

TÜRKİYE'DE YENİ KAMU YÖNETİMİ: YEREL YÖNETİM REFORMU

Editör
Doç. Dr. Yüksel DEMİRKAYA



Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu

Editör

Doç. Dr. Yüksel DEMİRKAYA
Marmara Üniversitesi,
Siyasal Bilgiler Fakültesi

İstanbul, 2016



WALD
DÜNYA YEREL YÖNETİM ve DEMOKRASİ AKADEMİSİ VAKFI

Kitabın Adı
Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi:
Yerel Yönetim Reformu

Genel Yayın Yönetmeni
Mehmet DUMAN

Editör
Doç. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

Yayın Koordinatörü
Hülya ALPER

Grafik Tasarım
Zeynep SALANTUROĞLU

ISBN
978-975-7237-26-6

Tüm yayın hakları WALD’a aittir.
Kaynak gösterilerek alıntı yapılabilir;
izinsiz çoğaltılamaz, basılamaz.

Kitapta yer alan yazıların tüm sorumlulukları yazarlara aittir,
editör ve yayınevi sorumlu değildir.

Aralık 2016

Baskı - Cilt
Aryan Basım Tanıtım ve Matbaa Hizm. San. ve Tic. Ltd. Şti.
Yüzyıl Mahallesi Mas-Sit Matbaacılar Sitesi
5. Cadde No: 57 34550 Bağcılar - İstanbul / Türkiye
T: +90 212 544 99 06 (pbx) F: +90 212 432 06 22
www.aryanbasim.com.tr

İçindekiler

Takdim	
Mehmet DUMAN	5
Önsöz	
Yüksel DEMİRKAYA	7
Özetler	11
Türkiye’de Belediyeler için Performans Yönetimi Arayışı	
Yüksel DEMİRKAYA	23
Türkiye’de Yerel, Metropoliten ve	
Bölgesel Ölçekte İdari Reformlar	
Hüseyin GÜL	49
Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları:	
Yönetimsel ve Siyasal Arka Plan	
Kemal ÖZDEN	77
Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformunun Vizyonu	
M. Kemal ÖKTEM ve Leyla ÇİFÇİ	107
Uygulamada Stratejik Yönetim ve Performans Yönetimi	
Açısından Reformların Etkisi	
Tuğba EROĞLU	137
Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Paralel Bir Değişim:	
İnsan Kaynakları Performans Yönetimi	
Kamil Ufuk BİLGİN	155
Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Yeni Kamu Yönetimi	
Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi	
Bahadır ŞAHİN	191
Kamu Yönetimi Reformu: Hesap Verebilirlik (5018 Sayılı Kanun)	
Kamu Harcamalarının Denetlenmesi	
Yaşar KABATAŞ, Zekeriya DEMİR ve Nizamülmülk GÜNEŞ	213

Türkiye’de Geçmişten Günümüze Değişen Metropoliten Alan Yönetimi Ayşe TEKEL	243
6360 Sayılı Yasa ve Büyükşehir Belediyelerinde Dönüşüm Fatma Neval GENÇ	271
Kalkınma Ajansları Aracılığıyla Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikalarının Yeniden Yapılanması Hande TEK TURAN	303
Türkiye Kamu Yönetimi Reformu ve Kentsel Planlama Nihal EKİN ERKAN ve İclal ATTİLA	331
Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türkiye’de Belediye Meclisleri Tarkan OKTAY	355
Yeni Büyükşehir Belediye Modelinde Mahalle Yönetimi Uğur ÖMÜRĞÖNÜLŞEN ve Uğur SADIOĞLU	387
Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Etik Sorunlar Ömer Faruk GENÇKAYA	411
Etki Değerlendirmesi ve Kamu Yönetiminde Karar Alma Sürecindeki Rolü Hamza ATEŞ ve Fatih KARABULUT	435
Kamu Yönetimi Reformu: Sağlık Hizmetlerinin Özerkleşmesi ve Özelleştirilmesi Harun KIRILMAZ	463
Belediyelerde Kamu-Özel İşbirliği Mustafa T. KARAYİĞİT	505

Takdim

Son elli yılda hemen her şeyin büyük bir hızla değiştiği dünyamızda, kamu yönetimi gündemindeki kavram da kaçınılmaz olarak ‘değişim’ olmuştur. Küreselleşme süreci bu değişimi tetikleyen temel faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sistem sadece ekonomik yapıları değil, sosyal yapıları da ciddi biçimde etkilemiştir. Günümüzde giderek artan bu etkinin gücü siyasal sistemler bakımından da büyük olmuştur.

Küreselleşme başlığı altında devletin rolü ve kamu yönetimi konularında büyük bir dönüşüme şahit olunmuştur. Çağımızda yaşanan bu köklü dönüşümlerde aktör olan küreselleşme olgusunun, dünyada daha önce görülen büyük dönüşümlerden ayıran temel dinamiği ise; insanların, malların, sermayenin ve en önemlisi bilginin dolaşım hızının 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren daha önce örneği görülmemiş ölçüde artması olmuştur.

Herkesi ve her şeyi derinden etkileyen küreselleşme süreci öncesinde, müdahaleci ve bürokratik devlet etkinken, küreselleşme ile birlikte toplumsal kalkınmada öncü kabul edilen devlet, rekabeti ve girişimciliği önleyen, kaynak israfına yol açan bürokratik bir aygıt olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu süreçte şartların farklılaşması ile devletin rolünün değişmesi fikri gündeme gelmiştir. Devletin rolü konusunda bu dönemde başlatılan tartışma, basitçe devlet aktivitelerinin nasıl sınırlanabileceği ve kontrol edilebileceği gibi düşünülmemelidir.

Yeni Kamu Yönetimi olarak şekillenen modelden ilham alınan reformlarla, sonuçları günümüze kadar gelen köklü dönüşümler yaşanmıştır. Kamu yönetiminin işlevlerini daha verimli bir biçimde yapması ve çağa ayak uydurması amaçları doğrultusunda; yerel yönetimleri dünyadaki diğer kuruluşların beklentilerine göre şekillendiren reformlar gerçekleştirilmektedir.

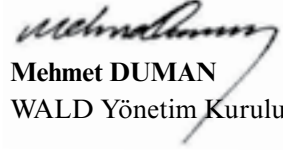
Avrupa Birliğine uyum sürecinde yapılan bu reformlar ile hizmette etkinlik ve verimliliğin artırılması adına, yerel yönetimlere daha fazla kaynak ve yetki verilmeye başlanmıştır. Bununla birlikte daha şeffaf, hesap verebilir ve sorumluluk alabilen bir yönetim modeline geçilmesi amaçlanmış ve çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemeler ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışı modeline geçilmiştir.

Bu çerçevede, bir yandan kamu yönetimi reformu sürecinde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının etkileri yorumlanırken, diğer yandan da Türk Kamu Yönetiminin karşı karşıya olduğu sorunların altında yatan nedenlerin açıklanması amaçlanmıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı uygulamada sorunları çözmede yetersiz kalınca “demokra-

tikleşme” ve “yerelleşme” adına özellikle 2008 yılı itibari ile yeni adımlar atılarak iyi yönetim ilkeleri benimsenmiştir. Bu ilkeler kapsamında yerel yönetimlerin ve yerel halkın güçlü kılınması demokrasinin, katılımıcılığın ve çoğulculuğun güçlendirilmesi gibi argümanlar ön plana çıkmıştır.

Türkiye için iyi ve sürdürülebilir çözümün, kapsamlı bir anayasal reform ve bürokratik sistemin bütünüyle demokratikleştirilmesi yoluyla, kamu yönetiminin yeniden inşa edilmesi olduğu düşüncesinden hareketle, daha yaşanılabilir bir dünyaya, sorunların çözümü ve iyi bir yönetim modeli ile ulaşılabileceğini savunan bir kurum olarak bizlerde, yerel yönetimler alanında farklı çalışmalar yapmaktayız. Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı (WALD) olarak, günümüzün önemli konularından olan yönetim, reform ve yerel yönetimleri ele aldığımız **Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu** yayınımlarını sizlerle buluşturmanın mutluluğunu yaşamaktayız. Yerel yönetimleri çeşitli boyutları ile ele aldığımız kitabımızın sadece yerel yönetimler için değil, bu alanda çalışmalar yapan herkes için faydalı bir kaynak olacağına inanıyorum. Değerli fikirlerinden istifade etmemize imkân veren tüm akademisyenlerimize ve bu yayının sizlerle buluşturulmasında emeği geçen herkese teşekkürlerimi sunuyorum.

Saygılarımla.



Mehmet DUMAN
WALD Yönetim Kurulu Başkanı

Önsöz

Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu adlı bu eser Türkiye’deki kamu yönetimi reformu ve özellikle yerel yönetimler adına yapılan düzenlemeler hakkında bilimsel bir araştırmanın oluşturulması amacıyla hazırlanmıştır. Alanında titiz araştırmalar yapan akademisyenleri bir araya getiren bu eser aynı zamanda İngilizce basılmıştır (*New Public Management in Turkey: Local Government Reform, Routledge, 2016, ISBN 9781498742153*) Böylelikle ülkemizdeki kamu yönetimi reformu ve yerel yönetimler alanında yapılan düzenlemelerin, Avrupa düzeyinde araştırmacılar tarafından değerlendirilebilmesi ve karşılaştırmalı verilerin üretilebilmesi için önemli bir fırsat hazırlanmıştır.

Kamu Yönetimi Reformu adına son 15 yılda yapılan yasal düzenlemeleri tematik konu başlıkları altında analiz eden eser, bu yönüyle alanında ilk sayılabilir. Her bölümün analizi kendi alanındaki gelişim sürecini incelemekte ve gelinen nokta itibariyle durum değerlendirmesi yapmaktadır. Örneğin eserin ortaya çıkardığı önemli bir sonuç olarak; Türkiye’de belediyelerin stratejik olarak yönetilmesi, daha etkin ve daha hesap verebilir olmaları hedefiyle performanslarını yönetilebilir kılmaları konusunda yasal düzenlemeler ana hatlarıyla yapılmıştır. Ancak bu tür reformist yasal düzenlemelerin ‘etkin ve özgün olarak’ uygulanması konusunda önemli bir yerel direncin (yerine göre siyasal ve yerine göre bürokratik bir dirençten söz edilebilir) olduğu gözlemlenmiştir. Örneğin yasal zorunluluk olmasından dolayı nüfusu 50.000’in üzerinde olan tüm belediyelerin stratejik planları ve bu yönde performans program ve faaliyet raporlama sistemleri bulunmaktadır. Ancak tüm bu stratejik yönetsel araçlar ile hedeflenen, kurumsal düzeyde performansı yönetilebilir kılmak, hesap verebilir olmak ve paydaşlar ile birlikte yönetilebilir olmak gibi konularda belediyelerimizin performansı oldukça zayıf kalmıştır. Haliyle sözkonusu reformist yasal düzenlemeler söylem düzeyinde kalmış ve yerel düzeydeki isteksizlik ve direnç karşısında öze inilememiştir.

Ancak bu durum Türkiye’ye özgü bir handikap değildir. Son 30 yıldır, gelişmiş demokratik ülkelerde cereyan eden yeni kamu yönetimi reform düzenlemeleri ile kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin arttırılması için yerel yönetimlere daha fazla kaynak ve yetki verilmeye başlanmıştır. Bunun beraberinde daha hesap verebilir ve katılımcı kamu yönetimi için ciddi anayasal-yasal düzenlemeler yapılmıştır. Uygulamada ise Türkiye örneğinde görüldüğü gibi sorunlar ile karşılaşmış ve bunların da aşılması için özellikle 2008 ekonomik krizinden sonra yeni çalışmalar başlatılmıştır. 2008 ekonomik krizi sonrasında ‘post-new public management (Post-NPM) tartışmalarıyla yerelleşme, demokratikleşme adına yapılan reformist yasal düzenlemeler

masaya yatırılmıştır. Netice itibariyle, yapılan demokratik düzenlemelerden geri adım atmak sözkonusu olamayacağına göre yereldeki uygulamanın etkinliğinin arttırılması amaçlı düzenlemelerin gereği üzerine tartışmalar yapılmıştır. Özet olarak, hem merkezi hem de yerel düzeyde kamu hizmetlerini üretmekle ve sunmakla sorumlu olan tüm kamu kurumları için performans ölçütü ve kriterlerin oluşturulması ve bu yönde bir performans denetiminin sağlanması konusunda fikri altyapı oluşmuş durumdadır.¹ Yani önceden belirlenmiş objektif performans kriterleri (yasal sorumluluklardan ziyade, paydaş beklentileri doğrultusunda yapılması gerekenler) kapsamında kamu kurumlarının (özellikle belediyelerin) yıllık olarak denetlenmesi ve sonuçların ilan edilerek bu yönde ulusal bir teşvik edici rekabetin başlatılmasından söz edilebilir. Önümüzdeki yıllarda ilgili yasal düzenlemelerin bu yönde değiştirileceği ve geliştirileceği söylenebilir.

Kamu yönetimi reformları prensip olarak vatandaşlara yakın olan idari birimlerin daha etkin kılınması amacıyla gerçekleştirilmektedir. Bu reformlar genel olarak politik-idari sistemin meşruiyetinin yükseltilmesine katkıda bulunmaktadır. Kamu hizmeti üreten ve sunan organizasyonların kurumsal kapasite ve performansını iyileştirmeyi hedeflemektedir. Nitekim yerel düzeyde sunulan kamu hizmetlerinden memnuniyet veya hoşnutsuzluk, genel ülke idaresi yönetiminden memnuniyet veya hoşnutsuzlukla doğru orantılıdır. Dolayısıyla ülkelerin yerel yönetim alanındaki reform çalışmalarında vatandaş katılımının niteliği, aynı zamanda genel demokratikleşme eğilimini de ortaya koymaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de son 15 yıllık dönemde yerel yönetim reform deneyimlerinin incelenmesi ve analiz edilmesi amacıyla hazırlanan bu eser, yerel yönetim alanındaki yapılan yasal düzenlemeleri farklı boyutlarıyla analiz ederek okuyucular için önemli bir zenginlik sunmaktadır.

Ülkemizde olduğu gibi hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinde yerel yönetim alanında reform süreci işletilmektedir. Ancak bu alandaki genel sorun, reform sürecinin genelde yönetim bilimleri perspektifinde analiz edilmesiyle yetinilmesi ve özellikle Avrupa düzeyinde karşılaştırmalı analizlerin yapılabilmesi için çeşitli verilerin üretilmemesidir. Bu tespitle eserimizin hazırlık sürecinde, siyasi ve idari bilimler, hukuk, iktisat, finans, kamu yönetimi, sosyoloji, tarih, ve mekânsal planlama gibi farklı disiplinlerden araştırmacıların bir araya gelmesi için etkin bir akademik işbirliğinin geliştirilmesi gerekmiştir. Demokratikleşme, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, idari-fonksiyonel bölgeselleşme, özelleştirme, kamu-özel sektör işbirliği, kamu hizmetleri için hizmet satın alınması, performans yönetimi, stratejik yönetim, kurumsallaşma, hesap verebilirlik ve yerel meclislerin etkinliği gibi birçok konuda karşılaştırılabilir verilerin oluşturulduğu oldukça zengin bir veri kaynağı olarak kullanılacak bir çalışma oluşturulmuştur.

¹ Makale içinde bahsi geçen COST projesi LocRef IS1207 ile bu alanda önemli bir literatür oluşturulmuştur.

Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu, adlı eserimizin planlanmasında ve tüm yayın hazırlık sürecinin yürütülmesinde görev alan ekip desteği için TÜBİTAK (113K427) ve COST-LocRef (1207) Projesine teşekkür ederiz. Bu vesile ile proje asistanlarından Dilek Topcu, Gonca Türgen ve Gamze Çürüksulu’ya sabır ve desteklerinden dolayı teşekkür ederiz. Ayrıca bu eserin Türkçe baskısı ve İngilizce çevirisi için vermiş oldukları önemli destekten dolayı, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı (WALD) ve Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı’na (UCLG-MEWA) teşekkür ederiz.

Doç. Dr. Yüksel DEMİRKAYA

Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,
Anadoluhisarı, Mayıs 2016

Özetler

1. Türkiye’de Belediyeler için Performans Yönetimi Arayışı

Doç. Dr. Yüksel DEMİRKAYA, Marmara Üniversitesi

Özet: Bu araştırma ile Türkiye’de yönetsel kamu kültürünün, değişim adına yapılan yasal düzenlemelere karşı (bilinçli/bilinçsiz) direncinin veya duyarsızlığının temelini oluşturan unsurlar, belediye yönetimi ölçeğinde analiz edilmeye çalışılacaktır. Kamu yönetimi reformlarının en önemli hedeflerinden birisi performans yönetimi konusunda yenilik veya iyileştirmeler olmuştur (Van Dooren, 2006). Ancak karşılaştırmalı birçok uluslararası çalışmaya göre bu alanda yapılan iyileştirmelerin etkileri çok sınırlı düzeyde kalmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2004). Yeni Kamu Yönetimi Akımı kapsamında yapılan reform çalışmalarının temelinde, kamu yönetiminde stratejik yönetimin bazı yönetsel araçlarının hâkim kılması ve özellikle performans yönetimi tekniklerinin kullanılması hedeflenmiştir (Demirkaya, 2006). Söz konusu reform düzenlemeleriyle Anglo-Sakson ülkelerde kısmen başarı elde edilmiştir, ancak aynı başarıyı Türkiye’nin de aralarında bulunduğu Napoleonic ülkeler için söylemek zor olsa gerek. Üniter yapıları ve sıkı merkezi idari kontrol mekanizmalarıyla bilinen Napoleonic ülkelerin yerel yönetimleri diğer yönetsel kültürlerle göre daha zayıf rol ve kurumsal yapıya sahiptirler. Haliyle kurumsal yönetsel kapasite eksikliği ve performans yönetimi alanındaki bariz yetersizlikler yapılan reformların etki gücünü zayıflatmaktadır. Nihayetinde reformların temelinde yerel yönetimlere hesap verebilirlik ve şeffaflık odaklı yeni bir yönetsel kültür kazandırma hedefinin olduğu bilinmektedir.

Türkiye gibi üniter yapıya sahip ve merkezi yönetimin yönetsel hakimiyetinin güçlü olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin mali ve idari bakımdan ağır bir vesayet altında oldukları, ancak yerel bazda politik otonomileri (seçilmiş meclis ile bağımsız gündem oluşturabilme) olduğu bilinmektedir. Kuhlmann (2010) ve Wollmann (2014) gibi bazı araştırmacılara göre Napoleonic ülkelerdeki yerel yönetimlerin politik otonomi güçleri merkezi hükümetlerin kurumsallaşma ve performans yönetimi adına yaptıkları reform uygulamalarını zorlaştırmaktadır. Nitekim Türkiye’de 5018 sayılı yasa ve ilgili diğer yasal düzenlemeler ile stratejik planlama, performans programı, faaliyet raporları, ihtisas komisyonları, iç denetim sistemi ve bağımsız denetim firmalarından hizmet satın alabilme gibi birçok yenilik yapılarak, kurumsal performans yönetiminin yerel yönetimlerde hâkim kılması hedeflendiği söylenebilir. Ancak, söz konusu yasal düzenlemelerin üzerinden nere-

deyse on yıl geçtiği halde, uygulamalar incelendiğinde yerel yönetimlerin kurumsal performans yönetimi adına zayıf bir performans sergilendiği gözlemlenmektedir.

