletsizliğin giderilmesi gereğinin altı çizilmiştir.<sup>130</sup>

### 3.3.2 Yerel Gündem 21 ve Türkiye

1992 yılında ifade edilen Gündem 21’in 3.kısımında yer alan 28. bölüm, “Gündem 21’in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri” başlığı altında yerel yönetimlere ilişkin bir perspektif sunmaktadır. Yerel Gündem 21, sürdürülebilir kalkınmanın başarılı olabilmesi için yerel düzeydeki girişimlerin önemi ifade etmektedir. Yerel gündem 21, uygulama alanında bazı önceliklere sahiptir:

<sup>129</sup> [www.toki.gov.tr/habitat/uluslararası/istanbul5oturumugenerel.html](http://www.toki.gov.tr/habitat/uluslararası/istanbul5oturumugenerel.html). (06.04.2006)

<sup>130</sup> Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/WSSD\\_PlanImpl.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf). (06.04.2006)



- \* Öncelikli olarak her ülkedeki yerel yönetimlerin kendi belde hakları için katılımcı bir süreci hayata geçirmeleri ve kendi kentleri için Yerel Gündem 21 konusunda görüş birliğine varmalarının sağlanması ifade edilmektedir:
- \* İkinci olarak, yerel yönetimler arasındaki bilgi alışverişini arttırmak ve ortaklık çalışmalarını teşvik etmek amacıyla yerel yönetimler arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin geliştirilmesi hedeflenmektedir.
- \* Üçüncü öncelik, uluslar arası ölçekte yerel yönetimler arasındaki işbirliğini geliştirmek ve uluslar arası topluluklarla yerel yönetimlerin ortak çalışma alanları içerisinde yer almalarını sağlamak belirtilmektedir.
- \* Son olarak, her ülkede yerel yönetimlerin karar alma ve bu kararların hayata geçirilme süreçlerinde kadınların ve gençlerin rollerinin artırılması gerektiği ifade edilmektedir.

Yerel Gündem 21 kapsamında ifade edilen öncelikler, temel olarak hemşeriler, yerel ölçekli kuruluşlar ve özel sektör temsilcileri ile beraber çok aktörlü bir yönetim anlayışı ile kalkınmanın en alt yerleşim biriminden başlayarak hayata geçirilmesini amaçlamaktadır. Bu noktadan hareketle, Yerel Gündem 21'in yönetim eksenli bir hareket anlayışına sahip olduğu ifade edilebilir. Zira Yerel Gündem 21, yerel yönetişimin tüm alanlarını ve yerel yönetimin ve yerel ilgi gruplarının tüm faaliyetlerini kapsayan ve kucaklayan ana süreç olarak ifade edilmektedir.<sup>131</sup>

Yerel Gündem 21, katılımcılığın teşvik edilmesi için farklı mekanizmaların geliştirilmesini gerekli görmektedir. Katılımcılığı sağlayacak mekanizmalardan birisi olan Kent Konseyleri, özellikle farklı amaçları savunan grupların katılımıyla oluşturulmaktadır. Konseyler, kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmaktadır. Kent Konseyleri vasıtasıyla belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının

---

<sup>131</sup> T.C. Resmi Gazete, Karar No: 2000/1833, S. 24295, 22 Ocak 2001

temsilcileri ve diğ er ilgililerin de katılımıyla oluş an kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamaktadır.<sup>132</sup>

Bir diğ er yardımcı kurum ise farklı alanlarda çalış makta olan insanları bir araya getirerek çalış ma grupları oluştur maktadır. Grupların hacmi, kentin büyüklüğüne göre değ işmektedir. Kentin ihtiyaçları doğ rultusunda farklı ihtiyaçları karşılamak için oluşturulan çalış ma gruplarına, ilgili ihtiyaç hakkında bilgi sahibi olan kişiler davet edilmekte; ihtiyaçların karşılanmasına yönelik karşılıklı etkileş im içersinde bir toplantı gerçekleştirilmektedir. Özellikle gençlerin ve kadınların çalış ma gruplarına katılımının sağlanması ve temsil noktasında yeterli derecede hak sahibi olamayan grupların taleplerinin ortaya konulabilmesi, kentin tüm sorunları için daha geniş bir perspektiften çözü m yolları aranmasını sağlayabilecektir.

Gündem 21, bir ulusal eylem plânlarının oluşturulması için yerel düzeyde eylem planları hazırlanmasına önemine dikkat çekmektedir. 21. yüzyıla hazırlık anlamında gerçekleştirilen çalış maların temel amacı olarak tanımlanan Yerel Gündem 21; yerel ve ortak yerleş im sorunlarının dayanış mayla birlikte çözü mü ve bu bağ lamda mevcut kaynakların değerlendirilmesi ile geleceğe yönelik yaşanabilirliği sürdürebilir kılma çalış malarını içermektedir.<sup>133</sup>