Bu araştırmamız ile yukarıda dile getirilen savı sorgulamak amacıyla, Türkiye’de son on yılda yapılan yasal düzenlemeler doğrultusunda, birisi iyi performans diğeri ise vasat bir performans sergilediği öngörülen iki ayrı belediyenin performans yönetimi deneyimlerini, Bouckaert ve Halligan’ın (2008) teorik çerçevesini oluşturduğu: ‘*Performance Measurement and Management System (PMMS)*’ modeli ile analiz ederek, sonuçları üzerinde değerlendirme yapacağız.

2. Türkiye’de Yerel, Metropoliten ve Bölgesel Ölçekte İdari Reformlar

Prof. Dr. Hüseyin GÜL, Süleyman Demirel Üniversitesi

Özet: Türkiye’de 1990’larda; küreselleşme, yerelleşme, derinleşen Kürt sorunu, kentleşme, artan hizmet talepleri, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne aday ülke statüsü kazanması, Kocaeli ve Düzce depremleri ve 2000 ekonomik-mali krizi devlette ve kamu yönetiminde reformu gerekli kılmıştır. 1990’ların sonunda başlayan reform dalgası, 2002 yılı sonunda AK Parti’nin iktidara gelmesiyle ivme kazanmış ve köklü reformlara girişilmiştir. AK Parti döneminde merkezi ve yerel yönetim yapısında, devlet, piyasa ve toplum ilişkilerinde önemli reformlar yapılmıştır. Merkezi-yerel yönetim ilişkileri ve yerel yönetim sistemi büyük ölçüde dönüştürülerek, daha etkin, işlevsel, özerk, demokratik ve katılımcı bir yerel yönetim sistemi yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Bu nedenle, Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras alınan ve Cumhuriyet yönetimlerinde de sürdürülen merkeziyetçi yapı zayıflamıştır. Ancak, siyasi, yönetsel ve mali açıdan, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi halen devam etmektedir. 2011 yılından itibaren yapılan bazı düzenlemeler de reformcu çizgiden sapma niteliği göstermektedir. Çalışmada değinilen bu değişimlerin, özellikle yerel, metropoliten ve bölgesel yönetimler açısından nasıl sonuçlar doğurduğunu irdelemek bu çalışmanın temel amacıdır. Çalışma, yasal düzenlemelerle oluşturulan yapıların, politikaların, bunların uygulanmasını ve şu ana kadar ortaya çıkan sonuçlarını gözden geçirmektedir. Bu çerçevede, çalışmada konunun genel takdimi ve girişten sonra, Türk yönetim yapısında yönetsel reformların çerçevesi ve boyutları ile reformlarda benimsenen temel yaklaşım açısı ve yöntemi tartışılmaktadır. Daha sonra, Türk yönetim yapısının temel yapısı ve özellikleri, yerel yönetim türleri ve sorunları ile reform gereği kısaca ele alınarak değerlendirilmektedir. Bundan sonra da il özel yönetimi, belediye, büyükşehir belediye ve bölgesel yönetim yapısında yaşanan dönüşümler ve reformlar irdelenmektedir. Son olarak da çalışmada ele alınan yerel, metropoliten ve bölgesel yönetim sisteminde reformun temel nitelikleri ve özellikleri ortaya konmaktadır.

3. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları: Yönetsel ve Siyasal Arka Plan

Doç. Dr. Kemal ÖZDEN, Fatih Üniversitesi

Özet: Yerel yönetim reformlarının gerekliliği şüphe götürmeyen bir gerçek olmakla birlikte bu reformların planlanması ve uygulamaya konmasındaki zorluk da aynı derecede şüphe götürmeyen bir durumdur. Reform süreci sancılı, zor ve karmaşık bir süreçtir. Birçok kez planlama aşamasında reformlar sahipsiz kalır. Yasal metinler hazırlanamaz. Mevzuatın karmaşıklığı, olayı içinden çıkılmaz bir iş haline getirir. Çünkü sadece belli bir yerel yönetim kurumunu ilgilendiriyor gibi görünen bir değişikliğin, aslında ulusal güvenlikle bile ilgili olduğunu görebiliriz. Örneğin, sadece ulusal çapta yapılacak bir değişikliğin, aslında AB mevzuatına aykırı olmasından dolayı en baştan iptali bile söz konusu olabilir.

Yerel yönetim reformlarının arkasında yatan etmenler farklı kategoriler altında incelenebilir. Bu konuda en çok tercih edilen kategorizasyonlardan biri, reforma giden süreci dış faktörler ve iç faktörler şeklinde iki ana grup altında ele almaktır. Küreselleşme, yeni kamu işletmeciliği gibi yönetim anlayışları, şeffaflık ve katılım gibi yönetsel prensiplerin gelişimi, AB gibi uluslararası kurumların etkisi önde gelen dış faktörler olarak gösterilebilir. İç faktörler ise; kurumsallaşma dönemi, demokratikleşme çalışmaları, liberal politikalar, sosyal-kültürel belediyecilik anlayışı gibi gelişmeler ışığı altında çalışılabilir.

Bu çalışmada, Türkiye’de yerel yönetim reformları yönetsel ve siyasal arka planı ile birlikte ele alınacak ve reform dinamikleri çalışılacaktır. Bu bağlamda, reformun tanımı ve önemi anlatıldıktan sonra Türkiye’de yerel yönetim reformlarının kısa bir tarihi, amacı, nedeni, reform sürecinde karşılaşılan zorluklar ele alınacaktır. Bunun için, Türkiye’de belli başlı reform dönemleri incelenecek, bu dönemlerdeki reformların temel içeriği, hedefi ve yönetime katkısı araştırılacaktır. Ayrıca, yerel yönetim reformlarına zemin hazırlayan dış ve iç sebepler araştırılacak, reform öncesi ve sonrasında karşılaşılan, bürokratik, politik ve sosyal engeller irdelenecektir.

4. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformunun Vizyonu

Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM, Hacettepe Üniversitesi

Arş. Gör. Leyla ÇİFTÇİ, Bartın Üniversitesi

Özet: Bu çalışmanın amacı dünyada yaşanan kamu yönetimi reformlarının Türkiye’ye yansımalarını son on yıllık süreçte değerlendirmektir. Dünyada yeni kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde şekillenen reform çalışmaları Türkiye’de 2003 sonrasında hızlı bir şekilde hayata geçirilmiştir. Bu reformlar dünyadaki gelişmelere paralel bir seyir izlemiş, reformlar gerek öykünme gerek uluslararası baskılar-

la Türk kamu yönetimine uyarlanmaya çalışılmıştır. Reformların bir kısmı hayata geçirilmiş diğer bir kısmı ise nakledilen dokunun sisteme uyum sağlayamaması gibi yönetim yapısına yabancı kalmış, deneme yanılma yoluyla yürütülen kimi çalışmalar da kurumlar açısından olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Reformların başarısızlığı bir taraftan yeni kamu yönetimi yaklaşımının üstüne oturduğu temel kavramların kendisinden; diğer taraftan ülkenin sahip olduğu siyasi, ekonomik, kültürel ve sosyal yapıdan kaynaklanmıştır. Türkiye’de Osmanlı Devleti’nin son döneminden itibaren uygulanan devrimci reform tekniği 2003 Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile bir kez daha denenmiş, tasarının yasalaşamaması sebebiyle ilkeler parça parça hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 2011 sonrası ise bu ilke ve uygulamalarla bağdaşmayacak politikaları içeren bir dönem olarak kendini göstermektedir.

5. Uygulamada Stratejik Yönetim ve Performans Yönetimi Açısından Reformların Etkisi

Doç. Dr. H. Tuğba EROĞLU, Selçuk Üniversitesi

Özet: 1980’li yılların başından itibaren kamu yönetiminde yaşanan değişim sonucu yaşanmış geleneksel kamu yönetiminin yerini yeni kamu yönetimi anlayışı almıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile etkinlik, verimlilik, çok aktörlülük, şeffaflık, performans odaklılık, stratejik planlama kamu yönetiminde tartışılan kavramlar ve uygulamalar haline gelmiştir. Özellikle 1990’lı yılların başından itibaren daha etkin ve verimli bir kamu yönetimi, kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması gibi hususlar, kamu kaynaklarının yerinde ve zamanında kullanılması, kurumların misyon ve vizyonlarını belirleyerek amaçlarına ulaşmada stratejiler geliştirmelerini gerekli kılmıştır. Bu bağlamda kamu yönetiminde performans yönetiminin ve stratejik yönetimin kamu yönetiminde uygulanabilirliği tartışılmaya başlanmıştır.

Ülkemizde bu tartışmalara paralel olarak çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu düzenlemelerin başında gelmektedir. Bu kanun ile saydamlık, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması amacıyla performans yönetiminin uygulanmasını ve kamu kurumları için stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Böylece kamu kurumları amaç ve hedeflerini gerçekleştirmede uygun stratejileri belirleyecek ve bu amaçları ne kadar gerçekleştirip gerçekleştirmediğine bağlı olarak performanslarını ortaya koyacaklardır. Tüm bu süreçte sahip oldukları kaynakları en doğru şekilde kullanma, katılımcı bir yönetim sergileyebilme, hizmet sunumlarını geliştirme, bilgi iletişim teknolojileri ile kendilerini sürekli yenileyebilme kamu kurumlarının öncelikli hedefleri arasında yer almaya başlamıştır.

Bu çalışmada kamu yönetiminde stratejik yönetim ve performans yönetiminin ne kadar etkin ve işlevsel olduğu stratejik planlar, performans ölçütleri, performans programları ve faaliyet raporları da dikkate alınarak tartışılacaktır. Elde edilen bulgular ışığında uygulamadaki eksikliklerin giderilmesinde neler yapılabileceği, bu modellerin daha etkin uygulanması için hangi önlemlerin alınması gerektiği hususunda da öneriler yer alacaktır.

6. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Paralel Bir Değişim: İnsan Kaynakları Performans Yönetimi Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN, TODAİE

Özet: Kamu Yönetimi disiplini, kamu hizmetlerinin yönetimine yönelik olarak yapılan teorik ve pratik eleştiriler kapsamında, sürekli iyileştirme, yeniden yapılandırma hatta reform denilebilecek yeniliklerle karşı karşıya kalmaktadır. Son yirmi yılda, eskisine oranla daha da artmakta olan bu yenilikler ve değişiklik beklentileri için elbette yapılması gereken, geleneksel yapıyı ne pahasına olursa olsun korumak yerine, kamu yararı ve kamu hizmeti gibi belli bazı temel kamusal ilkeleri kaybetmemek üzere yenileşimi, yönetim ve kontrol altında tutmaktır. Kamu yönetimine getirilen en büyük eleştirinin, yavaş ve pahalı mal ve hizmet üreten kamu kurumu ile verimsiz çalışan kamu personeline yönelik olduğunu düşündüğümüzde ise, yeni kamu yönetimi anlayışı “İnsan Kaynaklarının Performans Yönetimi”ni içermesi hatta öne çıkarması gerekmektedir. Çünkü performansı dikkate almayan bir kamu yönetimi, hem kurumsal olarak hem de personel yönetimi olarak verimsiz ve hedef kitlenin beklentilerine karşı duyarlılığını kaybetme eğiliminde olabilmektedir. Bu ise, bilinçlenen ve aktif siyasi haklarını kamu hizmetiyle birlikte düşünme eğiliminde olan günümüz vatandaşlarının düşünce yapısına ve kamu hizmeti anlayışına ters düşen bir durum olmaktadır. Bu çerçevede, benzeri sorun ve eleştirilere bir çözüm olarak insan kaynakları performans yönetiminin ele alındığı bu yazıda, reformist yaklaşımın ürünü olan konunun önce bilimsel ve kuramsal gerekçesi uluslararası anlamda dile getirilmekte daha sonra da, tanımlayıcı bir yaklaşımla ayrıntısına inilmekte ve son olarak uygulanabilirliği üzerinde durularak; özellikle ücret ve ödüllmeye ilişkin bilgi verilmektedir.

7. Gelişmiş ve Gelişmekte olan Ülkelerin Yeni Kamu Yönetimi Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi

Doç. Dr. Bahadır ŞAHİN, İçişleri Bakanlığı

Özet: Yeni Kamu Yönetimi politikalarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki kullanımlarında farklılıklar görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin daha kolaylıkla ve başarıyla adapte edebildiği yeni düzenlemeler Türkiye'nin de arasında bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde değişik problemler nedeniyle zorluklarla karşılaşmaktadır. Kamu bürokrasisinin verimliliğini artırmayı hedefleyen yeni kamu yönetiminin Türkiye'de karşılaştığı sorunları ortaya çıkarmak için daha önceden benzer teknikleri kullanan gelişmiş ülke kamu yönetimi sistemlerinin yüzleştiği problemler ve bu problemlerden kurtulma yolları irdelenmiştir. Tüm kamu kurumlarını temsil edebilmesi amacıyla seçilen emniyet teşkilatlarının kullandıkları yeni kamu yönetimi araçları karşılaştırılmıştır. Benzer teşkilatların ve benzer metotların kıyaslanmasıyla yeni kamu yönetiminin ülkemizde daha başarılı adaptasyonuna imkân verecek olası projeler tavsiye edilmiştir.

8. Kamu Yönetimi Reformu: Hesap Verebilirlik (5018 Sayılı Kanun)

Kamu Harcamalarının Denetlenmesi

Doç. Dr. Yaşar KABATAŞ, Marmara Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Zekeriya DEMİR, Kırklareli Üniversitesi

Dr. Nizamülmülk GÜNEŞ, TMSF Müfettişi

Özet: Devletin ekonomik yaşamdaki rolünün değişmesine paralel olarak kamu ekonomisi ve kamu harcamalarının nitelik ve niceliğindeki dönüşüm beraberinde kamu yönetimi anlayışında da bir değişimi getirmiştir. Bu değişim devlet bütçesine ilişkin yeni işlevler tanımlamaktadır. Bunlardan ilki devlet bütçesinin ulusal ekonomiler düzeyinde öncelikle mali disiplini sağlamanın aracı olarak görülmesidir. İkincisi ise, bütçeleme tekniklerindeki saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayan yeni araçlarla uluslararası arenada kamu sektörünün özel sektör için katalizör rolü üstlenmesidir. 5018 sayılı kanunda düzenlenen kamu harcama yönetimi sistemi ile araçları ve süreçleri tanımlanan yeni bütçeleme sistemi, dünyada yaygınlaşan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde Türkiye'de devletin dönüştürülmesinin birer aracıdır. Bu dönüşüm, harcamaların stratejik önceliklere göre yapılması, kamu kaynaklarının kullanımında etkili, ekonomik ve verimli olunmasını hedeflemektedir.

9. Türkiye'de Geçmişten Günümüze Değişen Metropoliten Alan Yönetimi

Prof. Dr. Ayşe TEKEL, Gazi Üniversitesi

Özet: 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile metropoller büyük kentler olarak tanımlanarak bu kentlerde kent yönetimlerinden farklı bir yönetim sistemi kurulmuştur. Ancak büyük şehir tanımı ve kriterleri, metropol tanımı ve kriterlerinden farklı değerlendirmelere tabii tutulmuştur. Metropoliten nitelik göstermediği halde birçok kent büyükşehir olarak tanımlanmıştır. Bu değişikliklerde siyasal süreçler daha etkin olmuştur. Bu yasal düzenleme sonucunda büyükşehirlerde yerel kamu hizmetleri, ikiye ayrılmıştır. Bunlardan bir bölümünün büyükşehir belediyelerince, bir bölümünün ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür. 2000'li yıllarda Türk kamu yönetim sistemi yeniden yapılanma sürecine girmiş, bu süreçte kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan büyükşehir belediye yönetiminde de değişiklikler gündeme gelmiştir. 2004 yılında 3030 sayılı yasa 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile değiştirilmiştir.

Metropoliten alan yönetiminde bu sıkıntılar yaşanırken 5216 sayılı yasa 2012 tarihinde çıkarılan 6360 sayılı yasa ile değiştirilmiştir. Yeni yasal düzenleme ile metropol sayısı artırılmış, metropoliten alan sınırları yaklaşık 3 kat genişletilerek il sınırları ile çakıştırılmıştır. Çalışmada geçmişten günümüze metropoliten yönetimlerin oluşturulmasına yönelik yapılan çalışmalar, metropoliten yönetimlerin kuruluşu ve sonrasında değişen görev, yetki, sorumluluk alanları irdelenerek değişimin nedenleri ve sonuçları tartışmaya açılmıştır.

10. 6360 Sayılı Yasa ve Büyükşehir Belediyelerinde Dönüşüm

Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ, Adnan Menderes Üniversitesi

Özet: Türkiye'de hızlı kentleşmenin sonucunda kentlerin saçaklanması, küçük belediyeler, plansız metropolleşme, ölçek vb sorunlarını gidermek amacıyla çok sayıda adım atılmıştır. 1984 yılında uygulamaya konulan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunlarıyla büyükşehirlerin yönetim sorunları kısmen hafifletilebilmiş ancak tam olarak çözümlenememiştir. 2003'te 5019 sayılı yasa, bunun yanında 5025 ve 5026 sayılı yasalar da büyükşehir belediyelerinin genişleme süreci açısından önemli girişimlerdir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehirlerin mekânsal kapsamı genişletilmiş ve belde belediyeleri de sınırlar içerisine dahil edilmiştir. Bu anlayışın son ürünü 6360 sayılı kanundur.

Bu çalışmada, 6360 sayılı kanunun büyükşehir belediyesi yapılanmasına getirdiği yenilikler, kanuna yönelik eleştiriler, özellikle yeni kurulan büyükşehirlerde uygulamada ortaya çıkmaya başlayan sonuçlar, kamu yönetimi perspektifinden incelenmektedir.

11. Kalkınma Ajansları Aracılığıyla Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikalarının Yeniden Yapılanması

Yrd. Doç. Dr. Hande TEK TURAN, Yeditepe Üniversitesi

Özet: Ülkemizde 1960’lı yıllardan beri uygulanmakta olan teşvik sistemine dayalı geleneksel bölgesel gelişme politikaları, Avrupa Birliği’ne giriş ve adaylık süreciyle birlikte, yerini özel sektör ve bölgesel rekabetin ön plana çıktığı yeni bölgesel gelişme modeline bırakmaktadır. Sözkonusu kalkınma modeli, aynı zamanda, yukarıdan tek bir müdahalenin tüm ülkeyi kalkındırması anlayışını terk etme ve iç dinamiklere dayanarak, yatay, yerel aktörlerle işbirliği çerçevesinde kalkınma sağlama amacını taşımaktadır. Türkiye, kalkınma göstergeleri bakımından da farklı istatistiki değerler kaydeden bölgelere sahip bir ülkedir. Çalışmada, Türkiye’de yakın zamanda kurulmuş olan kalkınma ajanslarının, bu yeni bölgesel politikadaki yeri ve etkisi incelenmektedir. Bu kapsamda, ajansların, kurumsal yapılanmaları, işleyişleri, insan kaynakları ve hibe mekanizmaları dikkate alındığında, Avrupa’daki örnekleri gibi “uygulayıcı” değil ama bölgesel ve yerel aktörler için yüksek teknik kapasite ile koordinatör ve katalizör olarak hareket eden “destekleyici” ajanslar olduğu ortaya konmakta ve bu özellikleri ile yeni bölgesel yaklaşıma bazı açılardan uyum sağlayamadıkları analiz edilmektedir.

12. Türkiye Kamu Yönetimi Reformu ve Kentsel Planlama

Nihal EKİN ERKAN, Marmara Üniversitesi

İclal ATTİLA, Marmara Üniversitesi

Özet: Türkiye Kamu Yönetimi Reformu’nda kentsel planlama alanının yerini ve durumunu konu edinen bu makalede; kentsel planlamaya dair son on yıllık dönemde yapılan mevzuat düzenlemeleri ve gerçekleştirilen uygulamalar incelenmektedir.

Kentsel planlama; yerel yönetimlerin kaynak kullanmadan kaynak dağıtımını yaptığı önemli bir yetki ve kentlilerin gündelik ihtiyaçlarının karşılanmasında doğrudan etkisini yaşadığı önemli bir kamu hizmeti olarak; Türkiye’de son yıllarda gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformları içinde merkezi bir konumda bulunmaktadır. Bu konumu ile kentsel planlama; değişimin önce yerleşme ardından

merkezleşme niteliğinin ortaya çıktığı odak olmuştur. Makalede kentsel planlamada yerleşme ve yeniden merkezleşme bağlamını oluşturan temel mevzuat düzenlemeleri ve bu düzenlemelerin mevcut kurumsal yapıda ortaya çıkardığı değişim betimlenmektedir.

Kentsel planlamanın kurumsal yapısındaki işleyişin özellikleri ve kamu yönetiminin bir işlevi olma niteliği mevzuat taramasından elde edilen verilerle, planlama kuramları bakış açısıyla sorgulanmaktadır.

13. Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türkiye’de Belediye Meclisleri

Doç. Dr. Tarkan OKTAY, İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Özet: Türkiye’nin modern belediye modelleri ve uygulamaları ile tanışması 19. yüzyıl ortaları gibi geç olmayan bir dönemde gerçekleşti. Ancak, zaman içinde hakim olan merkezîyetçi yönetim anlayışı sonucu belediyelerin kurumsal yapıları ve demokratik niteliklerinin gelişmesi sınırlı oldu. Kamu yönetiminin değişik alanlarındaki reform ihtiyacı, Türkiye’de temel gündem alanlarından biri olageldi. Türkiye’deki kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılanması sürecinde uygulamaya dönük somut adımlar 2003 yılında hayata geçmeye başladı. Yönetim reform çabalarının odağında yerel yönetimler yer alırken, belediye meclisleri de yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde bir odak haline geldi. Belediyelerle ilgili birçok temel kanun yanında belediye meclisi çalışma mevzuatı da yenilendi. Belediye meclisinin tek karar organı durumuna getirilmesi, her ay toplanması, yetki ve görev alanının genişletilmesi, meclis kararlarının kesinleşmesinde merkezi yönetim onayının kaldırılması, meclis komisyonları seçiminde temsilde adaletin getirilmesi, komisyon çalışmalarına demokratik katılım mekanizmaları öngörülmesi, meclisin feshi konusunda kapsamın daraltılması ve meclis kararlarının daha şeffaf hale getirilmesi reform kapsamındaki temel adımlardır. Yerel yönetim reformu, eksik kalan hususlar ve uygulamadaki problemlere rağmen belediye meclisinin gelişmesi bakımından önemli bir adım olmuştur.

14. Yeni Büyükşehir Belediyesi Modelinde Mahalle Yönetimi

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Hacettepe Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Uğur SADIÖĞLU, Hacettepe Üniversitesi

Özet: Türkiye’de yakın dönemde yaşanan yerel yönetimler reformu sürecinde gerçekleştirilen her önemli düzenlemenin mahalle yönetimiyle ilişkisinin olduğu görülmektedir. Mahalle yönetimi ve onun kurumsal görüntüsü olan mahalle muhtarlığı, söz konusu reform sürecinde genel olarak belediye yönetimi, özellik-

le de büyükşehir yönetimiyle ilişkili olarak önemli bir dönüşüm geçirmektedir. Mahalle yönetimi, merkezi yönetimin yardımcı bir birimi olarak ortaya çıkmış, gelişmiş ve kentteki yerel topluluğa en yakın düzeydeki temsilciye dönüşmüştür. Reform süreciyle mahalle yönetimi, artık ve belki de olması gereken şekliyle, belediye yönetimine yardımcı/tamamlayıcı, yerel topluluğun taleplerini, tercihlerini ve sorunlarını belediye yönetimine taşıyan rolleri üstlenmiş bir yönetim aktörü olmaya doğru evrilmektedir. Bununla birlikte, belediye yönetimi, belediye meclisi ve kent konseyiyle sadece mahalle muhtarı üzerinden ilişkinin kurulması; mahalle yönetiminin mevzuatımızda yerel yönetim birimi olarak düzenlenmemesi; mahalle yönetimi organlarının kapsamlı olarak dönüştürülmemiş olması; mahalle yönetiminin doğrudan yerel hizmetlerle ilişkilendirilmemesi ve mahalle yönetimine yerel yönetim niteliği katacak bir idari ve mali özerklik durumunun olmaması onun giderek yönetsel bir komşuluk birimi olma yönündeki evrimini sınırlandırmaktadır. Buna ek olarak, Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli'nde (YBBM) mahalleyle dönüştürülen köylerin ortaya çıkardığı yeni bir "kırsal mahalle" olgusu mevcuttur. Bu değerlendirmelerden hareketle, YBBM için çok önemli görülen mahalle yönetiminin yeni sorular üzerinden araştırılması gerekmektedir. Bu çalışmada, özellikle YBBM içerisindeki rolü çerçevesinde mahalle yönetimi alan araştırmasından elde edilen veriler ışığında analiz edilmiş ve gelişmeler değerlendirilmiştir.

15. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye'de

Yerel Yönetimlerde Etik Sorunlar

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA, Marmara Üniversitesi

Özet: Yeni kamu yönetimi anlayışı, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, mali ve ekonomik krizlerin sona erdirilmesi, demokratik siyasal ve toplumsal yaşamın geliştirilmesi, bürokrasinin verimli ve etkili bir biçimde iyileştirilmesi ve bu ülkelerde piyasa ekonomisinin yerleştirilmesini amaçlamaktadır. Yolsuzluğun yaygın ve kamu görevlilerinin etik değerlerden yoksun olduğu ülkelerde kamu yönetimi reformu sonuçsuz kalır.

Etik, kamu görevini yerine getirirken doğru yolu izlemek üzere rehber alınacak kurallar ve standartlardır. Yerel yönetimler, sunulan hizmetlerin kapsamı bağlamında etik ihlallere açıktır. Seçilmiş ya da atanmış kamu görevlilerinin dürüstlüğüne yeterli düzeyde duyulan güven, haksız rekabeti önleyen, şeffaflığı ve etkili işlemleri garanti altına alan ve kamu yararını gözetilen bir kamu yönetimi anlayışı demokrasinin gelişmesine katkıda bulunur.

Türkiye'de özellikle 2004'ten bu yana, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi ile işbirliği halinde kamu yönetiminde etik ilkelerin geliştirilmesine yönelik girişimlere

karşın; etik altyapı ve uygulamalar eksik ve yetersizdir. Bu konunun bütüncül bir yaklaşım ve bütünleşik bir yapıda gözden geçirilme gereksinimi bulunmaktadır. Bu alanda yapılan sınırlı bilimsel araştırmalar, "etik" kavramının kamu hizmetinde bir değer ya da ilke olmak yerine, zaman zaman yorumlara neden olan bir imge olarak kalmaktadır.

16. Etki Değerlendirmesi ve Kamu Yönetiminde

Karar Alma Sürecindeki Rolü

Prof. Dr. Hamza ATEŞ, İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Yrd. Doç. Dr. Fatih AKBULUT, Kocaeli Üniversitesi

Özet: Çok sayıda aktörün, farklı kurum kültürlerinin ve işleyiş süreçlerinin yer aldığı yapılarda koordinasyon sağlamak, farklı politika hedeflerini entegre etmek üzere en az hiyerarşik kontrolle, bilgiye-bulguya dayalı, tabandan tavana, katılımı ve şeffaflığı artırıcı, karar alma sürecinde yardımcı, sistematik bir araç olarak çeşitli etki değerlendirmelerinden faydalanılmaktadır. Türk kamu yönetiminde de faydalanılan etki değerlendirmesi uygulamaları, yapılacak düzenlemelerin çevresel, sosyal, sağlık, iş dünyası ve vatandaşlar üstünde ortaya çıkarabileceği etkilerin her biri için, ayrı ayrı, belli konulara odaklanarak ve dar kapsamlı olarak uygulanabileceği gibi daha bütüncül ve geniş kapsamlı da olabilir. Etki değerlendirmesi sistemlerinden beklenen faydanın sağlanması, kalitenin artırılması, değerlendirmelerin değerlendirilmesinin yapılması amacıyla merkezi gözetim- rehberlik birimleri oluşturulmakta ve göstergeler geliştirilmektedir.

Bu çalışmada, gelişmiş ve bazı gelişmekte olan ülkelerde uygulanan etki değerlendirmesi kapsamlı olarak ele alınacak ve düzenleyici etki analizinin reformlar çerçevesinde Türkiye'deki uygulamalarına değinilecektir.

17. Kamu Yönetimi Reformu: Sağlık Hizmetlerinin

Özerkleşmesi ve Özelleştirilmesi

Yrd. Doç. Dr. Harun KIRILMAZ, Sakarya Üniversitesi

Özet: Bu çalışma 1990 sonrası Türkiye'de uygulanan sağlık reformlarının yeni yönetim anlayışı çerçevesinde incelenmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda Ulusal Sağlık Politikası, Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Sağlık Bakanlığı'nın teşkilat yapısında değişim sağlayan 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile gerçekleştirilen düzenlemeler ele alınmaktadır.

Geçmiş tecrübeleri ve uluslararası gelişmeleri esas alarak hazırlanan Sağlıkta Dönüşüm Programı, Ulusal Sağlık Politikasında ortaya konan hedeflerin devam

niteliğindedir. Mevcut sorunları ve buna yönelik çözümleri bütüncül bir bakış açısıyla ele alan Sağlıkta Dönüşüm Programı, kamu yönetimi reformunun temel ilkeleri çerçevesinde sağlık sektörüne yönelik önemli değişiklikler içermektedir. Söz konusu değişiklikler 2003'ten günümüze kademeli olarak uygulamaya konmuş olup, sağlık hizmetlerinin özerkleşmesi ve özelleştirilmesi bu değişikliklerin başında gelmektedir.

Sonuç olarak, Sağlıkta Dönüşüm Programı ve onun tamamlayıcısı niteliğindeki 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sağlık hizmetlerinin özerkleşmesinde önemli adımların atıldığı görülmektedir. Ancak çeşitli düzenlemelerle sağlık hizmeti sunumunda payı artan özel sektöre rağmen, sağlık hizmetlerinin özelleşmesinde kayda değer herhangi bir ilerleme sağlanamadığı görülmektedir.

18. Belediyelerde Kamu-Özel İşbirliği

Mustafa T. KARAYİĞİT, Marmara Üniversitesi

Özet: Kamu-özel işbirliği kavramı dünyada 1990'larda ortaya çıkmış yeni bir kavram olarak algılanabilir. 1980'lerde kamu mülkiyetindeki işletmelerin özelleştirilmesi sürecini müteakiben Muhafazakar Parti hükümeti tarafından 1992 yılında Birleşik Krallık'ta özel sektör finansman girişimi modeli ortaya konuldu. 1997 yılında İşçi Partisi hükümeti ise söz konusu politikayı imtiyaz ve joint venture gibi modelleri de içerecek şekilde kapsamını genişleterek kamu-özel işbirliği şeklinde yeniden tanımladı. (Shoul, 2009: 2) Oysaki çerçeve bir kavram olarak kamu-özel işbirliği, birçok model içermektedir. Örneğin imtiyaz gibi modellerden bazılarının kullanılmasının Roma İmparatorluğu zamanına dayandığı ve hatta öncesinden beri Avrupa kıtasında uygulandığı bilinmektedir. (Van Garsse, 2008: 222) Dolayısıyla kamu-özel işbirliğinin menşei epey eskilere dayanmaktadır. Kamu kesimi ile özel sektör arasındaki ortaklığın doğası ise zaman, yer ve tarafların amaçlarına göre değişiklikler göstermiştir. (English ve Skeller, 2005: 2) Kamu-özel işbirliği uygulamaları dünya genelinde devletin rolünün arttığı ve kamu kesiminin kamu hizmetlerinin temini ile altyapı yatırımlarına katılımının artış gösterdiği 20. yüzyılın başlangıcında azalma eğilimi göstermekle birlikte 1990'larda tekrar bir artış trendi göstermiştir. Kamu-özel işbirliği kavramının, yakın bağlantısının olduğu globalleşme, neoliberalizm ve Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı kavramları ile birlikte dünya çapında yeniden bir varlık sergileme sürecine girdiğini söylemek bu açıdan yanlış olmayacaktır.

Türkiye'de Belediyeler için Performans Yönetimi Arayışı¹

Doç. Dr. Yüksel DEMİRKAYA²

1. Giriş

Bu araştırma ile Türkiye'de yönetsel kamu kültürünün, değişim adına yapılan yasal düzenlemelere karşı (bilinçli/bilinçsiz) direncinin veya duyarsızlığının temelini oluşturan unsurlar, belediye yönetimi ölçeğinde analiz edilmeye çalışılacaktır. Kamu yönetimi reformlarının en önemli hedeflerinden birisi performans yönetimi konusunda yenilik veya iyileştirmeler olmuştur (Van Dooren, 2006). Ancak karşılaştırmalı birçok uluslararası çalışmaya göre bu alanda yapılan iyileştirmelerin etkileri çok sınırlı düzeyde kalmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2004). Yeni Kamu Yönetimi Akımı kapsamında yapılan reform çalışmalarının temelinde, kamu yönetiminde stratejik yönetimin bazı yönetsel araçlarının hakim kılınması ve özellikle performans yönetimi tekniklerinin kullanılması hedeflenmiştir (Demirkaya, 2006). Söz konusu reform düzenlemeleriyle Anglo-Sakson ülkelerde kısmen başarı elde edilmiştir, ancak aynı başarıyı Türkiye'nin de aralarında bulunduğu Napoleonic ülkeler için söylemek zor olsa gerek. Üniter yapıları ve sıkı merkezi idari kontrol mekanizmalarıyla bilinen Napoleonic ülkelerin yerel yönetimleri diğer yönetsel kültürlerle göre daha zayıf rol ve kurumsal yapıya sahiptirler. Haliyle kurumsal yönetsel kapasite eksikliği ve performans yönetimi alanındaki bariz yetersizlikler yapılan reformların etki gücünü zayıflatmaktadır. Nihayetinde reformların temelinde yerel yönetimlere hesap verebilirlik ve şeffaflık odaklı yeni bir yönetsel kültür kazandırma hedefinin olduğu bilinmektedir.

Türkiye gibi üniter yapıya sahip ve merkezi yönetimin yönetsel hakimiyetinin güçlü olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin mali ve idari bakımdan ağır bir vesayet altında oldukları, ancak yerel bazda politik otonomileri (seçilmiş meclis ile bağımsız gündem oluşturabilme) olduğu bilinmektedir. Kuhlmann (2010) ve Wollmann (2014) gibi bazı araştırmacılara göre Napoleonic ülkelerdeki yerel yönetimlerin politik otonomi güçleri merkezi hükümetlerin kurumsallaşma ve performans yönetimi adına yaptıkları reform uygulamalarını zorlaştırmaktadır. Nitekim Türki-

¹ Bu çalışmada KAYFOR XII-2014 Konferansında yazar tarafından sunulan bildiri esas alınmıştır; ancak yeni saha çalışmalarıyla makalenin boyut ve içeriği kapsamlı olarak geliştirilerek, yeni değerlendirmeler yapılmıştır.

² Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ydemirkaya@marmara.edu.tr

ye’de 5018 sayılı yasa ve ilgili diğer yasal düzenlemeler ile stratejik planlama, performans programı, faaliyet raporları, ihtisas komisyonları, iç denetim sistemi ve bağımsız denetim firmalarından hizmet satın alabilme gibi birçok yenilik yapılarak, kurumsal performans yönetiminin yerel yönetimlerde hakim kılınması hedeflendiği söylenebilir. Ancak, söz konusu yasal düzenlemelerin üzerinden neredeyse on yıl geçtiği halde, uygulamalar incelendiğinde yerel yönetimlerin kurumsal performans yönetimi adına zayıf bir performans sergilendiği gözlemlenmektedir.

Bu araştırmamız ile yukarıda dile getirilen savı sorgulamak amacıyla, Türkiye’de son on yılda yapılan yasal düzenlemeler doğrultusunda, birisi iyi performans diğeri ise vasat bir performans sergilediği öngörülen iki ayrı belediyenin performans yönetimi deneyimlerini, Bouckaert ve Halligan’ın (2008) teorik çerçevesini oluşturduğu: ‘*Performance Measurement and Management System (PMMS)*’ modeli ile analiz ederek sonuçları üzerinde değerlendirme yapacağız.

2. Metod ve Kavramsal Çerçeve

Saha çalışmasında üst düzey yöneticiler ile yapılan mülakatların yanında ilgili kurumun konu hakkındaki dökümanları (stratejik plan, son iki yılın performans ve faaliyet programları ve ilgili ihtisas komisyonu raporları gibi) detaylı olarak incelenmiştir. Mülakat yapılacak olan kişilerin seçiminde aşağıdaki sıralama ve metodoloji uygulanmıştır.

İlk olarak performans yönetiminden sorumlu yöneticiler (strateji geliştirme müdürlükleri ve benzeri) ile yapılan mülakat ile kurumun performans yönetimi alanındaki genel durum çerçevesi belirlenmiştir. İkinci olarak destek müdürlük yöneticileri (mali işler, insan kaynakları müdürlükleri ve bilgi teknolojileri müdürlükleri gibi) ile mülakatlara devam edilerek kurumdaki sistemin detayları sorgulanmıştır. Üçüncü olarak, öne çıkan bazı operasyonel müdürlükler ile sistem hakkındaki algı ve beklentiler belirlenmeye çalışılmıştır. Son olarak ise kurumdaki performans ölçüm ve yönetim sisteminin güçlü ve zayıf yanlarının tespit edilmesi ile uygulamadaki verimliliğinin stratejik düzey yönetimi (başkan ve yardımcıları ile danışmanlar) ve seçilmiş yetkililer tarafından nasıl görüldüğü hakkında mülakatlar yapılmıştır.