Türkiye’de Yerel Gündem 21 çalışmaları, özellikle Habitat II Zirvesi’nden sonra hız kazanmıştır. Türkiye’deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, UNDP’ nin desteğ iyle, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliğ i (IULA-EMME), Doğ u Akdeniz ve Ortadoğ u Bölge Teş kilatı’nın koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teş viki ve Geliştirilmesi” Projesi ile başlamıştır. T.C. Bakanlar Kurulu’nun kararıyla başlatılan proje, Yerel Gündem 21’in tanıtılması ve yaygınlaştırılması ile proje ortağ u kentlerde yapılacak çalış malarla ağ rlık vermiştir. Aralık 1999 tarihinde başarıyla tamamlanan birinci aşamanın ardından ikinci aşamaya geçilmiştir. İkinci aşamada, kentlerde yaşayan bireylerin kentli olma bilincini kazanmaları için çalış ılmıştır. Proje ortağ u durumundaki kentler ile ortak çalış maların hayata geçirilmesi, Yerel Gündem 21’in uzun vadede sürdürülebilmesini sağlamak ve halkın bilgilendirilmesini sağlayarak uluslar arası tanıtıma

---

<sup>132</sup> Belediye Kanunu, md.76, Kanun No.5393, Kabul Tarihi 03.07.2005  
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>. (01.10.2005)

<sup>133</sup> Ozer, a.g.e., s.160

yönelik kampanyalar gerçekleştirmek, ikinci aşamada güdülen hedefler arasında yer almıştır.<sup>134</sup>

Türkiye Yerel Gündem 21 programının üçüncü aşaması birden fazla projeyi içermektedir. Projelerden birisi olan “Türkiye’de Yerel Demokratik Yönetişimi Teşvik Amacıyla Sürdürülebilir İlişkiler Ağı Kurulması” ile mevcut web sitesi yenilenerek etkileşimli bir yapıya dönüşümü sağlanmış ve ülke ölçeğinde “Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı”nın oluşturulması sağlanmıştır. Bir diğer proje ise Hollanda hükümetinin MATRA programınca desteklenen “Şeffaflık İçin Yerel Ortaklıklar ve İşbirliği Ağı Oluşturmada Kadınların ve Gençlerin Rolünün Desteklenmesi” isimli projedir. Bu proje kapsamında kadınların ve gençlerin yerel düzeydeki karar alma süreçlerinde katılımlarının artırılması hedeflenmektedir.<sup>135</sup>

Üçüncü aşamada yer alan temel proje ise “Türkiye Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı yoluyla Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı’nın Yerelleştirilmesi” adını taşımaktadır. Projenin hedefleri iki temel başlık altında ifade edilmektedir:<sup>136</sup>

Projenin birinci hedefi, kampanyalar ve diğer kapsamlı girişimlerinden yararlanarak, yerel ve ulusal düzeylerde YG–21 süreçlerinin ve mekanizmalarının kurumsallaştırılmasını sağlamaktır. Bunu sağlayabilmek için bazı uygulama yolları ifade edilmiştir:

- \* TBMM’nin ve Hükümet’in desteğini arttırmak ve YG-21’i “sahiplenmesini” sağlamak amacıyla, özel ve konuya odaklanmış bir kampanya başlatılması.
- \* Yerel seçimler öncesinde, YG–21 konusundaki duyarlılığının artırılması ve daha iyi tanıtılması amacıyla, özel ve konuya odaklanmış bir kampanya başlatılması.
- \* Yerel seçimler sonrasında, ilgili YG–21 süreçlerinin ve mekanizmalarının, yeni oluşacak belediye meclisleri’nce kabul edilerek, önceden kazanılmış olan resmiliğin sürdürülmesi.

---

<sup>134</sup> Emrealp, a.g.e., s.30

<sup>135</sup> Emrealp, a.g.e., s.30

<sup>136</sup> Yerel Gündem 21 Programı 3. Aşama Projesi  
[http://www.youthforhab.org.tr/tr/projeler/yg21/yg\\_21.htm#](http://www.youthforhab.org.tr/tr/projeler/yg21/yg_21.htm#). (08.04.2006)

- \* YG–21 Kadın ve Gençlik Meclisleri'nin ulusal düzeyde kurumsallaşmasının teşvik edilmesi.
- \* İyi yönetim ilkelerinin yaşama geçirilmesi amacıyla, mevcut deneyime dayalı olarak hazırlanan, yapılandırılmış ve konu-odaklı eğitim verilmesi.

Projenin ikinci hedefi ise Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Uygulama Planı'nın yerel düzeyde teşvik edilmesi ve somutlaştırılması amacıyla, bir Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı başlatılmasıdır. Bunun için de üç temel adımın atılması gerekmektedir. Bu adımlar:

- \* Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı'nın tasarlanması,
- \* Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı'nın uygulanması,
- \* Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı'nın genişletilmesi için ortaklıklar oluşturulmasının teşvik edilmesi olarak ifade edilmektedir.

### **3.3.3 Yerel Meclislere Katılımının Güçlendirilmesi**

Yerel yönetim modelinin uygulanabilir hale gelmesi, toplumsal bütünü oluşturan bireylerin kentlilik bilincine sahip olabilmeleri ile mümkündür. Kentsel düzeyde yönetim farklı düzlemlerde hayata geçen bir kavramdır. Kentsel yönetim, yerel demokrasi vurgusunun artırılması, hizmetlerde kalitenin ön planda olması ve bilgi kullanımında bütün bireylerin katkısını önemseyen bir oluşumu gerektirmektedir. Kentsel yönetim, mahalle ölçeğinden bölgesel yönetimlere kadar geniş bir ölçekte gerçekleştirilen uygulamaları içermektedir. Kent kimliği içerisinde yer alan resmi düzeydeki paydaşların katılımıyla oluşan kent konseylerinin haricinde, mahalle düzeyinde gerçekleştirilecek çalışmalarla, katılımcılığın daha istenen düzeyde hayata geçirilebilmesi mümkün olabilmektedir.

Pierre kentsel yönetimi dört grupta sınıflandırmaktadır.<sup>137</sup>

- \* İşletmeci Kentsel Yönetim Modeli: Yönetim kademelerinin işletmecilik felsefesi ile çalıştırılmasını ifade etmektedir. Modelde, kamu hizmetlerinin

---

<sup>137</sup> Palabıyık, a.g.e., s.76

sunumunda özel sektör tarafından uygulanan stratejilerin dikkate alındığı belirtilir. Özelleştirme ve sözleşmeli çalışma yöntemi sayesinde verimlilik artışı sağlanacağı yönündeki düşüncenin yerel yönetimler üzerinde etkili olduğu görülmektedir.

- \* Kurumsal Kentsel Yönetişim: Toplumunu oluşturan tüm sosyal grupların karar alma süreçlerine dâhil olduğu ve temsillerinin sağlandığı modeldir. Katılımcılığın ancak yerel çıkarların temsili ile mümkün olabileceği vurgulanmaktadır. Bu model, yerel hizmetlerin karşılanması noktasında kaynakların etkin dağılımının sağlanmasına önem veren bir amaca hizmet etmektedir. Sosyal desteğin geliştirilmesi için katılımcılığı arttıracak uygulamalara öncelik verilmektedir.
- \* Gelişimci Yerel Yönetişim: Yerel kalkınmada ekonomik gelişimin önemini vurgulamaktadır. Kamu sektöründe çalışan bürokratlar ile seçkin yerel iş adamlarının katılımıyla oluşan model, katılımcıları açısından elit bir form oluşturmaktadır.
- \* Refah Kentsel Yönetişim: Bu model, merkeziyetçi bir yönetim anlayışını var olduğu ülkelerde uygulanmaktadır. Özellikle siyasilerin ağırlığının hissedildiği modelde, merkezi idareye bağlılığın özel sektör ile kurulan ilişkileri zayıflattığı görülmektedir. Model, uzun dönemli perspektif sunmamaktadır.

Kentsel katılımçılık, mahalle ölçeğindeki örgütlenmelerden başlamalı ve toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilen bir niteliğe sahip olmalıdır. En alt yerel kademedden itibaren uygulanabilecek bu düşünce mahalle ve kent düzeyinde aktörler arası iletişimin gelişmesine ve hizmetlerde verimliliğin artmasına yardımcı olabilecektir.

Bu bağlamda değerlendirildiğinde, mahalle ölçeğindeki şikayet ve sorunların yerinde belirlenmesi, yerel ihtiyaçların daha kısa sürede ve taleplerle daha örtüşen bir düzeyde karşılanabilmesini sağlamaktadır. Katılımcılığı toplumu oluşturan farklı kesimlerin rahatlıkla temsil edilebileceği düzeyde karşılayabilmek için ortaya koyulan çözüm önerileri arasında semt danışma merkezleri, kadın ve gençlik merkezleri sayılabilir.

Mahalle yönetimleri, kamu yönetimi sistemi içerisinde kanuni olarak ifade edilmemiştir. Mahalle yönetimleri, hizmet alanları açısından hem merkezi yönetime hem de yerel yönetimlere yardımcı olmaktadır. Bununla beraber, mahalle yönetimlerinin merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerle herhangi bir örgütsel bağı bulunmamaktadır. Böyle bir yapı içerisinde yerel yönetişimin hayata geçirilmesi, mahalle halkının mahalle yönetimi ile beraber hareket etmesiyle gerçekleşebilir. Yerel yönetişimin uygulama aracı olarak da “Semt İletişim Merkezi”<sup>138</sup> (SİM) örnek olarak ifade edilebilir.<sup>139</sup>

SİM; mahalle ölçeğinde, halkın karar alma süreçlerine katılımını güçlendiren ve kentlilik bilincini geliştiren bir uygulamadır. Sorunların çözümünde belirleyici bireysel açıdan olmayı ifade eden SİM, halkın ihtiyaçlarının halk tarafından tespit edilmesine ve çözümüne yönelik atılan adımların yine halk tarafından takip edilmesine olanak tanımaktadır. Birey, sadece hizmet alan değil, hizmetin içeriğine de katkıda bulunan bir paydaştır.

Yerel katılımı geliştirecek bir diğer adım ise, kadın ve gençlik meclislerinin oluşturularak işler hale gelmesine yardımcı olmaktadır.

### **3.3.4 Proje Demokrasisi**

Yerel yönetişim sürecindeki bir diğer adım ise proje demokrasisinin hayatı geçirilmesidir. Proje demokrasisi, yerel yönetimlerin hayat geçirmeyi düşündükleri projelerin fikir aşamasından uygulamaya dek ilerleyen süreçlerinde vatandaşların da aktif olarak yer almasını öngörmektedir. Yerel yöneticilerin, yönetim süreleri boyunca hayata geçirecekleri projelerin tüm aşamalarında çok aktörlü bir anlayışla hareket etmeleri proje demokrasisinin hayat geçirilmesini sağlamaktadır. Yerel düzeyde katılımı sağlanabilmesi, proje demokrasisinin uygulanabilirliği ile orantılıdır.