Geliştirmiş oldukları modeli bu çalışmada kullandığımız, Bouckaert ve Halligan (2008) merkezi kamu yönetimlerinde performans yönetiminin sistematik analizi için ilkeler ortaya koymuşlardır. Bouckaert ve Halligan’ın yerel yönetimlerin performans yönetim sistemlerinin modellerini sınıflamak için geliştirdikleri model ile saha analizini üç eksen üzerinde yapılandırılmaktadır: performans yönetimi (performance management), birleştirme (incorporation) ve kullanma (usage). Bu

çerçeve performans yönetiminin çeşitli uygulamaları, araçları ve bunların kombinasyonlarını kavrayabilmeyi hedeflemektedir. Aşağıdaki tablo Bouckaert ve Halligan (2008) tarafından hazırlanan ve bu değerlerin kombinasyonlarından doğan dört ideal performans yönetimi modelini sentezlemektedir.

Tablo 1: Bouckaert ve Halligan’ın Performans Yönetim Modelleri Sentezi

Performans İdaresi (Performance administration)	Performansların Yönetimleri (Managements of performances)
<ul style="list-style-type: none"> - Belirli bir dereceye kadar performans yönetimi beklenir fakat yönetimin performans ile bağlantısı uygulamada beklenmez. - Ölçümün uygulanması yöneticilerin takdir yetkisine bırakılmıştır (Veriler yapılandırılmamıştır). Yönetimsel ve siyasi hedeflerden çok idari veya yasal taleplere bir cevap olarak ortaya çıkan bir görevdir. - Performansla ilgili kaygılar sezgisel ya da belirsizdir; toplanan veriler performansı geliştirecek olan kurumsal stratejilerle dile getirilmemiştir. - Veri kullanımı standartlarla uyum ve kaynak dağılımı üzerine odaklanmıştır. - Model Weberyan bürokrasinin resmi düzenlemelerine tam tamına uymaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> - Performans ölçümü ve idaresi birbirlerine zayıf olarak bağlıdır. - Birkaç ölçüm sistemi birarada var olur. - Performansa işlevsel yaklaşım: İnsan Kaynakları, finansal, stratejik, kullanıcı bağımlı, iletişimsel. - Çeşitli departmanların hedefleri ve göstergeleri birbirine bağlı değildir. - Performans ölçüm ve kullanımının eksikliği, tutarsızlığı ve entegrasyon sorunu.
Performans Yönetimi (Performance governance)	Performans Yönetimi (Performance management)
<ul style="list-style-type: none"> - Performans ölçümü ve idaresi kurumsal sınırların dışına taşar ve dış paydaş ve genel olarak toplumu ilgilendirir. - Performans verisi diğer kamu kuruluşları ile bağlantıları destekleyen bir vektör gibidir. - Vatandaşlar vuku bulan performans değerlendirmelerine ve analiz çerçevesi tanımlanmasına katılmada bulunurlar. - Performans ölçüm ve yönetme sistemleri performansın bütün unsurlarını içerir ve bütün seviyelerle ilişkilidir. - Bu çok boyutlu, çok katmanlı ve çok aktörlü model birçok uygulama sorununu ortaya çıkarmaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> - Çapraz ve entegre olmuş performans ölçüm sistemi - Veriler konsolide ve eksiksiz: Bu girdi, aktivite, üretim ve ürünleri etkiler. - Eğer birkaç ölçüm sistemi birarada var oluyorsa açıkça kategorize edilmiş ve öncelikleri belirlenmiş şekildedir. - Kuruluş performans ölçümü, yönetimi ve gelişimi için resmi bir politika geliştirir. - Performans yönetimi sistemik kurumsal bir çerçeve olarak görülür. - Politika ve idare döngüleri entegre olmuştur.

Kaynak: Bouckaert ve Halligan’dan (2008) uyarlanmıştır.

Bouckaert and Halligan, farklı sistemlere sahip olan kurumlardaki uygulamaları gerçeğe mümkün olabilecek en yakın modeli yansıtabilmek için temel tanımlamalardan yola çıkarak bu dört modeli oluşturmuşlardır. Ancak bu, inceleyeceğimiz belediyelerin burada tanımlanan modellerden birisine tamamen uyması gerektiği

anlamına gelmemektedir. Yani bu modellerden birisine benzer veya bunlardan uzakta olan bir performans yönetim sistemi ile karşılaşabiliriz. Saha çalışmasından elde edilen bulgulardan hareketle, örnek belediyede uygulanan sistemin yukarıda ifade edilen hangi modele daha yakın olduğu belirlenecek ve bu sistemin detay ifadeleri aşağıdaki tablodaki ifadelerle belirlenecektir.

Tablo 2: Performans Yönetiminin Dört İdeal Tipi

		1. Model	2. Model	3. Model	4. Model
Ölçüm/Ölçme Performance measurement)	İdeal Tip (Ideal Type)	Geleneksel Performans İdaresi (Performance administration)	Performansların Yönetimleri (Managements of performances)	Performans Yönetimi (Performance management)	Performans Yönetimi (Performance governance)
	Ölçüm Yöntemi (Type of measurement)	Mekanik ve kapalı	içten interaktif ve kapalı	içten interaktif ve açık	içten ve dıştan interaktif
	Ölçüm Sisteminin Tasarımı (The design of the measurement system)	Çalışanlar tarafından hazırlanan özel uygulamaya yönelik projeler	Her idari birim için organize edilmiş personel ve danışmanlar tarafından hazırlanan standart projeler	Personnel ve danışmanlar tarafından ithal edilen standart modeller (Örnek edinim)	Paydaşlar, personel ve danışmanlar tarafından tasarlanmış standart modeller (Örnek edinim)
	Ölçüm Süresi (Span of measurement)	Sınırlı ve seçici:verimlilik ve üretkenlik : girdi, aktivite, ürün	Kurumsal olarak belirlenmiş: ekonomi,verimlilik ve geçerlilik: girdi, aktivite, ürün, etki, sonuç	Kuruluş ve politika temelli : ekonomi,verimlilik ve geçerlilik: girdi, aktivite, ürün, etki, sonuç	Tüm süre :ekonomi, verimlilik, geçerlilik ve güven :girdi, aktivite, ürün, etki/ sonuç, güven
	Ölçümün Derinliği (Depth of measurement)	Mikro	Mikro ve mezo	Mikro ve mezo	Tam derinlik : mikro, mezo ve makro
	Gösterge Kriterleri (Criterion of Indicators)	Teknik(geçerli ve güvenilir)	Teknik ve işlevsel	Teknik,işlevsel ve içten meşru	Teknik,işlevsel, içten ve dıştan meşru
	Ölçümün Spesifik Unsuru (Specific of dimension of Measurement)	Kalite değişmez olarak görülür.	Kaliteye ayrıca odaklanılmamıştır.	Kalite entegre olmuş bir odak noktasıdır.	Kalite sistemiktir..
	Ölçmenin işlevsizlikleri (Dysfunctionalities of measuring)	Patoloji farkındalığı yok	Patoloji konusunda ilgi başlar.	Patoloji sistemik tepkisel odak haline gelir.	Patoloji sistemik proaktif odak noktasıdır.

Birleştirme (Performance aggregation) (incorporation)	Birleştirme Seviyesi (Level of incorporation)	Statik	Karşılatırmalı olarak statik	Dinamik	Hiper dinamik
	Birleştirme Derecesi (Degree of incorporation)	Bağılantısız, izole olmuş	Her idari işlev için bağlantılı fakat konsolide olmamış	İçten konsolide	Dıştan konsolide
Kullanım (Use of performance information)	Genel Kullanım- (General Use)	Sınırlı ve teknik	Bağılantısız politika ve idare döngüleri	Bağılantılı politika ve idare döngüleri	Toplumsal kullanım
	Temel raporlama odağı (Main Reporting Focus)	İç hiyerarşi	İç idari işlevler	İçten yönetim dıştan siyasal	Yönetimsel, siyasi ve toplumsal
	Kullanım ile öğrenme (standartlar) (Learning by Using) (Standarts)	Tek döngülü öğrenme	Tek ve ayrı iki döngülü	Tek ve entegre olmuş iki döngülü	Tek, çift ve meta
	Performans için hesap verilebilirlik (Accountability for Performance)	İdari	Yönetimsel	Yönetimsel ve siyasal	Yönetimsel, siyasi ve toplumsal
	Performansın potansiyel katma değeri (Potential Value Added of Performance)	Sınırlı	Tekil gelişmeler	Entegre olmuş gelişmeler	Sistemik
	Performansın potansiyel işlevsizlikleri (Potential Dysfunction of Performance)	Başlıca işlevsizliklerden haberdar olmama	Tutarsız ve sub-optimal bilgi kullanımı	Negatif maliyet-kazanç analizi	Kontrol edilemeyen ve yönetilemeyen sistem
Bouckaert ve Halligan'ın (2008), "Four Ideal Type.." tablosundan uyarlanmıştır.					

Bu sebeple elde edilen verilerin (ülke modellerinden ve yerel uygulamalardan elde edilen modellerin) karışık (yukarıda ifade edilen modellerden birisine tam olarak uymayan fakat benzerliği olan) bir modeli yansıtmaması muhtemeldir. Bouckaert ve Halligan'ın tipolojisi ile olan bu farklılıkların normal olduğu göz önünde bulundurularak, farklı durumlarla karşılaşmanın mümkün olduğu söylenebilir. Örneğin, resmi bir performans yönetim sistemine sahip olmayan (yaygın olarak kullanılan sistemlerden birisini kullanmayan) fakat yine de alternatif yöntemlerle performansını yöneten bir yerel yönetim olabilir. Hatta resmi bir performans ölçüm ve yönetim sistemine sahip olan fakat bir şekilde performansını yönetmeyen bir yerel yönetim (bilinen aygıtları kullanmayan, verileri ölçmek ve yorumlamak veya performans hedefleri doğrultusunda aktörleri koordine etmek için girişimde bulunulmayan) olabilir.

3. Türkiye’de Kurumsal Performans Yönetiminin Yasal Dayanakları:

Çalışmamızda kullanacağımız metodoloji ve örnek saha çalışması olarak seçilen belediyelerin performans ölçüm ve yönetim süreçlerini değerlendireceğimiz model, bir önceki bölümde detaylı olarak ifade edildi. Bu bölümde ise Türkiye’de performans yönetiminin son yıllardaki gelişimi üzerinde özet bir değerlendirme yapılacaktır. Sözkonusu alandaki gelişmelerin ve ilgili sürecin analiz edilmesi örnek saha çalışmalarımızdaki uygulamaların daha iyi anlaşılması ve daha sağlıklı bir analiz için doğru verilerinin sağlanmasına yardımcı olacağı ifade edilebilir. Nitekim saha çalışmaları kapsamında, sistemin anlaşılması ve sorgulanması için yapılan mülakatlarda kullanılan temel çıktılardan birisi, ilgili kurumların performans odaklı yasal sorumlulukları için uygulamada geliştirdikleri paraktikler olmuştur.

Kamu kurumlarında performans yönetimi dendiğinde, genelde bir yönetsel işlev (mali işler veya insan kaynakları bölümleri gibi) veya kamu politikası üzerinde odaklanıldığı ileri sürülmektedir (Bouckaert ve Halligan, 2008). Oysa ki Türkiye’de kamu yönetimi reformu ile daha demokratik, daha etkin, daha verimli, daha şeffaf ve daha hesap verebilir bir yerel yönetim sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu çerçevede belediyelere yönelik yeni yetki ve kaynak transferi yapılmış ve beraberinde yeni bir örgütlenme sağlanması zorunlu kılınmıştır. Bu örgütlenme modelinin özündeki *stratejik yönetim* ile hedeflenen ise *kurumsal performans* yönetilebilir kılmaktır. Haliyle, performans yönetimi ilgili alanda objektif kriterleri belirlemeyi, sistemi kurmayı, ölçmeyi, denetlemeyi ve ödüllendirmeyi gerektirir.

Türkiye’de performans ölçümü ve yönetimi gibi kavramlar, kamu yönetiminde yönetilebilir performans sisteminin geliştirilmesi adına yapılan son on yıllık yasal düzenlemeler ile sık sık gündeme gelmeye başlamıştır. Bu alandaki yasal düzenlemelerin öncüsü niteliğinde olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetiminde performans odaklı bir yönetsel sistemin hakim kılınması hedeflenmiştir.

Aynı şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gibi yasal düzenlemeler ile 5018 sayılı kanunun düzenlemelerinin ruhuna uygun olarak kurumsal performansın ölçülmesi, denetlenmesi ve raporlanması gibi uygulamalar ile performans odaklı yönetsel bir sistemin kurulmasını vurgulanmıştır. 5018³ sayılı kanunun hedefi olarak; “*kamu kaynaklarının etkili, eko-*

³ 5018 sayılı kanun kamu kurumlarında performans yönetiminin esasları hakkındaki en keskin ifadelerini 9. maddede belirtmiştir: “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar...”

Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve

nomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir” ifadelerine yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 İl Özel İdaresi Kanunu ise 5018 sayılı kanundan daha sonra düzenlenmiş ancak bu kanunda öngörülen ilkelere uygun olarak belediyelerde ve il özel idarelerinde performans yönetiminin süreç ve sorumlularını tayin etmişlerdir. Yukarıda belirtilen kanunlar ve neticesindeki diğer mevzuat değişiklikleri ile yapılan düzenlemeler neticesinde performans ölçümü ve yönetimi adına (performans odaklı bir yönetim), aşağıda sıralanan somut yenilikler hayata geçirilmiştir.

- Stratejik plan (nüfusu 50.000 üzerinde olanlar için zorunlu kılınmıştır),
- Belediyeler Yıllık Performans Programları ve Faaliyet Programları hazırlayacak,
- Belediyelere Stratejik Plan ile uyumlu ve performans odaklı bütçeleme sistemi geldi,
- Belediyelerde iç denetim sistemi kuruldu,
- Belediyeler bağımsız denetim firmalarından hizmet satın alabilecek,
- Yeni bir insan kaynakları yönetimi (norm kadro, sözleşmeli personel, hizmetiçi eğitim imkânları, özel sektör ile işbirliği vs) getirildi,
- Belediye meclisinin daha sık toplanması (önce yılda 3 kez toplanan meclisin her ay toplanması) sağlandı,
- Meclis kararlarının daha etkin olabilmesi için ihtisas komisyonlarının kurulması sağlandı,
- Kent Konseylerinin kurulması ve belediyeler ile doğrudan ilişkilendirilmesi sağlandı,
- Belediyelere ulusal, bölgesel yerel yönetim birliklerine üyelik yetkisi verildi.

4. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Performansını Ölçmeye Yönelik Uygulamalar

Üniter bir yapıya sahip olan Türkiye, Avrupa’da sıkı merkezi politikaların

göstergelerini içeren performans programı hazırlar...Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.... Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir” (5018, Madde 9).

uygulandığı Napolenik ülkeler arasında gösterilmektedir. Tablo 3’te görüldüğü gibi devlet idari yapısının temel iki başlığından birisi olan ‘yerinden yönetim’ yapılanması altında yerel yönetimler teşkilatlanmıştır. Merkezi yönetim (Başkent Örgütü: Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu ile bunların yardımcı kuruluşları) hem taşradaki örgütleri (İl ve İlçe) hem de yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisini çeşitli yönetsel araçlar vasıtasıyla kullanmaktadır. Bunların başında İçişleri Bakanlığı bünyesinde teşkilatlanmış İller İdaresi Genel Müdürlüğü merkez-in taşra örgütleri (valilik ve kaymakamlıklar) üzerinde, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün ise yerel yönetimler (belediye, il özel idaresi ve köy) üzerinde denetleme ve gözetleme ile yetkilendirilmişlerdir. Özellikle bu iki kuruluşa gereken ilginin gösterilemeyişi, merkezin denetleme ve gözetleme alanında üzerine düşenleri yeterince yapamamasına sebep olmaktadır. Nitekim, Türkiye’deki en önemli idari sorunların başında, merkezi yönetimin objektif performans ölçüt ve kriterlerini geliştirerek hem taşra örgütü hem de yerel yönetimler üzerinde sürdürülebilir gelişim adına etkinlik ve verimlilik denetimini yeterince yapamaması gelmektedir.

Tablo 3: Türkiye’nin İdari Yapısı (Administrative Structure of Turkey)

Türkiye’nin İdari Yapısı	Merkezi Yönetim	İl
		İlçe
	Yerel Yönetim	Belediye
		Özel İl İdaresi
		Köy

Sözü edilen sürdürülebilir denetim mekanizmasının kurulmasının ve işletilmesinin oldukça zor olduğu kabul edilmektedir. Ancak sıkı hazırlanmış bir yönetsel programın ehil bir ekip tarafından uygulanması ile başlangıç adımlarının atılması sağlanabilir. Gerisinde ise sabır ve istikrarlı takip ile sahada istenilen yönetsel kültürün oluşturulması ve geliştirilmesi hedeflenebilir. Zor gibi gözükse de bu sıkı yönetsel döngüyü başarabilen devletlerin, genelde ‘gelişmiş demokratik ülkeler’ safında yer aldıkları gerçeği, bizlere sözü edilen sürecin kolay olmadığı, fakat istikrarlı ve azimli uygulamaların gerekliliği vurgulanmak istenmiştir.

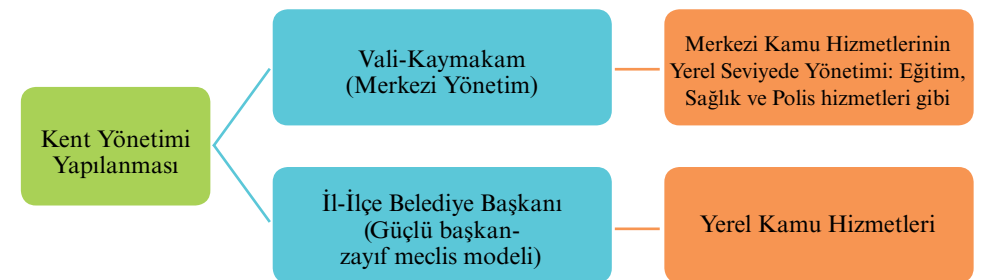
Tablo 4: Türkiye’de Belediye Yapılanması ve Çeşitleri.

Türkiye’de Belediye Yapılanması	Metropolitan İl Seviyesinde	Metropolitan Belediye
		Metropolitan İlçe Belediye
	İl Seviyesinde	İl Seviyesi
		İlçe Belediyesi
		Belde Belediyesi

Türkiye’de yerel yönetimlerden, bakanlar kurulu adına İçişleri Bakanlığı sorumludur. Bakanlık bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün (MİGM) yerel yönetimlerin çalışma prosedürlerini hazırlayan, geliştiren ve uygulamasını izlemesi gereken sorumlulukları vardır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat Kanununu 11. Maddesinde MİGM’nin görev ve sorumlulukları aşağıda gibi belirlenmiştir;

- Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,
- Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu ve yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,
- Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,
- Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistikî bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,
- Mahalli idareler personelinin hizmetiçi eğitimini ve uygulanmasını takip etmek, Eğitim Daire Başkanlığıyla işbirliği yaparak planlamak,
- Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,
- Mahalli idare kontrolörlerinin çalışma programlarını Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görüşünü almak suretiyle düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak,
- Mahalli idare fonlarının, Müşterek Trafik Fonunun, Muhtaç Asker Ailelerine Yardım Fonunun kanunların ve ilgili mevzuatın öngördüğü şekilde ve Bakanlığın yetki sınırları içinde dağıtılmasını ve idaresini sağlamak, takip ve kontrol etmek.