---

<sup>138</sup> Mahalle ölçeğindeki katılımı ikiye katlayan bu düşünce, farklı şehirlerde farklı isimlerle nitelendirilebilmektedir. Antalya’da gerçekleştiren “Mahalle Forumları”, ile Bursa’da meydana getirilen “Mahalli Hizmet Odası”, yerel katılımı sağlamaya yönelik uygulamalar arasında yer almaktadır.

<sup>139</sup> Hamit Palabıyık ve Şermin Atak, “İzmir Büyükşehir Bütününde Mahalle Yönetimleri Profili” <http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi06/atak.html>. (12.04.2005)

## SONUÇ

Bu çalışmanın başlıca amacı, yönetim kavramının ortaya çıkışı, gelişim süreci ve temel özelliklerini AB perspektifindeki uygulamalar ile değerlendirmek ve Türkiye’de yönetimin uygulanabilme kapasitesini ortaya koymaktır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, çalışmanın amacı, yönetimin, incelenen ülkelerde hayata geçirdiği dönüşüm süreçlerinin yönetim düşüncesinden farklarını ortaya koymaktır. Bu amaçla paralel olarak, farklı yönetim sistemlerine sahip ülkelerdeki reform çalışmaları ve toplumsal hayatta meydana gelen değişimler çalışmanın temel unsurları olarak ortaya konulmuştur. Diğer yandan, Avrupa’nın yerel yönetimler alanında gerçekleştirdiği çalışmalar, tarihsel süreç temel alınarak açıklanmıştır. Son olarak da, Türkiye’nin yönetim kavramına bakış açısı ve gerçekleştirdiği reformlar, incelenerek, düzenlemelerin olası etkileri tartışılmıştır.

Genel olarak yönetim, devlet merkezli yönetim yapılanmasının karşısında yer alan bir seçenek olarak, Avrupa bütünleşmesinin sağlanabilmesi için farklı idari sistemlere sahip olan ülkeler için bir fırsat yaratmaktadır. AB, bölgesel bütünleşmenin gelişimine önem vermektedir. Bölgesel ve yerel düzlemde yönetimin uygulanabilirliği, devletin, yönetim kademesinde yer alan aktörlerden yalnızca biri haline gelmesine bağlıdır. Devlet, çok aktörlü bir yapı içerisinde karar alma süreçlerinde hâkim pozisyona sahip olmamalıdır. Çünkü katılımcılık, yönetimin en temel fonksiyonudur. Karar alma mekanizmalarına katılım yollarının demokratikleşmesi, katılımcılığın da gelişimine katkıda bulunacaktır.

Yönetim teorisinin ilkeleri ve ülke temelli uygulamaları göstermiştir ki, farklı idari sistemlere sahip olan ülkelerin tek bir yönetim modelini hayata geçirmeleri olanaksızdır. Ekonomik, sosyal, kültürel ve tarihsel açıdan farklı süreçleri yaşamış olan ülkelerin, tek bir yönetim formunda uzlaşamaması, yerel yönetimler üzerindeki uygulamaların da farklı karakterlere sahip olmasına neden olmuştur. Liberal eğilimlerin hareket alanına sahip olabildiği İngiltere ile soğuk savaş sürecinden geçmiş olan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri’ndeki hizmet anlayışı birbirinden büyük farklılıklara sahiptir. Merkezîyetçi niteliklere sahip olan Fransız idari sistemi de ulusal öncelikler temel alınarak oluşturulmuş bir yapıya sahiptir. Ancak her ülkenin yakın geçmişte gerçekleştirmiş olduğu reform çalışmaları, yönetimin yerel boyutta hayata geçirilmesine yönelik olumlu adımlar olarak değerlendirilmektedir. İkinci Dünya Savaşı’nın ardından dünya genelinde izlenen yönetim politikaları, yetkilerin merkezi idarenin elinde toplanmasını gerektirmekteydi. Güçlü bir

devlet için, geniş bir egemenlik alanına ihtiyaç duyulmaktaydı. Ancak dünya konjonktüründe ekonomik boyutta yaşanan dalgalanmalar, devletin rolünün sorgulanmasına neden olmuştur. Geniş bir alanda hizmet sunan devletin kamu hizmetlerinde verimliliği sağlayamaması ve ihtiyaçların zaman içerisinde değişmesi; yönetim felsefesinde de değişim yapılmasını gerekli hale getirmiştir.