Tablo 5: Türkiye’de Kent Yönetimi Yapılanması



Ayrıca sözkonusu kanunun 2/g maddesine göre yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkilerini düzenlemekle sorumlu olan MİGM'nin, belediyeler için hizmet standartlarının, performans ölçüt ve göstergelerinin hazırlanması ve bu yönde denetimlerin yapılarak raporlanmasıyla görevli olduğu söylenebilir. Yukarıda ifade edildiği gibi merkezi yönetimin bu alanda geliştireceği yönetsel kapasite hem yerel kamu hizmetlerinin etkinliğini artıracak hem de yerel yönetimlerin daha fazla görev üstlenmeleri için fırsatlar oluşturacaktır. Yerel yönetimlerin kapasitelerinin yeterli olduğu yönündeki inancın gelişmesiyle merkezi görev ve kaynakların yerel yönetimlere doğru kaydırılması daha hızlı olacaktır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin geliştirilmesi aynı zamanda demokratikleşme ve yerelleşme çalışmalarını da doğrudan etkilemektedir. Tabandan gelen yerelleşme ve demokratikleşme isteklerinin temelinde merkezi görev ve rollerin paylaşımı yatmaktadır. Ancak izleme, gözetleme ve denetleme hususunda kendini rahat hisseden bir merkezi yönetim, görev ve kaynaklarını yerel yönetimler ile paylaşmaktan çekilmeyecektir. Haliyle her gelişmiş ve gelişmekte olan demokratik devletin en temel uğraşlarında birisi yerel ve bölgesel yönetimler için performans ölçüt ve kriterlerinin oluşturulması ve bu yönde kurulacak olan sistemin sürdürülebilirliği olmuştur/olmalıdır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında sürdürülebilir bir performans yönetim sisteminin oluşturulması konusunda, araştırmacılar uluslararası geniş katılımlı gruplar oluşturarak karşılıklı ülke deneyimlerini incelemektedirler. Türkiye'nin (Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından temsil edilmektedir) de aralarında bulunduğu 31 Avrupa ülkesinin yerel yönetim reformlarını ve özellikle yerel yönetimler için performans yönetimi çalışmalarını inceleyen *LogRef*⁴ adlı araştırma projesi bu alandaki önemli uluslararası örneklerden birisidir.

Yerel yönetimler için performans ölçüt ve kriterlerinin geliştirilmesi amacıyla MİGM tarafından organize edilen YERELBİLGİ⁵ ve BEPER⁶ adlı projeler bu alandaki ulusal örneklerdendir. 2001'de başlayan YERELBİLGİ Projesinin amacı yerel yönetimlerin faaliyet ve hizmetleri ile ilgili güncel ve kolay erişilebilir verilerin toplanmasıdır. 2002 yılında başlayan BEPER Projesi ise yerel yönetimlerin performansının ölçülmesi konusunda hazırlanan ilk projedir. BEPER Projesi ile yerel yönetimler için performans hedeflerinin belirlenmesi, yerel hizmet kalitesinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi ve yeni hedefler konulması gibi stratejiler belirlenmiştir. YERELBİLGİ ve BEPER projeleri yerel yönetimlerin faaliyetlerinin sayılar ile ifade edilerek kategorik başlıklar altında derlenmesi ve performanslarının ölçümü için ölçüt ve kriterlerin geliştirilmesine yönelik ciddi eylemler olarak kabul

⁴ http://www.cost.eu/domains_actions/isch/Actions/IS1207?parties

⁵ Yerelbilgi.turkiye.gov.tr resmi web sitesinden giriş yapılabilmektedir.

⁶ Hedeflenen sonuca ulaşamamasından dolayı proje halihazırda durdurulmuştur.

edilmektedir. Sözkonusu projeler Türkiye'de performans odaklı bir kamu yönetiminin hakim kılınması çabalarının öncü uygulamaları olarak kabul edilebilir.

4.1. Yerelbilgi Projesi:

Yerelbilgi Projesi ile yerel yönetimlerin kurumsal kapasite ve sunmakta oldukları kamu hizmetlerine ilişkin güncel ve güvenilir verilerin toplanması hedeflenmiştir. Yerel kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulmasının yanında yerel kamu idarelerinin hesap verebilirliği sağlanmak istenmiştir. Proje İçişleri Bakanlığı (MİGM) ve Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) işbirliği ile tasarlanmış ve 2001 yılında başlamıştır. 2009 yılında TÜRKSAT ile yapılan sözleşme ile e-devlet kapsamına entegre edilerek yeniden yapılandırılan proje, deneme yanılma yoluyla zaman içinde geliştirilerek, uygulamadaki bazı ciddi aksaklıkların düzeltilmesi ile halen devam etmektedir. Yerel yönetimler alanında en kapsamlı güncel veri tabanını oluşturan sistem ile aşağıdaki temel başlıklar altında toplanan veriler sınıflandırılmaktadır:

- Kurum kimlik, kadro ve istihdam bilgileri,
- Kurum araç ve iş makinelerine ait bilgiler,
- Borç stok bilgileri (diğer mali veriler Maliye Bakanlığından alınmaktadır)
- İmar uygulamalarına ve planlarına ait bilgiler,
- Su ve kanalizasyon hizmetleri,
- Katı atık ve ulaştırma hizmetlerine ilişkin bilgiler,
- Turizm bilgileri,
- Otopark bilgileri ve belediye yol envanteri,
- Ruhsatlandırma işlemleri gibi.

Gereğinden fazla detay içeren ve tekrar sayılabilecek soruların elenmesi ve yeni bir yazılımın desteği ile daha sade bir format oluşturulmuştur (proje başlangıcında sorulan 7.268 soru 353'e düşürülmüştür). Maliye Bakanlığı ile yapılan protokol ile mali veri setlerinin Maliye Bakanlığında doğrudan alınması soru sayısının azalmasında önemli rol oynamıştır. Soru sayısının azalmasında kullanılan diğer etkili yöntem ise sadeleştirme ve soru birleştirme olmuştur. Başlangıçta her bağımsız idarenin kendi verilerini girmesi istenmişti, ancak veri güvenliği konusunda ciddi kaygıların oluşmasıyla yeni bir veri girişi metodu geliştirilmiştir: Valilikler, il özel idareleri, il belediyeleri, kaymakamlıklar ve büyükşehir ilçe belediyeleri kendi verilerini girmeleri gerekmektedir. Büyükşehir olmayan ilçe belediyeleri için ilçe kaymakamlığı, köyler, belde belediyeleri ve belediye birlikleri için ise mahalli idare müdürlükleri görevlendirilmiştir.

YERELBİLGİ Projesi ile yerel yönetimler alanında karşılaştırılabilir ve ortak

bir veri tabanının oluşturulması hedeflenmiştir. Bu kapsamda aşağıda sıralanan mahalli idare birimlerinde düzenli olarak veri toplanmaktadır.

- Mahalli idare müdürlükleri,
- İl özel idareleri (ve il özel idarelerine ait şirketler),
- Belediyeler (ve belediyelere ait şirketler),
- Kaymakamlıklar,
- Köyler,
- Mahalli idare birlikleri.

4.2. BEPER Projesi:

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından belediye hizmetlerine yönelik hizmet standartlarının geliştirilmesi ve bu yönde performans ölçümü amacıyla tasarlanan BEPER projesi için Dünya Bankasından 350.000 dolar hibe alınarak başlamıştır. İddialı başlayan proje için MİGM bünyesinde bir uygulama birimi kurularak ulusal ve uluslararası danışmanlar ile çalışılması planlanmıştır. Proje öncelikle nüfusu 100.000’in üzerinde olan 129 belediyede uygulanmıştır. Söz konusu belediyelerin hizmet verdiği nüfus, 2000 yılı verilerine göre ülke genelindeki beledi nüfusunun 54’ü civarındadır.

BEPER ile esas olarak belediyelerin hizmet kapasitesinin geliştirilmesi amaçlan- sa da, merkezi yönetimin gözetim-denetim kapasitesinin artırılması da hedeflenmiştir. Nitekim belediyeler üzerinde bu yönde söz sahibi olan ve oldukça yetersiz kaldığı bilinen MİGM’ne göre BEPER’in amaçları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Hesap verebilirliği ve şeffaflığı artırmak,
- Yerel katılımı mekanizmalarını güçlendirmek,
- Etkin ve verimli hizmet stratesini ilke edinmek,
- Paydaşlar için objektif veriler hazırlamak,
- Belediyeler için performansı ölçme ve değerlendirme amaçlı modellere zemin hazırlamak (Bilge, 2007).

Tüm bunların gerçekleştirilebilmesi amacıyla belediyelerin ürettikleri ve sundukları hizmetler için performans ölçüt ve kriterlerinin geliştirilerek ulusal ölçekte karşılaştırmaların yapılması hedeflenmiştir. Ancak BEPER ile hedeflenen neticenin elde edilemeyeceğinin düşünülmesi üzerine projenin durdurulmasına/iptaline karar verilmiştir. BEPER’in uygulamada karşılaştığı aksaklıkların başında, belediyelerce girilen verilerin doğruluğu üzerinde bir kontrol mekanizmasının olmayışıdır. Yani belediyeler gerçeği yansıtmayan verileri sisteme girebilmişlerdir.

Sisteme girilen verilerin doğru olmadığı yönünde şüphenin ötesinde kesin oransal ve rakamsal tespitler yapılmıştır (bazı beledi hizmetlerde yüzde yüzün üzerinde tahsilat yapıldığını gösteren veriler ve kentin çok küçük bir kısmında kullanılmasına rağmen doğalgaz kullanımını yüzde yüz gösteren veriler gibi). Ancak bu tür yanlış veri girişinin çok abartılmadan düzeltilmesi için çaba gösterilebilirdi. Bilerek yanıltıcı verilerin girilmesinin cezai müeyyidesinin olması ve merkezi yönetimin taşra kuruluşları (valilik ve kaymakamlıklar) eliyle denetim yapması, ilk aşama kontrol mekanizması olarak düşünülebilirdi.

BEPER’in sahada yeterince anlaşılmasının diğer bir sebebi, projenin gereğinden fazla detay içeren sorular ile uygulayıcıları endişeye sevk etmesidir. Kurumsal yönetim kapasiteleri zaten zayıf olan belediyeler onlarca kategori altında yüzlerce soruları cevaplamak zorunda kalmışlardır. Veri toplama ve değerlendirme kapasiteleri olmayan ve daha önemlisi bunun gereğini henüz kavramayan belediyeler için hizmet standartlarını gösteren verilerin istenilmesi stratejik bir hata olarak kabul edilmelidir. Nitekim belediyelerin çoğu isteseler de BEPER’in istediği verileri doğru olarak sisteme giremezlerdi. Çünkü belediyelerin sistematik bir veri toplama sistemine ve dolayısıyla sağlıklı verilere sahip oldukları tartışmalıdır. BEPER projesinin tasarımının hatalı olduğunun anlaşılması için sorulması gereken soru: herhangi bir performans yönetim modeli olmayan bir belediye, nasıl olur da sunmuş olduğu hizmetleri rakamlar ve oranlar ile takip ederek, bunları bir merkezde toplayarak analiz edebilir?

Esasında BEPER ile tüm bu yönetsel gerçekler gözardı edilerek, Birleşik Krallık (UK) gibi bazı ülkelerin geliştirmiş oldukları modellerden esinlenilmiş ve bir ‘merkezi model’ tasarlanarak uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak örnek alınan modeller uzmanlarınca iyi analiz edilmiş olsaydı, bu tür modellerin geliştirilmesinde öncelikle belediyelerin kurumsal yönetim altyapısının geliştirilmesi ve sistematik veri toplama yeteneğinin de sistemin önemli bir dayanağı olduğu görülürdü. Nitekim Birleşik Krallık’ta başarılı olduğu iddia edilen sistemin temelinde, bağımsız bir denetim birimi olan *The Audit Commission*’un çalışmaları vardır. Veriler Türkiye’deki Sayıştay benzeri bu komisyonun görevli müfettişleri tarafından yıllık olarak toplanmaktadır. Belediyelerde ise bu komisyonlar ile koordineli çalışan iç denetçiler vardır. Nitekim Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol ve Yönetimi Kanunu ile getirilen iç denetim ve denetçilik sistemi ile Birleşik Krallık’ta olduğu gibi belediye yönetiminden bağımsız bir denetim mekanizmasının kurularak doğru ve güncel verilerin Sayıştay gibi üst denetim birimleri için hazırlanması hedeflenmişti. Ancak uygulamada iç denetim ve denetçilik sisteminin, hedefleninin dışında gelişerek klasik belediye teftiş sistemine benzediği ve neticesinde silik kaldığı söylenebilir.

5. Saha Çalışması Bulguları ve Değerlendirmesi:

Saha çalışmasında iki farklı araştırma yönetimi kullanılmıştır. Öncelikle ilgili belediyenin performans yönetimi ile ilgili olabilecek her türlü yayını veya dökümanlarının (stratejik planları, performans programı raporları, yıllık faaliyet raporları vb.) detaylı incelenmesi üzerinden durum analizi (SWOT tekniği kullanılmıştır) yapılarak genel bir kanı oluşturulmak istenmiştir. İkinci olarak ise ilgili belediyenin performans yönetimi deneyimini sorgulamak amaçlı mülakatlar yapılması hedeflenmiş ve bu doğrultuda ilgili belediyelerde Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Mali İşler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Bilgi Teknolojileri Müdürlüğü, Üst Düzey bir yönetici/danışman ve seçilmiş üyelerden birisiyle görüşme yapılmıştır. Mülakat soruları Bouckaert ve Halligan (2008) eserlerinde detaylandırıldıkları anket sorunlarından esinlenerek oluşturulmuştur. Seçilen belediyelerde performans yönetimi konusunda kurumsal kültür ve bu yöndeki uygulamaları derecelendirmek/sınıflandırmak için Bouckaert ve Halligan (2008) modeli kullanılacaktır. Bu model temel olarak belediyelerdeki performans yönetimi anlayışını performans ölçme (performance measurement), verileri interaktif olarak kullanabilme (data incorporation) ve performans ölçme odaklı elde edilen verileri kullanabilme (data usage) kategorileri altında değerlendirmektedir.

5.1. Birinci Saha Çalışması: A Belediyesi

Saha çalışmasında case olarak seçtiğimiz belediye metin içinde ‘*A Belediyesi*’ olarak adlandırılacaktır. A Belediyesi büyük bir metropol ilimizde yer alan bir ilçe belediyesidir. Bölge 2008 yılında ilçe olmuş ve 2009 yılındaki mahalli idare seçimlerinden sonra ilçe belediye teşkilatının organları oluşturulmuştur. Ancak bölgede daha önce üç farklı belde belediyesi tarafından beledi hizmetler verilmekteydi. Bu örneği seçmemizin temel sebebi, etkin bir kurumsal yapı ve yönetsel kültürün oluşturulması için ilçenin yeni kurulmasının fırsat veya dezavantaj olarak değerlendirilmesinin test edilmesidir. İlçe nüfus yoğunluğunun azlığı bakımından ve yeşil alanların korunması açısından bölgenin en şanslı ilçelerinden birisidir. 350 kişinin çalıştığı belediye yaklaşık 221.000 kişinin yaşadığı alanda kentsel hizmetleri sunmaktadır. Sosyo ekonomik yapı bakımından Türkiye ortalamasının üzerinde olan ilçede belediye performans yönetiminin değerlendirilmesi aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

A Belediyesi: Geleneksel Performans Yönetimi (Pre-Performance Administration)		
Ölçüm/Ölçme (Performance measurement)	Ölçüm Yöntemi Şekli (Type of measurement)	Kapalı
	Ölçüm Sisteminin Tasarımı (The design of the measurement system)	Kurum tarafında sınırlı alanlarda (personel performansı ve zorunlu mali veriler gibi) ölçüm için geliştirilmiş uygulama.
	Ölçüm Süresi-Aralığı (Span of measurement)	Sınırlı.
	Ölçümün Derinliği (Depth of measurement)	Mikro (sürdürülebilir olmayan yüzeysel veri toplama).
	Ölçmenin İşlevsizlikleri (Dysfunctionalities of measuring)	Patoloji farkındalığı yok (performans yönetiminin önemi ve gereği konusundaki eksiklikler hakkında).
Birleştirme (Performance aggregation) (incorporation)	Birleştirme Seviyesi (Level of incorporation)	Statik (toplanan verilerin ortak-çapraz kullanımı konusunda etkin uygulama yok).
	Birleştirme Derecesi (Degree of incorporation)	Bağılantısız, sınırlı alanlarda bazı veriler toplanıyor ancak birbirinden izole durumda.
Kullanım (Usage)	Genel Kullanım (General Use)	Sınırlı ve teknik (yasal mali raporlarda kullanım ile yetinilmektedir. sınırlı alanda elde edilen verilerin sürdürülebilir projeler ile desteklenmemektedir).
	Temel raporlama odağı (Main Reporting Focus)	İç hiyerarşi (yasal prosedür gereği üretilen raporlar).
	Kullanım ile öğrenme (standartlar) (Learning by using) (Standarts)	Tek döngülü öğrenme.
	Performans için hesap verilebilirlik (Accountability for Performance)	İdari-siyasi (hiyerarşik idari raporlar ve meclis denetimi için bütçe raporu).
	Performansın potansiyel katma değeri (Potential Value Added of Performance)	Sınırlı.
	Performansın potansiyel işlevsizlikleri (Potential Dysfunction of Performance)	Patoloji farkındalığı yok (başlıca işlevsizliklerden haberdar olmama)
Bouckaert ve Halligan'ın (2008), "Four Ideal Type," tablosundan uyarlanmıştır ve tablo içindeki tanımlamalar modelin aslına sadık kalınarak belirlenmiştir, tabloda geçen tanımlamaların detaylı içeriği yazarların kitabında bulunabilir.		

Performans Measurement: Klasik weberyan örgütlenme biçiminin hakim olduğu A Belediyesinde, ‘güçlü başkan zayıf meclis’ yönetsel formunun katı bir yorumu gözlenmektedir. Haliyle başkanın tepede olduğu güçlü bir hiyerarşik yapı şekillenmiştir. Başkan yardımcılarını vasıtasıyla tüm bürokratik yapı sıkı bir şekilde başkana bağlıdır ve başkanın gözetim ve denetiminde olması gereken bir yapı sözkonusudur. Nitekim 5393 Sayılı Belediye Kanununa göre: belediyenin stratejik planını hazırlamak, bu plana göre kurumsal performansı yönetmek belediye

başkanının görevi olarak sayılmıştır. Ancak stratejik planın hazırlanış prosedürü haricinde, kurumsal performansın nasıl yönetilmesi gerektiği konusunda ölçüt ve kriterler belirlenmemiştir. Bu sebeptendir ki kurumdan kuruma ciddi farklılık gösteren uygulamalara rastlanmaktadır.

Bu değerlendirmeler ışığında A Belediyesinde, Stratejik düzey yönetim kademesinin (başkan ve yardımcıları) oldukça etkindirler ve müdürlükler direktifler doğrultusunda rutin işleri yapar durumdadırlar. Yönetimsel hiyerarşinin katı biçimde uygulandığı kurumda klasik ilk basamak weberyan kamu yönetimi (Pre-Public administration) gözlenmektedir. Performans ölçüm ve yönetimi adına örnek alınan bir model, uyarlanan bir model veya kuruma has geliştirilerek (ad hoc) takip edilen bir uygulama henüz mevcut değildir.

Kurumda performans ölçümü veya yönetimi konusunda belirgin bir farkındalık gözlenmemiştir. Performans ölçümü adına veri toplama işlemi yukarıda belirtildiği gibi bazı sınırlı alanlarda (yasal raporlama gerektiren) rutin bir belediyeçilik işlemi olarak devam etmektedir. Örneğin zorunlu mali raporlamalar için finansal verilerin toplanması Mali İşler Müdürlüğüne sistematik olarak yapılmaktadır. Ancak buradaki veri toplama, girdi-çıkı esastır. Bu durumda mali verilerin toplanması ve değerlendirilmesinde verimlilik ve etkinlik gibi parametreler henüz kullanılmadığı söylenebilir.

Performans yönetimi adına bir sistemin kurulması ve sürekli verilerin toplanması konusunda ciddi bir isteksizlik ve vurdumduymazlık gözlemlenmektedir. İlk saha çalışmamız olan A Belediyesi genel olarak performans yönetimini, merkezi yönetimin bir çeşit denetim aracı olarak değerlendirmektedir. Yani performans yönetimi ilk olarak merkezi denetimin araçlarını çağrıştırmaktadır. Hatta, belediyelerde performans denetiminin yapılabilmesi için merkezi hükümetin genel standartları belirlemesi gerektiği vurgulanmıştır. Özetle kurumsallaşma ve yerel hizmetlerin etkin sunumu için belediye performansının yönetilebilir olması gerektiği konusunda farkındalığın oldukça düşük seviyede olduğu gözlemlenmiştir.

Performance incorporation: Yukarıda açıklandığı üzere performansın ölçümü adına yapılan kayda değer bir çalışma tespit edilememiştir. Ancak bazı istisnai müdürlükler kendi yasal raporlama süreçleri için kurum genelinde sistematik veri toplamaktadırlar. Sınırlı alanlarda toplanan bu verilerin kurum genelinde kullanımı konusunda ciddi kısıtlar vardır. Birimlerin genel olarak kurumu ilgilendiren verileri toplamaları konusunda ağır bir hiyerarşik bürokrasi işlemektedir. Bu durumda yasal raporlamalar için kullanılan verilerin dahi güvenilirliği konusunda şüpheler oluşmaktadır. Hatta kurum içinde aynı konuda farklı birimlerce yapılan çalışmalarda birbirinden oldukça farklı verilerin toplanabildiği dile getirilmektedir. Bu durum verilerin karşılaştırılabilir olmayışı ve veriler arasında

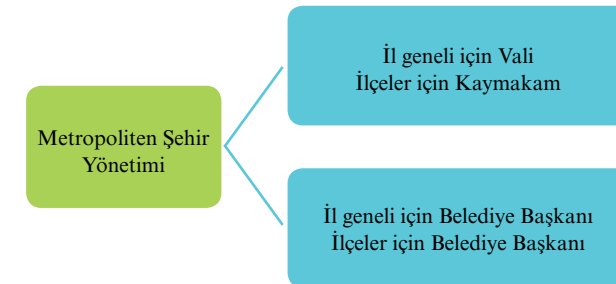
konsolidasyonun (incorporation) yapılamayışından kaynaklanıyor olabilir.

Performance use: Kurumun yasal raporlarının hazırlanması ve faaliyet raporlarının hazırlanmasında kullanılacak olan verilerin toplanması ise müdürlüklerin inisiyatifine bırakılmış ve onlardan gelen bilgilerin güvenilirlik açısından kontrolüne veya çapraz sorgulamasına ihtiyaç duyulmamıştır. Kurumda yatay ve dikey iletişim stratejileri belli değildir. Bu konuda herhangi bir yazılı materyalleri yoktur. Mevcut hiyerarşik yapı içerisinde kurumiçi birimlere göre farklılık gösteren bir iletişim kültürü gelişmiştir. Üst düzey toplantılar haricinde, kurum içinde verilerin paylaşılması ve stratejik eylemlerin planlanması için hayati öneme sahip olan belirgin bir toplantı düzeni tespit edilememiştir.

5.2. İkinci Saha Çalışması: B Belediyesi⁷

B Belediyesi Türkiye'nin büyük metropol kentlerinden birisini temsil etmektedir. Yaklaşık 15 milyonluk nüfusuyla dünyanın en kalabalık metropollerinden birisidir. Ülke nüfusunun önemli bir kısmını barındırmanın yanında ülke GSMH'sını yaklaşık yüzde ellisini bu metropol üretmektedir. Bu devasa büyüklükleri taşıyan kentin beledi yönetiminden sorumlu olan metropol belediye yönetimi kentsel hizmetlerin üretim ve sunumunda tek başına sorumludur.

Tablo 6: Metropoliten Şehirlerin Yönetim Yapısı



Bu ağır yükün altında kalan herhangi bir belediyenin, oldukça zorlanacağı tahmin edilebilir. Nitekim bu büyüklükteki bir kentin belediye yönetimi için özel yasal düzenlemelerin yapılması ve kendine has bir yönetim modelinin geliştirilmesi gerektiği uzun yıllardır dile getirilmektedir. Ancak mevcut durumuyla, B Belediyesi ülkemizdeki diğer büyükşehir belediyeleriyle aynı mevzuata tabidir

⁷ Bu saha çalışmasında elde edilen verilerin bir kısmı 2014 KAYFOR XII Konferansında yazar tarafından sunulan bildiriye farklı yorumlar ile kullanılmıştır. Ancak yeni mülakatlar ve basılı veriler ile desteklenen ikinci saha çalışmasında kısmen farklı bir sonuca ulaşılmıştır.

ve herhangi bir özel yasal uygulamaya tabi değildir. Belediye hizmet binalarının kent genelindeki dağılımında ciddi bir dağınıklık olduğu ve yetersiz oldukları kabul edilmektedir. Sosyo-ekonomik bakımdan Türkiye’nin gelişmiş illerinden birisi olarak gösterilmekle beraber, insani gelişmişlik ve yaşam kalitesi kriterleri bakımından Türkiye ortalamasını yansıtacak hemen her kesimin yer aldığı bir kenttir. Bu alandaki farklılıklar il genelindeki farklı ilçe belediyelerinin kentsel gelişmişlik ve yaşam kalitesi seviyesini sergileyen göstergelerden kolayca gözlemlenebilmektedir. Örneğin bir ilçe belediyesinde, kentsel yaşam kalitesini olumsuz etkileyen en temel unsur sosyo-kültürel faaliyetlerin azlığı, diğer bir ilçe belediyesinde ise altyapı ekisklikleri ve sağlıksız yaşam alanları gösterilebilmektedir. Özetle il genelinde hem sosyal yapı hem de kentsel yapının oldukça kozmopolit olduğu, bunun da belediye yönetimin karşılaştığı önemli sorunlar arasında olduğu dile getirilmektedir (Demirkaya, 2014).

B Belediyesi: Performansların Yönetimleri (Managements of performances)		
Ölçüm/Ölçme (Performance measurement)	Ölçüm Yöntemi Şekli (Type of measurement)	İçten interaktif ve kapalı
	Ölçüm Sisteminin Tasarımı (The design of the measurement system)	Her idari birim için organize edilmiş personel ve danışmanlar tarafından hazırlanan standart projeler
	Ölçüm Süresi (Span of measurement)	Kurumsal olarak belirlenmiş : ekonomi, verimlilik ve geçerlilik: girdi, aktivite, ürün, etki, sonuç
	Ölçümün Derinliği (Depth of measurement)	Mikro ve mezo
	Gösterge Kriterleri (Criterion of Indicators)	Teknik ve işlevsel
	Ölçümün Spesifik Unsuru (Specific of Dimention of Measurement)	Kaliteye ayrıca odaklanılmamıştır.
Birleştirme (Performance aggregation) (incorporation)	Birleştirme Seviyesi (Level of incorporation)	Karşılatırmalı olarak statik
	Birleştirme Derecesi (Degree of incorporation)	Her idari işlev için bağlantılı fakat konsolide olmamış
Kullanım (Usage)	Genel Kullanım (General Use)	Bağılantısız politika ve idare döngüleri
	Temel raporlama odağı (Main Reporting Focus)	İç idari işlevler
	Kullanım ile öğrenme (standartlar) (Learning by Using) (Standarts)	Tek ve ayrı iki döngülü
	Performans için hesap verilebilirlik (Accountability for Performance)	Yönetimsel
	Performansın potansiyel katma değeri (Potantial Value Added of Performance)	Tekil gelişmeler
	Performansın potansiyel işlevsizlikleri (Potential Dysfunction of Performance)	Tutarsız ve sub-optimal bilgi kullanımı
Bouckaert ve Halligan’ın (2008), “Four Ideal Type,” tablosundan uyarlanmıştır ve tablo içindeki tanımlamalar modelin aslına sadık kalınarak belirlenmiştir, sözkonusu tanımlamaların detaylı içeriği yazarların kitabında bulunabilir.		

Performans Measurement: İkinci saha çalışması kapsamında mülakat yapılanlar tarafından B Belediyesi, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve kurumsal performans yönetimi bakımından Türkiye’de iyi uygulamaya sahip olan belediyeler arasında gösterilmektedir. Özellikle stratejik düzey yönetici ve seçilmiş üyelerin bu konuda oldukça yüksek bir özgüvene sahip oldukları gözlemlenmiştir. DPT’nin en iyi stratejik plan örneği olarak kendi kurumlarının stratejik planını seçtiğini hatırlatarak kurumlarının stratejik olarak iyi yönetildiğini iddia etmektedirler. 1994’ten beri hemen hemen aynı siyasi kadro ile yönetilmelerini ve mevcut belediye başkanının 3. kez seçilmesinin bu alandaki başarının eseri olduğu dile getirilmiştir.

B Belediyesi uzun bir deneme sürecinden sonra kendine özel (Ad Hoc) model geliştirerek kurumsal performansını ölçtüğünü ve yönettiğini dile getirmektedir. Strateji geliştirmeden sorumlu birimin yöneticisi özellikle EFQM ve Balanced Scorecard (BC) modellerinin özümsemesi için bu alanda ciddi eğitim programlarının düzenlendiğini ve danışmanlık hizmetlerinin alındığını vurgulamıştır. Özellikle stratejik hedeflerin takip edilmesi amacıyla sırasıyla Balanced Scorecard Modelinin ve EFQM modelinin öncelikle uygulandığını, ancak kısa bir süre sonra ihtiyaca cevap veremedikleri için kendilerine özel bir uygulama geliştirme yoluna gittiklerini belirtmişlerdir. Kurumsal performansın ölçülmesi ve yönetilmesi amacıyla geliştirilen modelin esin kaynağı olarak EFQM ve Blanced Scorecard modelleri gösterilmektedir.

Kurumda uygulanan modelin temelinde Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından belirlenen başlıklar altında tüm müdürlüklerden veriler yıllık olarak toplanmakta ve değerlendirmeler önceki yılın verileriyle karşılaştırılarak yapılmaktadır. Toplanan veriler aynı zamanda ağırlıklı olarak yıllık performans programı ve faaliyet raporunun dizaynında kullanılmaktadır. Ancak stratejik planda öngörülen hedeflerin yerine getiriliş süreci hakkındaki sorumlunun iyi giden ‘mülakat performansını’ oldukça olumsuz etkilediği gözlemlenmiştir. Çünkü bu hedeflerin kurumun geliştirdiği model tarafından takip edilmediği belirtilmiştir. Sadece müdürlüklerden yıllık olarak toplanan verilerden oluşan tablo üzerinden kurumsal performansın değerlendirildiğini dile getirmeleri, EFQM ve Balanced Scorecard modellerinin ne derecede özümsemişi hakkında ciddi soru işaretleri oluşturmuştur. Bu konudaki izlenimimiz, sözkonusu modellerin uygulaması aşamasında, kurumsal yönetim altyapı eksikliğinden dolayı zorlandığı ve bunun karşısında daha kolay olabilecek, fakat EFQM ve BC modelleri ile pek bağdaşmayan özel bir kurumsal uygulamanın ortaya çıktığıdır. Ancak personel performansının değerlendirilmesine ilişkin EFQM modelinin alt uygulamalarının kurumda titizlikle takip edildiği ve olumlu neticelerin alındığı ilgili müdürlük tarafından dile getirilmiştir. Bu alanda kurumsal aidiyet ve iş motivasyonunun sağlanmasına yönelik ayrı bir çabanın olduğu

ve kurumun sürdürülebilir bir İK yönetimi için yoğun çaba gösterdiği dile getirilmiştir. Birinci saha çalışması olan A Belediyesinde olduğu gibi B Belediyesinde de hizmetiçi eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanmasında bölgesel ve ulusal beledi birliklerle sıkı bir işbirliğinin olduğu gözlemlenmiştir (Demirkaya, 2014).

Performance Incorporationl Use: Performans verileri bölümler arasında sistematik olarak toplanmakta ve öznel birimler içinde aktif olarak kullanılabilir. Ancak birimlerarası performans verilerinin konsolidasyonu ve yaygın kullanımı konusunda girişimler olsa da henüz etkin bir sistem geliştirilememiştir. Kurumsal düzeyde performans verilerinin birleştirilerek, doğruluğu teyit edilmiş verilerin üretilmesi konusunda henüz mesafe katedilmesi gerekmektedir. Ancak verilerin birimler arasında toplanması konusunda dikkate değer bir mesafe kat edilmiştir. Özellikle yasal raporların hazırlanması sürecinde (stratejik plan, bütçe, performans programları ve faaliyet raporları gibi) veriler birimler arasında süratli bir şekilde toplanabilmektedir.

Birimler (müdürlükler, daire başkanlıkları, genel müdürlükler, iştirakler) arasında toplanan verilerin konsolidasyonu konusunda Strateji Geliştirme Müdürlüğüne önemli bir misyon yüklenmiştir. Kurumun 1. ve 2. Stratejik Planı döneminde (özellikle 2006-2011) yılları arasında bu alanda çeşitli çalışmalar başlatılarak özgün bir sistem oluşturulmuştur (Kuruma özel bir performans değerlendirme sistemi kurulmuş, ayrıca EFQM ve BS gibi performans yönetim sistemleri kullanılmıştır). Ancak bu alandaki başarının sonraki yıllarda devam ettiremediği gözlemlenmiştir. Nitekim kurumsal düzeyde üretilen performans verilerinin konsolidasyonu ve yaygın kullanımı konusunda, 2006 yılından itibaren geliştirilen ‘Kurumsal Performans Değerlendirme Sistemi’ (kendine özel yazılımı ile) oldukça iddialı ve başarılı ilerleyen bir çalışma olduğu halde 2010 yılından itibaren kullanılmamıştır. Bu sistemin terkedilmesinin sebepleri konusunda ısrarlı sorularımız ya cevapsız kalmış ya da tatmin edici olmaktan uzak değerlendirmeler ile karşılaşılmıştır. Bu durumda elde edilen veriler ışığında, söz konusu sistemin kurumsal bir sahiplenme ile değil, konjonktürel yönetsel bir sahiplenme ile kurulduğu ve yönetildiği anlaşılmaktadır.

6. Bulgular ve Öneriler:

Bu bölümde Türkiye’de belediyelerde performans yönetimi konusunda yapılan düzenlemeler ve bu yönde ülke çapında uygulanan bazı projeler (YERELBİLGİ, BEPER) hakkında değerlendirmeler yapılmıştır. Bu alandaki deneyimin analiz edilmesi amacıyla, birisi büyükşehir belediyesi ve diğeri büyükşehir ilçe belediyesi olmak üzere 2 ayrı belediyenin performans yönetimi deneyimi Bouckaert ve Haligan’ın geliştirdiği model ile test edilmiştir.

Bu bölümün ortaya çıkardığı önemli bir sonuç olarak; Türkiye’de belediyelerin stratejik olarak yönetilmesi, daha etkin ve daha hesap verebilir olmaları hedefiyle performanslarını yönetilebilir kılmaları konusunda yasal düzenlemeler ana hatlarıyla yapılmıştır. Ancak bu tür reformist yasal düzenlemelerin ‘etkin ve özgün olarak’ uygulanması konusunda önemli bir yerel direncin (yerine göre siyasal ve yerine göre bürokratik bir dirençten sözedilebilir) olduğu gözlemlenmiştir. Örneğin yasal zorunluluk olmasından dolayı nüfusu 50.000’nin üzerine olan tüm belediyelerin stratejik planları ve bu yönde performans program ve faaliyet raporlama sistemleri bulunmaktadır. Ancak tüm bu stratejik yönetsel araçlar ile hedeflenen, kurumsal düzeyde performansı yönetilebilir kılmak, hesap verebilir olmak ve paydaşlar ile birlikte yönetilebilir olmak gibi konularda belediyelerimizin performansı oldukça zayıf kalmıştır. Haliyle sözkonusu reformist yasal düzenlemeler söylemsel düzeyde kalmış ve yerel düzeydeki isteksizlik ve direnç karşısında öze inilememiştir.

Ancak bu durum Türkiye’ye özgü bir handikap değildir. Son 30 yıldır gelişmiş demokratik ülkelerde cereyan eden yeni kamu yönetimi reform düzenlemeleri ile kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artırılması için yerel yönetimlere daha fazla kaynak ve yetki verilmeye başlanmıştır. Bunun beraberinde daha hesap verebilir ve katılımcı kamu yönetimi için ciddi yasal-anayasal düzenlemeler yapılmıştır. Uygulamada ise Türkiye örneğinde görüldüğü gibi sorunlar ile karşılaşmış ve bunlarında aşılması için özellikle 2008 ekonomik krizinden sonra yeni çalışmalar başlatılmıştır. 2008 ekonomik krizi sonrasında ‘post-new public management’ tartışmalarıyla yerleşme demokratikleşme adına yapılan reformist yasal düzenlemeler masaya yatırılmıştır. Netice itibarıyla yapılan demokratik düzenlemelerden geri adım atmak sözkonusu olamayacağına göre; yereldeki uygulamanın etkinliğinin artırılması amaçlı düzenlemelerin gereği üzerine tartışmalar yapılmıştır. Özet olarak, hem merkezi hemde yerel düzeyde kamu hizmetlerini üretmekle ve sunmakla sorumlu olan tüm kamu kurumları için performans ölçüt ve kriterlerin oluşturulması ve bu yönde bir performans denetiminin sağlanması konusunda fikri altyapı oluşmuş durumdadır.⁸ Yani önceden belirlenmiş objektif performans kriterleri (yasal sorumluluklardan ziyade, paydaş beklentileri doğrultusunda yapılması gerekenler) kapsamında kamu kurumlarının (özellikle belediyelerin) yıllık olarak denetlenmesi ve sonuçların ilan edilerek bu yönde ulusal bir teşvik edici rekabetin başlatılmasından sözedilebilir. Önümüzdeki yıllarda ilgili yasal düzenlemelerin bu yönde değiştirileceği ve geliştirileceği söylenebilir.