Yerel yönetim, yerel düzlemde, yönetilen toplumdaki yöneten topluma geçişi sağlayan süreci ifade etmektedir. Bu sürecin başarısı ve sürdürülebilirliği, yönetim düşüncesinin yerel nitelikli projelerde uygulanabilir olması ile bağlantılıdır. Yerel düzlemde yönetimin başarılı biçimde uygulanabilmesine yönelik AB'nin ve AK'nin gerçekleştirdiği bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Maastricht Antlaşması ile Birlik için önemli bir kıstas halini alan subsidiarite ilkesi, yerel yönetimlerin AB'nin bütünlüğünün sağlayabilmek için taşıdığı öneme vurgu yapmaktadır. Yerel özerkliğin gelişimini temel alan bir diğer düşünce ise Konsey tarafından üye devletlerin imzasına açılan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"dır. Şart, yerel özerkliğin gelişimini Avrupa kıtasının geleceği için gerekli görmektedir. Özerkliğe sahip olan yerel yönetimler, egemen devletin varlığı altında çalışmalarını sürdürmektedir. Özerklik, egemenliği ortadan kaldıracı bir tehdit olarak algılanmamalıdır.

Yönetişim teorisini Türkiye açısından değerlendirdiğimizde, üniter devlet anlayışının yönetim süreci ile tam olarak uyum sağlayamadığı görülmektedir. Toplumsal aktörlerin ulusal veya yerel düzeyde, stratejik niteliklere sahip kararların oluşumunda katkı sağlayan bir pozisyona sahip olmaları gerekmektedir. Toplumsal aktörlerin gelişimini sağlayacak adımların atılabilmesi için, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve görev alanının değişen dünya koşullarına cevap verebilir hale dönüştürülmesi gerekmektedir. Devlet, uygulamadan ziyade "düzenleyici" konumda yer almalıdır. Yönetişimin uygulanabilmesine yönelik olarak 7. Kalkınma Planı'ndan itibaren ortaya konulan önerilerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Özerklik Şartı'nda olduğu gibi, kalkınma planlarında da yönetişimin uygulamaya geçirilmesine yönelik öneriler, kapalı bir yönetim anlayışının varlığından ötürü gerçekleşmemiştir.

Yönetişim, Avrupalılaştırma süreci ile doğrudan bağlantılı olan bir kavramdır. Avrupalılaştırmanın uygulanabilirliği, ulusal ve yerel düzeydeki kurumlarda yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesine bağlıdır. Bu açıdan bakıldığında Avrupalılaştırma, ortak bir yönetsel sisteme sahip olmayan Avrupa ülkeleri için takip edilecek bir rehber niteliği



taşımaktadır. Avrupalılaşıma bölgesel kalkınma alanında da kilit rol oynamaktadır. Yerel yönetişimin başarılı biçimde uygulanabilmesi, bölgesel kalkınmanın da önünü açacaktır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yetki ve sorumlulukların yeniden paylaşılması, yerel yönetimlere yönelik bakış açılarında da değişim yaşanmasını sağlayacaktır. Reform çalışmaları çerçevesince yerel yönetimler, merkezi yönetim ile ortak bir platformda buluşmuş olmaktadır. Bununla beraber, reform çalışmalarının sorgulanması gereken bazı noktaları da bulunmaktadır. Türkiye için yerel yönetişimin hayata geçirilmesi önündeki en önemli engel, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 1993 yılında uygulamaya konulmasına rağmen, Şart'a işleyiş sağlayacak olan yerel reform çalışmalarının on yılı aşkın bir süre içerisinde hayata geçirilememiş olmasıdır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, yerel yönetimler reformunun başarılı olabilmesi, kanunların uygulanabilirliğine bağlıdır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye'nin yerel yönetimlere bakışını ortaya koyması bakımından önemli bir yere sahiptir.

Özerkliğin, egemenliğe tehdit oluşturacağı yönündeki kaygılar yerel özerkliğin gelişimine engel olmaktadır. Çünkü Türkiye'de yerel özerklik, bir takım çekincelerin gölgesi altında yer almaktadır. Yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçlarını karşılamak için iç idari örgütlenmelerini oluştururken bütünüyle bağımsız hareket edememeleri ve mali bağımsızlıklarının sağlanamamış olması, yerel özerkliğin Türkiye için hayata geçirilmesi zor bir kavram olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak, ulusal bütünlüğün korunmasına yönelik kaygıların şekillendirdiği Şart, yerel katılımçılığın gelişmesiyle beraber daha uygulanabilir bir hale gelebilir.

Katılımçılığın teşvik edilmesi, yönetişimin en temel özelliğidir. Bu özelliğin bütünüyle uygulamaya geçirilebilmesi, toplumu oluşturan tüm kurumların temsilcileri vasıtasıyla görüşlerini ifade edebilmeleriyle gerçekleşebilir. Kent konseylerinin çıktılarının belediye meclisinin gündemine getirilebilmesi ise, toplumun en alt basamağındaki fikirlerin kent yönetiminde yer alan birimlere ulaşabilmesi açısından önem taşımaktadır. Özellikle kent konseylerinin, belediye meclislerinin gündemlerinde yer alması amacıyla, toplantı sonuçlarını bildirebiliyor olması, katılımçılığın en somut örneğini oluşturmaktadır. Her konsey toplantısı, kentin farklı sorun ve ihtiyaçlarını ele almaktadır. Çözüm önerileri, toplantıya katılan ve konunun tarafı olan tüm gruplarca ortaya konmaktadır. Bu öneriler, belediye meclislerinin, uygulamaya yönelik adımlar atmasında yol gösterici olmaktadır.