Bununla beraber belediyelerimiz, bu tür ulusal yasal düzenlemeleri beklemeden rahatlıkla kendi yönetsel kültürlerine uygun etkin bir performans yönetim modelini geliştirebilir veya bilinen bir performans yönetim modelini uyarlayabilirler. Bunun

⁸ Makale içinde bahsi geçen COST projesi LocRef IS1207 ile bu alanda önemli bir literatür oluşturulmuştur.

önünde hiçbir mevzuatsal engel olmamakla beraber, çalışma içinde ifade edildiği gibi performans odaklı bir yönetim sisteminin oluşturulması için birçok düzenleme yapılmıştır. Esasında bu yöndeki farklı yasal düzenlemelerin ifade ettiği ortak noktaya göre Türkiye’de belediyeler, performanslarını ölçmek ve yönetebilmek için kurumsal bir performans yönetim sistemine sahip olmak zorundadırlar. Ancak ilgili yasal mevzuatta herhangi bir modelin tanımı yapılmış değildir ve belediyeler bu konuda serbest bırakılmışlardır. Yani misyon, vizyon ve hedefleri doğrultusunda performanslarının ölçülebilir ve denetlenebilir olduğunu kendi yönetsel yapı ve kültürlerine göre geliştirecekleri bir model ile sergilemek zorundadırlar.

Örneğin bu çalışma ile geliştirdiğimiz aşağıdaki basit uygulamalar ile her belediyenin kendi performans yönetim sisteminin temelini oluşturabileceği söylenebilir:

(a) Stratejik Görevlerin/Kanuni Görevlerin/Kurumsal Görevlerin Takibi:

İlgili mevzuatın (5216, 5393, 5018) gerekli kıldığı görevlerin (Kurumsal Performans Yönetimi, Bireysel Performans Yönetimi, Stratejik Planlama ve Eylem Planları, Stratejik İletişim Eylem Planı, vb) yerine getirilmesi, sürecin sürdürülebilirliğinin sağlanması ve bu konuda kurum içi birimsel (müdürlükler seviyesinde) performansın takip edilmesi hedeflenmelidir.

Kıscacası stratejik belgelerde ifade edilen hedef ve eylem planlarının kimler tarafından nasıl yapılacağı konusunda izleme ve değerlendirme sistemi kurulmalıdır. Belediyenin kapasitesine göre bir yazılım programı oluşturulabilir veya en basitinden temel ofis programaları üzerinden bir değerlendirme sistemi kurulabilir. Ancak bu konuda bilenen bir performans yönetim modelinden faydalanılmak istenirse Balanced Scorecard modeli uyarlanabilir.

(b) Tüm Görevleri Ölçülebilir Performansın Parçası Yapmak, Sürekli ve Sistematik Toplantı ve Takip Sistemi:

Kurumsal stratejik ve taktik düzeyde düzenli toplantıların tertiplenmesi ve alınan kararların kurum ölçeğinde ilgililere yönlendirilmesi, arşivlenmesi ve bu doğrultuda performans denetiminin sağlanması gereklidir. Kuruma özgü olarak geliştirilecek bir yazılım programı vasıtasıyla veya yaygın olarak kullanılan hazır paket yazılım programları vasıtasıyla gerçekleştirilebilir.

Çeşitli araştırmalarımızla sahadaki gözlemlerimize göre, belediyelerde karar alma mekanizmasının ürettiği kararların yerine getiriliş sürecinde yeterli etkinliğin olmadığı ve birimler arasında *yatay iletişimin zayıf* olduğu tespit edilmiştir. Bu sebeptendir ki birçok karar

“bizim görev alanımıza girmiyor” gibi değerlendirmeler sonucunda sahipsiz kalmaktadır. *Etkin bir takip sisteminin* olmamasından dolayı ilgili kararların *doğru adresi* bulunamayabiliyor. Böylelikle işlerin yerine getirilişinde aksama ve gecikmeler olmaktadır. Nihayetinde tüm bu aksaklıklar üst düzey yönetimin aynı konuları tekrar tekrar görüşmek ve mükerrer kararlar almak gibi zaman alıcı neticeler doğurmaktadır. Tüm bunlardan hareketle *Toplantı Takip Sisteminin* temel hedefi bu alanda etkin bir takip, denetim ve puanlama sisteminin kurulması olmalıdır.

(c) Bireysel Performans Değerlendirme Sistemi:

Personelin kariyer planlaması, terfisi, sözleşme yenilemesi, eğitim programlarının belirlenmesi ve motivasyonu gibi alanlarda kullanılabilecek verileri sağlama amaçlı bir sistem oluşturulmalıdır. Kurumların sürdürülebilir başarısı eğitilmiş, motivasyonu yüksek ve gelişime açık personelin varlığıyla mümkündür. İnsan kaynağı etkin yönetebilmek ve maksimum faydayı sağlayabilmek ancak iyi kurgulanmış bir bireysel performans yönetim sistemi ile mümkündür. Kolayca kurulabilecek bir sistem ile, çalışanların beklentilerini, kurumun temel önceliklerini ve kilit yöneticilerin taktik anlayışlarını hep birlikte değerlendirilebilir. Ayrıca kurumun temel performans değerlendirme kriterleri belirlenebilir ve çalışanlar için ayrı, yöneticiler için ayrı performans değerlendirme formları hazırlanabilir.

Belediyeler 5393 sayılı yasa göre bireysel performans yönetim sistemini kurmak zorundadırlar. Etkin bir performans yönetimi için personelin performansını ölçme ve değerlendirebilmek için önceden belirlenen ve üzerinde mutabık kalınan *performans ölçütleri* ilan edilmeli ve bu doğrultuda yılda en az iki kez olmak üzere personel için performans değerlendirme formları doldurulabilir ve yıllık kümülatif ortalaması alınabilir. Tüm bunlar bir yazılım programı ile takip edilebilir. Bu sayede **çok amaçlı kullanılabilecek bir bilgi bankası** oluşturulabilir. Bu arşiv bilgilerinden yazılım programı vasıtasıyla, personelin hangi alanlarda mesleki eğitime ihtiyaç duydukları, motive edilmesi gerekenler, ödüllendirilmesi gerekenler, ciddi bir eksiklik gösterenler tespit edilerek gerekli destek programları devreye sokulabilir.

(d) Temel Hizmet Süreçlerinin Tanımlanması:

Hizmet süreçlerinin tanımlanması ile **İdeal Hizmet Şemalarının** oluşturulması hedeflenmelidir. Böylelikle temel hizmet alanlarında taktiksel görevlendirmeler daha

etkin yapılabilecek ve kamu hizmetlerinin üretiminde/sunumunda sürekli iyileştirmenin zemini sağlanmış olacaktır.

Sonuç olarak, yukarıda önerilen dört temel adım ile belediyelerde kurumsal performans yönetiminin temelleri oluşturulmuş olacak ve bundan sonrası uygulamanın sürdürülebilir olmasına bağlı olarak şekillenecektir. Ancak yukarıda dile getirilen adımların atılmasıyla görülecek direk etkilerin aşağıdaki gibi olması beklenebilir:

- Öncelikle üst yönetimin verdiği görevlerin yerine getiriliş sürecinin sıkı takip edilmesi ile bir dikey hiyerarşik disiplin sağlanabilir.
- Görevlerin yerine getiriliş sürecinde birimler arası yardımlaşma ve haberleşme teşvik edilerek yatay iletişim geliştirilebilir ve kurum içi diyalogun geliştirilmesine katkı sağlanabilir.
- Sıkı takip ve denetim neticesinde üst yönetimin aynı konuları tekrar tekrar gündeme alma riski ortadan kaldırılabilir.
- Performans göstergesi olarak kullanılacak değerlendirme tabloları oluşturulabilir.
- Geliştirilen yazılım, birimlerin stratejik ajanda olarak kullanabilecekleri bir sistem haline getirilebilir (temel görevleri ve tevdi edilen diğer görevler sistemde görülebilir).
- Geliştirilen yazılım sayesinde tüm birimleri kurum ölçeğinde diğer birimlerin de görevlerini görebilmektedir. Bu vesile ile enteraktif bir bilgilendirme ve haberleşme sistemi oluşturulabilir.
- Stratejilerin Uygulamaya Dönüştürülmesi: Stratejik Plan ve Performans Programında öngörülen hedeflerin uygulamaya geçiriliş süreçlerinin izlenebileceği bir altyapı oluşturulabilir.
- Toplam Kalite Yönetimi, Performans Yönetimi, Stratejik Planlama gibi yönetim anlayışlarını destekleyen geniş kapsamlı çalışmalarda kullanılacak bir veri bankası oluşturulabilir.
- Bireysel performansın yönetilmesi için yazılım destekli bir sistem geliştirilebilir.
- Kurumun stratejik iletişim eylem planı hazırlanabilir.

Kaynaklar:

Bilge, S., “Belediyelerde Performans Ölçümü (Beper) Projesi”, *e-akademi Hukuk, Ekonomi, ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, sayı: 59, (2007)

Bilgin, K. U., *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayını, (2004)

Bouckaert, G., Halligan, J. “A Framework for Comparative Analysis of Performance Management,” *Paper Presented at EGPA Conference Universita Bocconi*, Milan, (2006)

Bouckaert, G., Halligan, J. *Managing performance: International Comparisons*, Routledge, London, (2008).

Demirkaya, Y., “Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi Zorlukları” *KAYFOR XII Bildiri Kitabı*, Aydın Menderes Üniversitesi, (2014)

Demirkaya, Y., “Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Üzerine Etkisi: Türkiye Örneği” *Marmara Üniversitesi, Avrupa Birliği Enstitüsü, Avrupa Araştırmaları Dergisi*, vol. 14/2, 133-150, (2006).

Kuhlmann, S., “New Public Management for The ‘Classical Continental European Administration’: Modernization At The Local Level in Germany, France and Italy”, *Public Administration* Vol. 88/ 4, 1116–1130 (2010).

Kuhlmann, S., Wollmann, H., *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, (2014)

Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis (2d expanded ed.)*, Oxford University Press, Oxford, (2004).

Van Dooren, W., *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*, PhD dissertation, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium (2006)

Mevzuat

Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun No. 5216, Kabul Tarihi: 10.7.2004.

Belediyeler Kanunu, Kanun No. 5393, Kabul Tarihi: 3.7.2005.

İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun No. 5302, Kabul Tarihi: 22.2.2005.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kanun No. 5018, Kabul Tarihi: 24.12.2003.

Türkiye’de Yerel, Metropolitan ve Bölgesel Ölçekte İdari Reformlar

Prof. Dr. Hüseyin GÜL¹

1. Giriş

Hem Türk yönetim sisteminin hem de sorunlarının ve reform önerilerinin kökleri Osmanlı İmparatorluğu’na gider. Osmanlı İmparatorluğu döneminde yönetimin düzeltilmesine yönelik reformlar, Cumhuriyet’in ilanından sonra, modernleşme ve Batılılaşma ekseninde ve İmparatorluktan kalma eski kurumların reformu şeklinde devam etmiştir. II. Dünya Savaşı’ndan sonra ise, yabancı uzmanlar ve hazırladıkları raporlar reform çalışmalarına yön vermiştir (Memişoğlu, 2006; Taşdan ve Gül, 2013: 114-124). 1960 yılında planlı döneme geçilmesiyle birlikte, reform hareketlerinde TODAİE ve DPT belirleyici olmuş, ancak uygulamada etkili sonuçlar alınamamıştır. 1980’lerden sonra ise, yeni liberalizmin ve piyasa anlayışının küresel ölçekte ve Türkiye’de yaygınlaşması, ulus devletin güç kaybetmesi, yerelin öne çıkması, artan nüfus ve talepler ile Avrupa Birliği (AB) ile uyum gibi nedenler kamu yönetimi anlayışını küresel düzeyde ve önemli ölçüde etkilemiş ve değişime zorlamıştır (Gül ve Memişoğlu, 2007; Sallan Gül, 2006: 281-300). Bu değişim ortamına paralel olarak, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerleme; üretim ilişkilerinde, çalışma yöntemlerinde, örgütsel yapılarda ve geleneksel (Weberci) yönetim anlayışında köklü değişimleri gerektirmiştir. Piyasacılık, rekabet, yerelleşme, müşteri odaklılık, küçük ama etkin devlet anlayışı vb. kamu yönetiminde değişimin yönünü belirlemiştir.

Ancak Türkiye’de 1980’lerde gerçekleştirilen yönetsel reformlar, kamu yönetiminde piyasacı yöntemlerin kullanımının yaygınlaştırılması, bürokrasinin azaltılması, kamu hizmetlerinin sunumunun iyileştirilmesi ve yerel yönetimlerin biraz güçlendirilmesi ile sınırlı kalmıştır. Bu ilerlemelere rağmen, rekabetçi ve kurallı piyasa ve hukuk devleti anlayışlarının oturtulması, merkeziyetçiliğin azaltılarak etkin kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi ve yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılması gibi açılardan yeterince yol alınamamıştır (Heper ve Keyman, 1998: 266). Bunun temel nedenleri, 1990’larda yaşanan siyasal ve ekonomik krizler, piyasa temelli reformlara siyasetçilerden, bürokratlardan ve bazı örgütlü gruplardan ge-

¹ Süleyman Demirel Üniversitesi

len direnişler, merkeziyetçi yapı ve gelenekler ile tekçi devlet yapısından uzaklaşmanın ülkeyi parçalanmaya götüreceği endişeleridir.

Ancak 1990’ların sonunda yaşananlar, devlette ve kamu yönetiminde reformu tekrar zorunlu hale getirmiştir. 1999’da Türkiye’nin AB’ye aday ülke statüsü kazanması ve Kocaeli ve Düzce depremleri, 2000 ekonomik-mali krizi ve 2002 yılı sonunda AK Parti’nin iktidara gelmesi Türkiye’de yeni bir reform dönemini başlatmıştır. Dinçer ve Yılmaz’a (2003: 137) göre, reform; özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla, merkezi birimleri daha küçük fakat daha etkin bir yapıya dönüştürmeli; performansı öne çıkaran stratejik planlar çerçevesinde verimliliği artırmalı ve mali dengelerin kurulmasına katkı yapmalı; halkın yönetime katılımını arttırmalı ve yerel yönetimleri güçlendirerek merkezin yükünü hafifletmelidir. AK Parti Hükümeti reformda ilk adım olarak 2003 yılında “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” tasarısını hazırlamıştır. Ancak bu kanun çıkarılmadığı için, daha sonra bu kanunun yaklaşımına, yöntem ve ilkelerine uygun olarak belediye, büyükşehir belediyesi, il özel idaresi, yerel yönetim birlikleri, bölgesel kalkınma ajansları gibi kanunlar çıkarılmıştır. Bunların yanında, kamu yönetiminin işleyişinde bürokrasinin azaltılması, etik, e-devlet, düzenleyici kurullar, piyasalaştırma alanlarda da yasal düzenlemeler öngörülmüş ve büyük ölçüde uygulamaya geçirilmiştir. Kısacası, AK Parti döneminde; merkezi ve yerel yönetim yapısında, merkez ve yerel yönetim ilişkilerinde, devlet ile piyasa ve toplum ilişkilerinde önemli reformlar yapılmıştır. Bunun sonucu, daha özerk ve katılımcı bir yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. 2011 yılından itibaren daha karmaşık ve önceki reformlardan sapma niteliği taşıyan gelişmeler yaşansa da adem-i merkeziyetçi ve piyasacı bir yapının oturtulduğu ve merkeziyetçiliğin zayıflatıldığı söylenebilir. Ancak siyasi, yönetsel ve mali açıdan, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki kontrolü, azalsa da devam etmektedir.

Yukarıda değinilen bu değişimlerin, özellikle yerel, metropolitan ve bölgesel yönetimler açısından nasıl sonuçlar doğurduğunu irdelemek bu çalışmanın temel amacıdır. Çalışma, yasal düzenlemelerle oluşturulan yapıların, politikaların, bunların uygulanmasının ve şu ana kadar ortaya çıkan sonuçlarının gözden geçirilerek çözümlenmesi yöntemiyle konuyu sunmaktadır. Bu çerçevede çalışmada önce, Türk yönetim yapısında reform gereği ortaya konarak, reformun kavramsal ve kuramsal çerçevesi sunulmaktadır. Sonra, Türk yönetim yapısı, temel özellikleri ve sorunları ile reformun gerekçeleri kısaca ele alınmaktadır. Daha sonra, büyükşehir belediye, belediye, il özel yönetimi ve bölgesel yönetim yapıları ve bunlara ilişkin gerçekleştirilen reformlar ve dönüşümler sunulmaktadır. Son olarak çalışmada, ele alınan konuların ve Türk yerel ve bölgesel yönetim sistemindeki dönüşümün kısa bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

2. Reformun Kavramsal ve Kuramsal Çerçevesi

AB, Dünya Bankası, OECD, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlarca, özellikle 1980’lerden bu yana önerilen ve yapısal ve kurumsal uyum ya da dönüşüm programı olarak adlandırılan programlar; ekonomik olduğu kadar, siyasal ve yönetsel reform paketlerini de içermektedir (Gül ve Memişoğlu, 2007). Örneğin UNDP (2007: 2), kamu yönetiminin küçültülmesi ve etkinliğinin artırılması, piyasa ilke ve araçlarının kullanımının yaygınlaştırılması, şeffaflık, katılım, yönetim, hukuk devleti, cinsiyet eşitliği, yolsuzlukla mücadele gibi konuları vurgulamaktadır. Kamu yönetimi reformunun ise; örgütsel yapıda, görev dağılımında, personel yönetiminde, kamunun finansmanında, yönetim tekniklerinde geniş kapsamlı süreçsel değişimleri içerdiği belirtilmektedir (UNDP, 2007: 6). OECD ve AB’nin (2005) Türkiye’de kamu yönetimi reformuna ilişkin değerlendirmelerinde ise temel reform alanları olarak; âdemi merkezileştirme, mali denetim, yoksullukla mücadele, hesap verebilirlik, halk denetçiliğinin oluşturulması, yargı reformu, personel reformu ve merkezi-yerel yönetim görev ve kaynak bölüşümü reformu sayılmaktadır (OECD ve EU, 2005).

Sobacı (2014: 10) kamu yönetiminde reformun; devletin niteliği ve rolünde, kamu yönetiminin yapı ve işlevlerinde, hizmet sunma, iş yapma ve işi yapanların çalışma biçimlerinde, yönetim-siyaset ilişkilerinde, karar verme yöntemlerinde ve devlet-vatandaş ilişkilerinde, yeniden düzenlemeyi de kapsayacak şekilde daha zor ve köklü bir değişimi ifade ettiğini belirtir. Övgün’e (2013: 37) göre “kamu yönetimi reformunun nedenini devlette, devletin değişimini ise birikim rejiminde aramak gerekmektedir... Devletin değişmesi ise onun örgütlenmesinin, karar alma yapısının ve işleyişinin değişmesi anlamına gelmektedir...” Ancak, kamu yönetiminde reform yerel, metropolitan ve bölgesel yönetimlerle sınırlandırıldığında; merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi, yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitesinin geliştirilmesi, büyüyen kentsel alanlarda hizmetlerin hızlı, etkin, ekonomik, eşgüdümlü ve erişilebilir sunumunun sağlanması, yerel ve bölgesel yönetişimin etkililiğinin ve yerel özerkliğin artırılması gibi amaçlar öne çıkmaktadır.