Katılımcılığı teşvik eden bir diğer mekanizma ise Yerel Gündem 21 girişimleridir. Özellikle kadınların ve gençlerin yerel katılımcı alışkanlığı kazanmasına olanak tanıyan Yerel Gündem 21, yerel yönetimler arasındaki bağların güçlendirilmesi ve bölgesel gelişmenin sağlanmasına ön ayak olacak mekanizmaları bünyesinde barındırmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da, katılımcılığa geliştiren bir takım düzenlemelere sahiptir. Üç ayda bir gerçekleştirilen meclis toplantılarının ayda bir kez gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. Bu durum, meclisin, belediye faaliyetleri daha etkin olarak denetlemesini ve çoğulculuğun gelişmesini sağlayacaktır.

Yeni Belediye Kanunu ile kurulması zorunlu hale gelen Kent Konseyi, yerel yönetişimin uygulanabilmesi açısından olumlu bir gelişme olarak sayılmaktadır. Kent Konseyleri, toplumsal yapıyı oluşturan ilgi gruplarının, belirli aralıklarla toplumu ve genel olarak ülkeyi ilgilendiren konularda bir araya gelerek, çözüm yolları aramalarını sağlamaktadır. Konsey toplantılarından çıkan sonuçların, belediye meclisinin gündemine alınması mümkün olduğu için, Konsey'in etkili bir mekanizma olduğu ifade edilebilir. Konsey'in en önemli işlevi, birbirlerine zıt görüşleri olan toplumsal grupların, kentlilik bilinci içerisinde, ortak bir payda etrafında bulaşabilmelerini sağlamasıdır.

Bir diğer düzenleme ise Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın (BKA) yerel ölçekteki faaliyetlerine ilişkindir. BKA'nın en temel görevi, yerel ve bölgesel ölçekteki kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde devlete yol gösterici olmaktır. Bu açıdan BKA'nın faaliyetlerinde kent konseyi vurgusunun artırılması ve Konsey çıktılarının görüşülerek daha somut kararların hayata geçirilmesi, kurumlararası koordinasyonun gelişimi açısından örnek oluşturabilir.

## KAYNAKLAR

### KİTAPLAR

CANATAN, Bilal., **Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayıncılık, Ankara, 2001

DRUCKER, Peter., **Kapitalist Ötesi Toplum**, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 1994

EMREALP, Sadun, **Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı**, Birmat Matbaası, 2005  
[http://www.la21turkey.net/\\_dl/down/yg21/d/YG-21ElKitabi.pdf](http://www.la21turkey.net/_dl/down/yg21/d/YG-21ElKitabi.pdf). (04.03.2006)

ERYILMAZ, Bilal., **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul, 1999

GIDDENS, Anthony., **Sosyoloji**, Ayraç Yayınları, Ankara, 2000

GÖYMEN, Korel., **Türkiye'de Kent Yönetimi**, Boyut Matbaacılık, İstanbul, 1997

JOHN, Peter., **Local Governance in Western Europe**, SAGE, London, 2001

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

KOOIMAN Jan., **Governing as Governance**, SAGE, London, 2003

TEKELİ, İlhan., **Modernite Aşılırken Siyaset**, İmge Kitabevi, Ankara, 1999

OSBORNE David ve GAEBLER Ted., **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Plume Books , New York, 1993

ÖRNEK, Acar., **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın, İstanbul, 1998

RHODES. Raw., **Understanding Governance: Policy Networks, governance, reflexivity, and accountability**, Open Universtiy Press, Buckingham, 1997

SAYGILIOĞLU Nevzat ve ARI Selçuk., **Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, Sabancı Üniversitesi, İstanbul, 2003

SANDRA Dawson; DARGIE Charlotte., “New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health”, in McLaughlin, Kate, Stephen P.Osborne, and Ewan Ferlie, **New Public Management: Current trends and Future Prospects**, Routledge, London, 2002, s.35

TOPRAK, Zerrin., **Yerel Yönetimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 2001

## MAKALELER

ACAR, İbrahim., “Gelişmiş Ülke Ekonomilerinde Borçlanmanın Sonu: Maastricht Kriterleri Örneği”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, Bahar 2003

ACAR, Pınar., “Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim”, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Nisan 2003

AHMED Junaid.; DEVARAJAN Shantayan., KHEMANİ Stuti ve SHAH Shekhar., “Decentralization and Service Delivery”, **World Bank Research Policy Paper**, Vol.3603, 2005

AKIN, Cengiz., Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 414, 1997

ARIKAN, Y. Eliçin., “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, 2004,  
<http://www.tusiad.org/yayin/gorus/58/8.pdf> 19.04.2005

ASIS de Gonzalez Maria; Acuna-Alfaro Jairo., “Civic Participation in National Governance”, 2002,  
[www.worldbank.org/wbi/governance/assessing/pdf/asis\\_citizens.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/assessing/pdf/asis_citizens.pdf) (14.03.2006)

BALCI, Asım., “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Hizmet Sunumuna Etkileri”  
<http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf> (04.06.2005)

BARCA Mehmet; BALCI Asım., “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir?”, Sakarya, 2004,  
[http://www.iibf.sakarya.edu.tr/tm/barca\\_balciibfno4.pdf](http://www.iibf.sakarya.edu.tr/tm/barca_balciibfno4.pdf) (14.09.2005)

BİLGİÇ K. Veysel. ve GÖKSU Turkut., “Yeni Gelişmeler Işığında Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Yerelleşme Eğilimleri”, 2004 Türkiye İktisat Kongresi Tebliğ Sunuşları, Mayıs 2004

BRINKERHOFF W. Derick , “Democratic Governance and Sectoral Policy Reforms: Linkages, Complementarities and Synergies”, **USAID**, February 1998  
[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/ipc/mn-5-ms.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ipc/mn-5-ms.pdf) (10.01.2006)

BRINKERHOFF W. Derick., “Democratic Governance and Sectoral Policy Reforms: Linkages, Complementarities and Synergies”, **USAID**, February 1998

BULUT, Yakup., “Sivil Toplum, Devlet ve Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 441, Aralık 2003

CANAKTAN, Coşkun Can., “İyi Yönetişim”  
<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/anasayfa-yonetisim.htm> (02.12.2005)

CENTRE FOR INTERNATIONAL ENTERPRISE, “Democratic Governance: Democracy Beyond Elections”, 2004 Annual Report, Washington, 2004,  
[http://www.cipe.org/about/report/2003/chapter09\\_democratic\\_governance.pdf](http://www.cipe.org/about/report/2003/chapter09_democratic_governance.pdf) (17.02.2006)

ÇITAK, Zana., “A Critical Analysis of Two Approaches to Globalization and Governance”, **METU Studies in Development**, Cilt 27, Sayı 1, 2000

COLE, Michael., “Local Government Reform in Britain 1997–2001: National Forces and International Trends”, **Blackwell Publishing**, 2003

COLE, Michael; FENWICK, John., “UK Local Government: The Impact of Modernization on Departmentalism”, **International Review of Administrative Sciences**, Vol.69, 2003

COŞKUN, Selim., “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003

EREN, Veysel., “Yönetim Anlayışındaki Değişmenin Nedenleri ve Yeni Yönetim Kültürü”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 445, Aralık 2004

GÖYMEN, Korel., “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 4, 1999

GÜMÜŞ, Korhan., “Sivil Toplum Kuruluşları Arası İletişim ve İlişkide Deneyimler”, Sivil Toplum Kuruluşları - Üç Sempozyum, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1998

GÜZELSARI, Selime., “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”,  
<http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr> (17.07.2005)

GÜZELSARI, Selime., “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 2, 2003

IMRIE, Rob; RACO Mike., “How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom”, **Transactions of the Institute of British Geographers**, Cilt 24, Sayı 1, 1999

KARAMAN T. Zerrin., “Kentsel Yönetişim – Yerel Gündem 21”, I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı, Haziran 2003, Çanakkale

KAUL, Mohan., “The New Public Administration: Management Innovation in Government”, **Public Administration and Development**, Vol.17, No.1, 1997

KAYIKÇI, Sabrina., “1982 Yerel Yönetim Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetim ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 3

KELEŞ, Ruşen., “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 1, Ocak 1995

KELEŞ, Ruşen., “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 1, Sayı 2, Mart 1992

KELEŞ, Ruşen., “Fransa’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 3, Sayı 1, 1994

KESER, Hasan., “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi, Aralık 2004, Çanakkale

KIZILCIK, Recep., “Polonya Yönetim Sistemi”  
<http://www.strateji.org.tr/arastirma/21yy/polonya.pdf> (02.03.2006)

KIZILCIK, Recep., “Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Assessment)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 446, Mart 2005

KOYUNCU, Başak; COŞKUN, Bayram., “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003,

KÖSE, Ömer., “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 52, Ocak-Mart 2004

MAHMUTOĞLU, Abdülkadir., “Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 445, Aralık, 2004

MARSHALL, Adam., “Understanding Complexity: The Ever-Shifting World of Local Governance in Britain”, **Regional and Federal Studies**, Vol. 15, No.3, 2005

NICHOLLS, J, Walter., “Power and Governance: Metropolitan Governance in France”, **Urban Studies**, Vol. 42, No.4, 2005

OECD, “Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation”, OECD Public Management Policy Brief, Temmuz 2001,  
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf> (10.02.2006)

OKÇU, Murat., “Avrupa Yönetim Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, 2004, <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php> (02.03.2006)

OKTAY Ercan; PEKKÜÇÜKŞEN Şerife., “Küreselleşen Dünyada Sivil Toplum Odaklı Yönetim, Roller Beklentiler ve İyi Yönetişimin Unsurları”, I. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi, Çanakkale, 2004

ÖZCAN, Mehmet., “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”  
<http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=22> (01.02.2006)

ÖZER Arif; Tom Christensen; Per Legreid, “New Public Management: Puzzles of Democracy”, the Journal of Political Philosophy, S.3’den Akif Özer, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 52, Ocak-Mart 2004, s.136

ÖZER, M. Akif., “Küreselleşme, Yerelleşme ve Yeni Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 450, Mart 2006

PALABIYIK, Hamit., “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Açıklamalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, 2004

PALABIYIK, Hamit; ATAĞ, Şermin., “İzmir Büyükşehir Bütününde Mahalle Yönetimleri Profili”

<http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/dergi06/atak.html> (12.04.2005)

PARLAK, Bekir., “Osmanlı Devleti’nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal-Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar”,

<http://www.academical.org/dergi/MAKALE/11sayi/ParlakBOsmanliDevletininSon.doc>  
(16.02.2006)

PASQUIER, Romain., “ ‘Cognitive Europeanization’ and the Territorial Effects of Multilevel Policy Transfer: Local Development in French and Spanish Regions”, **Regional and Federal Studies**, Vol.15, No.3, Haziran 2005

POLAT, Necip., “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003

Polonya’daki Yerel yönetim ve Topluluk/Avrupa Birliği’nin Yapısal fonları

[http://www.polonya.org.tr/sec4-AB\\_fon\\_belekiye\\_metin.html](http://www.polonya.org.tr/sec4-AB_fon_belekiye_metin.html) (04.03.2006)

RACO, Mike., “The Social Relations of Organisational Activity and the New Local Governance in the UK”, **Urban Studies**, Vol. 39, No.3, 2002

RHODES, R.A.W., "The New Governance: Governing without Government, "**Political Studies**, Vol. 44, 1996

SCHOUT, Adriaan; JORDAN, Andrew., “Coordinated European Governance: Self Organized or Centrally Steered?”, **Public Administration**, Vol.83, No.1, 2005

SOYLU, Hülya., “Etkinlik ve İyi Yönetişim”, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Nisan 2003

TORRES P. Diana., “Governance and Human Development a Brief Thematic Review of NHDRs Examining Governance Issues”, Lebanon, 2001  
[http://hdr.undp.org/docs/network/reviews/Review\\_Beirut\\_Governance.pdf](http://hdr.undp.org/docs/network/reviews/Review_Beirut_Governance.pdf) (07.10.2005)

ULUÇ, Abdulvahap; ÇELİK, Abdullah; KAAN, Oğuz., “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 430, Mart 2001

ULUSOY, Ahmet; VURAL, Tarık., “Birleşik Krallıkta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları”

[www.ceterisparibus.net/arsiv/ulusoy\\_vural2.doc](http://www.ceterisparibus.net/arsiv/ulusoy_vural2.doc)  
(14.03.2006)

UNDP, “Glossary of Key Terms, Governance for Sustainable Human Development”,  
<http://magnet.undp.org/policy/glossary.htm> (14.02.2006)

UNDP, “Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development”, 1995,

<http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/!PSMGSHD/!sec1.pdf> (07.10.2005)

UNDP, “Analyzing the Distributional Impact of Reforms: A Practitioner’s Guide to Pension, Health, Labor Market, Public Sector Downsizing, Taxation, Decentralization, and Macroeconomic Modeling”,  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/PSIAforDecentralization.pdf>  
(10.11.2005)

THE UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (ECA), “Progress in Good Governance since the Social Summit, East and Southern Africa Subregional Follow-up Conference to the World Social Summit”, Nairobi, Kenya, 15–17 March 1999  
<http://www.uneca.org/search.htm> (21.10.2005)

UÇKAN, Özgür., “E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”  
<http://www.stradigma.com/turkce/haziran2003/makale/09.html> (20.05.2005)

YILMAZ, Gülşen., “Making Sense of Subsidiarity in Turkey”, **Gazi University Journal of Science**, Vol.18, No.1, 2005

## RESMİ BELGELER

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı  
[http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas\\_122.html](http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html) (10.12.2004)

[http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/WSSD\\_PlanImpl.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf)

5393 Sayılı Belediye Kanunu,  
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html> (01.10.2005)

“Birleşmiş Milletler Genel Kurulu İstanbul +5 Özel Oturumu” 6–8 Haziran 2001, New York, ABD [www.toki.gov.tr/habitat/uluslararasi/istanbul5oturumugenel.html](http://www.toki.gov.tr/habitat/uluslararasi/istanbul5oturumugenel.html) (06.04.2006)

Commission of the European Communities, “European Governance: A White Paper”. (Brussels, 25.07.2001, COM (2001), 428 Final)

Fransa Anayasası <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asb> (01.03.2006)

İl Özel İdareleri Kanunu <http://www.belgenet.com/yasa/k5197.html> (08.06.2005)

Local Government Act 1929,  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_Government\\_Act\\_1929](http://en.wikipedia.org/wiki/Local_Government_Act_1929) (01.03.2006)

Sayıştay Kanunu <http://www.tbmm.gov.tr/genser/kanun2.html> (14.04.2006)

T.C. Resmi Gazete, Karar No: 2000/1833, S. 24295, 22 Ocak 2001

Yerel Gündem 21 Programı 3. Aşama Projesi  
[http://www.youthforhab.org.tr/tr/projeler/yg21/yg\\_21.htm#](http://www.youthforhab.org.tr/tr/projeler/yg21/yg_21.htm#) (08.04.2006)

“Belediyeler Hakkında Genel Bilgiler”



[http://www.icisleri.gov.tr/Icisleri/WPX/belbascepreh\\_genelbilgiler.doc](http://www.icisleri.gov.tr/Icisleri/WPX/belbascepreh_genelbilgiler.doc) (04.09.2005)

## **GAZETE HABERLERİ**

<http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid~430@nvid~380876,00.asp> (12.05.2005)