Güler’e (1996: 71) göre kamu yönetiminde reforma yaklaşım 1980 öncesi dönemde daha çok “idari reform” niteliğindedir. Sobacı’ya (2014: 10) göre idari reform, “kamu yönetimini yeniden yapılandırma adına bilinçli, tasarlanmış ve kurgulanmış bir çabadır” ve Weberci anlamı ile yasal-ussal bir yapı ve işleyişe kavuşturmak amaçlanır. Ancak, 1980’lerden sonra kamu yönetimi reformu yeni bir ivme ve yön kazanmıştır. “1980’li yıllarda başlayan ve 1990’lı yıllarda daha net bir kimliğe bürünen kamu yönetimi reformu, idarenin sınırlarını aşmış ve devletin her düzeyinde kendini hissettirmiştir... Kamu yönetimi reformu, bu bağlamda devletin niteliğinde, işlevinde, rolünde, bürokrasi-siyaset ilişkilerinde, karar verme süreçlerinde yeni bir denge anlayışını yansıtmaktadır” (Övgün, 2009: 23).

Reformun temel aracı ya da itici gücü piyasa mekanizması ve temel politikası ise liberalleştirme, kamu sektörünün üretimden elini çekmesi ve özel sektörün önünün açılması olmuştur. 1990’larla birlikte, piyasalaştırma temel hedefi korunmasına rağmen, politikalarda piyasada ve kamusal hizmet sunumunda rekabetin ve kamu yönetiminde iyi yönetişimin artırılması yönünde değişimler yaşanmıştır (Baimyrzaeva, 2012; Güler, 2004: 27; 1996). 1990’lardan başlayarak dikkatlerin devlet aygıtının kendisine çevrildiğini vurgulayan Güler (2004), bu ikinci reform dalgasının, hem dinamikleri hem de politika oluşturucusu bakımından ağırlıkla dışsal olduğunu belirtir. Güler’e (2004: 27) göre, ikinci dalgaın felsefesini benimseyen son kamu yönetimi reformu, “küresel reform politikasının hem ilkelerini hem kavram-kurum ağını tartışmaksızın olduğu gibi kabul etmiştir.”

Bu önerilerden ve gelişmelerden çıkarılabilecek temel sonuç ise, artık merkezi ve yerel yönetimlerde önemli bir paradigma değişimi yaşandığı ve devletin ve kamu yönetiminin toplumdaki yerinin ve rolünün değiştiğidir. Bu değişimin temel amacı ve sonucu da, ekonomik ve toplumsal alana ilişkin gücü yeniden tanımlamak ve yeniden dağıtmaktır (Övgün, 2009: 37). Bugünün dünyasında devlet artık doğrudan mal ve hizmet üreten bir ekonomik aktör olmaktan çok, ekonomik üretim sürecinde yer alan aktörlerin faaliyetlerini izleyen, düzenleyen, yönlendiren ve denetleyen bir sistemdir (Kettle, 1993: 21-22). Frederickson (1997: 85) da günümüzde kamu yönetiminde yönetişimin egemen hale geldiği ve bunun siyasal partiler, politika yapıcılar, kamu kurumları, çıkar grupları, araçlar, özel ya da sivil örgütler, yazılı ve görsel basın, yararlanıcılar, vatandaşlar gibi çok farklı aktörler arasında etkileşim ve iletişime dayalı hiperçoğulcu bir yapı ortaya çıkardığı saptamasını yapar. Bunun yanında yazar, yönetişimin, üst düzeyde adem-i merkezileşme ve yerelleşme dinamiklerini ve süreçlerini içerdiğini (merkezi devletten yerele, piyasaya ve topluma devir anlamında) ve bu süreçte yer alan aktörler ve örgütler içinde ve arasında sınırların çok daha muğlak ve karmaşık hale geldiğini belirtir (Frederickson, 1997: 86).

Kamu yönetiminde yaşanan dönüşümleri, yönetişim yaklaşımı dışında açıklayan, kamu işletmeciliği ve/veya yeni kamu yönetimi yaklaşımları gibi yaklaşımlar da vardır. Bu yaklaşımlarda kamu yönetiminin tekeli, merkeziyetçi, katılıma açık olmayan, rekabetten uzak vb. hizmet sunum biçimleri eleştirilir. Yerine, kamusal hizmet sunumunda daha geniş ve çeşitli bir yapı oluşturulması ve bunun için piyasa kuralı, ilke ve mekanizmalarının kullanımının yaygınlaştırılması ve özel ve sivil sektörlerle işbirliğinin artırılması önerilir (Bozlağan, 2003; Ferlie, 2012: 237, 243; Rajca, 2010: 124). Zalewski (2007: 29, alıntılan Rajca, 2010: 125) ve Hood (1991: 4-5) yeni kamu yönetiminin hizmet sunumunda etkinlik, etkililik, ekonomi ve kaliteyi sağlamak için; stratejik planlamadan ve performans ölçütlerinden yararlanmanın, esnek çalışma ve ücretlendirmenin, hizmet satın alma, özelleştirme ve piyasa araç ve yöntemlerini kullanmanın ve yönetimi siyasetten ayırmanın önerildiğini belirtmektedir.

Ancak, kamu işletmeciliğine alternatif olarak gelişen ve yönetişim anlayışlarının yetersizliklerine de vurgu yapan demokratik kamu yönetişimi yaklaşımı, kamu yönetiminin sadece market ilkelerine göre çalışan bir işletme gibi görülmesine ve sadece girişimci ve etkili kesimlerin katılımına açık olmasına karşıdır. Piyasanın ve yönetişimin yaygınlaşması kaçınılmaz gibi görünmektedir ama demokratik kamu yönetişimi kaçınılmaz değildir (Morçöl, 2013). Katı yarışmacılığı ve piyasa odaklılığı öngören ve demokratik siyasi süreçleri içermeyen bir yönetim sorunlu ve tehlikelidir (van Gunsteren, 2006: 94). Böyle bir yaklaşımda, kamu yönetiminin, özünde demokrasinin gerçek sahipleri olan vatandaşlara hizmet için var olduğu, kamu yönetiminin vatandaşın vergileri ile finanse edilen ve vatandaşın hesap vermesi gereken bir kurumsal yapı olduğu gerçeğinin göz önüne alınmadığı belirtilir. Bunun yanında, günümüz dünyasının karmaşık ama küresel ortamının, daha fazla ağbağ, etkileşim, iletişim, bilgi paylaşımı, işbirliği ve takım çalışmasını gerektirdiğine vurgu yapılır (Barth, 1996: 195).

Ancak, daha demokratik ve adil katılım içeren yönetim ciddi çaba gerektirir ve kamu yönetiminin bu konuda, ağbağların ve yönetim sürecinin eşgüdümü ve yönlendirilmesi konusunda meşru bir kamusal liderlik rolü oynama sorumluluğu vardır. Belki daha da önemlisi, kamu yönetiminin, vatandaşların kamu yönetimi ve kamusal karar verme süreçlerine katılımının geliştirilmesi ve vatandaş taleplerinin yönetime yansımalarının ve farklılıkların uzlaşısı içinde birlikteliğinin sağlanması gibi kendine özgü ve meşru hedeflerinin olduğu belirtilir (Barth, 1996). Kamu yönetimi; ekonomi, etkililik, etkinlik, eşgüdüm ve kamu yararı gibi klasik ilkeler yanında, kamusal karar alma süreçlerine ve hizmetlere erişimde hakkaniyet, fırsat eşitliği, katılım ve işbirliği gibi ilkeleri de temel alır (Denhardt, 1999: 282-291). Bu bağlamda, kamu yönetiminin, toplumda dezavantajlı konumda olanların korunup kollanması, hak, özgürlük, olanak ve fırsatlardan hakkaniyetli ölçülerde yararlanmalarının sağlanması konusunda da öncelikli ve meşru sorumluluk sahibi olduğu vurgulanır (Frederickson, 1997: 107).

Günümüzde gerçekleşen reform devlette reform niteliği de taşıdığı için, devlette ve kamu yönetiminde reformu bütüncül ve genel olarak çalışmak gereklidir. Ayrıca, bir ülkenin yerel, metropolitan ve bölgesel yönetim reformunu genel kamu yönetimi reformundan ayırarak çalışmak, birçok konudaki çözümlenin yetersiz ya da havada kalmasına yol açacaktır. Çünkü kamu yönetimi-piyasa, kamu yönetimi-toplum, kamu yönetimi-siyaset vb. ilişkileri, yerel düzeyde de dönüşmekte ve yerel yönetim reformunun niteliğini ve dinamiklerini etkilemektedir. Ancak, böyle bütüncül bir çaba, bu çalışmanın amaçlarını ve kapsamını aşacağı için, sadece yerel, metropolitan ve bölgesel yönetimlere ve bu çerçevede merkezi-yerel yönetim ilişkilerindeki reforma odaklanılmaktadır.

3. Türk Yönetişel Yapısı ve Temel Özellikleri

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu’ndan merkezîyetçi bir devlet yapısı devralmış ve bunu sürdürmüştür (Mardin, 1962; Özbudun, 1996). Cumhuriyet döneminde tekçi ve merkezîyetçi devlet; tutarlı bir yönetim, kalkınma, modernleşme, ulus devlet inşası ve toplumu bir arada tutabilmek için gerekli görülmüştür (Ortaylı, 1979: 287; Heper ve Keyman, 1998). Bu yapıda, yerel yönetimler de mali kaynaklar açısından merkeze bağlanmış ve merkezin idari vesayetine tabi kılınmıştır. Bunun sonucu, yerelin işlerinin merkezden gördürdüğü ya da görülmesini beklediği bir yapı oluşmuştur. Güçlü bir sivil toplum, yerel inisiyatif ve yerel yönetim anlayışı gelişmemiştir (Mardin, 1991; Sözen ve Shaw, 2003).

1982 Anayasası’na göre (md.123) yönetim, merkezden ve yerinden yönetim ilkelere göre işler ama kuruluş ve görevleriyle bölünmez bir bütündür. Yine Anayasa’nın 127. maddesine göre; yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Ancak, yerinden yönetim ilkesine yapılan atfa rağmen, Türk yönetim sisteminin merkezîyetçi özellikleri çok baskındır ve tekçi devlet yapısı ile yönetimin bütünlüğü ilkeleri öne çıkar. Bu nedenle, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması için, merkezi yönetim yerel yönetimleri denetleyecektir (vesayet yetkisi) (1982 Anayasası-md.127/5). Ancak, Köker (2010), Anayasada yer alan bu ifadelerin kendi içinde taşıdığı çelişkiye dikkati çeker. Anayasaya göre, bir yandan belli bir yerde oturanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla özerk yerel yönetimler kurulmakta, öte yandan ise yine aynı amaçla, yani yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, özerklikleri sınırlandırılmaktadır. Günümüzde bu yapı; AB ile bütünleşmenin, hantal ve merkezîyetçi bürokratik yapıyı dönüştürerek daha etkin ve katılımcı bir kamu yönetimi yapısı oluşturmanın, özerk, katılımcı ve çoğulcu yerel yönetim yapısını, yerel inisiyatifi ve yerel ekonomik kalkınmayı güçlendirmenin, çeşitlenerek artan yerel ihtiyaçlara ve taleplere daha etkin yanıt verebilmenin vb. önünde bir engel halini almıştır ve reformun temel nedenlerinden biridir.

Coğrafi konum, ekonomik durum ile kamu hizmetlerinin gerekleri çerçevesinde oluşturulan iller, bakanlıklar başta olmak üzere merkezi yönetimin örgütlenmesi ve hizmet sunumu açısından temel idari birimlerdir. 1982 Anayasası’na (md.126/2) göre merkezden yönetimin sakıncalarını ve kırtasiyeciliği gidermek ve taşra hizmetlerinin daha hızlı yürütülmesini sağlamak amacıyla sadece il yönetimi için yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ilkesinin uygulanması öngörülmüştür. Bu ilke gereği sadece vali, merkezi idare adına merkeze danışmadan kendiliğinden karar alabilmekte, bu kararları uygulayabilmekte ve vesayet yetkisini kullanabilmekte-

dir. Büyükşehir olmayan 51 ilde vali aynı zamanda, il ölçeğinde bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin başıdır. Dolayısıyla, bu illerde vali bir yandan merkezin taşradaki görevlisi, diğer yandan merkezi yönetim karşısında özerk olması gereken bir yerel yönetim biriminin başıdır.

Büyükşehir olan illerde vali’nin başkanlık edeceği yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuştur. Bu başkanlıklar gerek görülürse diğer illerde de kurulabilmektedir. 30 büyükşehir olan ilde, yerel yönetim birimi olarak sadece büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri vardır. Geri kalan 51 ilde, il merkezi, ilçe ve belde belediyeleri ile il özel idaresi ve köy yerel yönetim birimleri bulunmaktadır. Ancak, merkez, yerel yönetimleri, idari ve mali olarak ve siyasal parti disiplini aracılığıyla denetlemektedir. Buna bir de 5216 ve 6360 sayılı yasalar gereği, büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçe ve imar kararları üzerindeki ciddi vesayet denetimi ile bu alt kademe belediyeler arası uyum ve eşgüdümü sağlama konusundaki yetkileri eklenmiştir.

İl özel idareleri il ölçeğinde hizmetler yürüten yerel yönetim birimleridir. Her ilçeyi temsil edecek şekilde doğrudan halk tarafından seçilen temsilcilerden kurulu il genel meclisi, genel karar organıdır. Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl encümeni ise, meclisin temsilcileriyle vali tarafından seçilmiş idari amirlerden oluşan, il özel idaresinin karar ve yürütme organıdır. İl özel idareleri, il ölçeğinde ama ağırlıkla kırsal kesimde ve köylerde eğitimden, kamusal yatırımlara, kırsal alanda yol yapımından, tarıma ve sosyal yardımlara ilişkin görevler yapmaktadır. Ancak zamanla il özel idarelerinin birçok görevi, yasalarla başka yönetim birimlerine aktarılmış ve il özel idareleri zayıflatılmıştır. 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdareleri Kanunu, bu yönetimleri biraz daha özerk ve katılımcı hale getirmiş ve sorumluluklarını artırmıştır. Ancak, 6360 sayılı yasa, büyükşehre dönüştürdüğü 30 ilde, 150 yıldır hizmet veren bu yerel yönetim birimlerinin varlığına son vermiştir. Bu idarelerin görevleri ağırlıkla büyükşehir belediyeleri olmak üzere, değişik yönetim birimlerine dağıtılmıştır. Geri kalan illerde ise mali açıdan kaynakları ciddi biçimde kısılmış olarak hizmet vermeye devam eden 51 il özel idaresi kalmıştır.

Türkiye’de en özerk yerel yönetim birimi, seçimle gelen güçlü bir belediye başkanına ve meclise sahip belediyeler, 2005 tarih ve 5393 sayılı yasa ile güçlendirilmişlerdir. Kentlerde en önemli yerel hizmet birimi ve demokratik katılım mekanizması olan belediyeler, kentsel alanlarda yerel ortak ihtiyaçların giderilmesinden sorumludurlar. Belediye yönetiminin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye başkanı ve meclisi doğrudan halk tarafından seçilir. Belediye encümeni ise meclisten ve idari amirler arasından seçilen temsilcilerden oluşur. Yeni yasa, merkezi yönetimin ve valinin belediyeler üzerin-

deki vesayet yetkilerini kısıtlamış, daha katılımcı ve özerk bir belediye yönetimi öngörmüştür. Ancak, 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı yasa ile sağlanan ilerlemelerin bir kısmını geri aldığı gibi, büyükşehir belediye sınırları içinde yer alan ilçe belediyeleri dışındaki tüm belde belediyelerini kapatmıştır. Ayrıca, 51 ilde yer alan il, ilçe ve belde belediyelerine merkezden aktarılan paylar düşürülmüştür (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013; Gül, 2013: 362-363).

Büyükşehirlerin gün geçtikçe büyüyen sorunlarının çözümü, daha iyi yönetilmesi ve genişleyen metropoliten alanda daha etkin hizmet sunumu için, 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır. 1982 Anayasası (md.127/3), “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmüne yer vererek, büyükşehir belediyesi kurulmasının önünü açmıştır. İlk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir’de uygulanan yasa ile büyükşehir yönetimleri, anakent etrafında yer alan, ekonomik açıdan egemen merkeze bağımlı yörekentlerden oluşan kentsel alanın, metropoliten ölçekte yönetiminden sorumlu kılınmıştır. Alt kademe ilçe (ve belde) belediyeleri ise daha yerel ortak işlerin görülmesinden sorumlu olmaya devam etmiştir. Böylece, yasa ile iki kademeli bir metropoliten belediye modeli oluşturulmuştur. Büyükşehir belediye yönetiminin organları; büyükşehir belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Bu modelde, belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilirken, büyükşehir belediye meclisi ilçe meclislerinden gelen temsilcilerden ve büyükşehir ilçe belediye başkanlarından oluşmaktadır. Büyükşehir belediye encümeni ise seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır (Gül ve diğerleri, 2014).

Daha sonra çıkarılan yasalarla Adana, Gaziantep, Bursa, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun ve Sakarya büyükşehir yapılmış ve büyükşehir sayısı 16’ya ulaşmıştır. 2004 tarihinde daha kapsamlı olarak 3030 sayılı yasa yerine geçecek 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” çıkarılmıştır. Bu yasa ile büyükşehirlerin yapısı ve işlevleri yeniden düzenlenmiş, sınırları genişletilmiş ve belde belediyeleri de büyükşehir sınırlarına dahil edilmiştir (Arıkboğa, 2012: 4-8). 6360 ve 6447 sayılı yasalarla büyükşehir belediye sayısı 30’a yükseltilirken, büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il ölçeğine çıkarılmış ve görev, sorumluluk, yetki ve kaynakları artırılmıştır. Daha önce büyükşehir belediyesi olan 16 ilin yanı sıra, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri de büyükşehir olmuştur. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye başkanı, tüm il seçmenlerince seçildiğinden, tüm ilde yetkili ve sorumlu hale geldiğinden ve emrindeki kaynaklar artırıldığından daha da güçlendirilmiştir. Büyükşehir belediye meclisi ise büyükşehir ilçe belediye sayısı arttığı için, çok daha kalabalık hale gelmiştir. Bu nedenle, meclisin karar alma konusundaki ve başkan karşısındaki gücünün zayıfladığı söylenebilir.

Büyükşehir belediyesini güçlü kılan diğer bir düzenleme de, yeni yasa ile büyükşehir ilçe belediyeleri dışındaki diğer yerel yönetim birimlerinin (belde belediyeleri, il özel idareleri ve köyler) varlığına son verilerek, il ölçeğinde merkezîyetçi bir yeni büyükşehir belediye sistemi kurulmasıdır. İl özel idarelerinin görevleri de büyük ölçüde görev alanı il ölçeğine yükseltilecek büyükşehir belediyelerine kaldığı için, büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarında ciddi artış olmuştur. Buna karşın, yeni yasa ile merkezi hükümet genel bütçe vergi gelirlerinden (GB-VG’den) büyükşehir belediyelerine aktarılan paylar 5%’ten 6%’ya ve büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan pay da 2,50%’den 4,50%’ye çıkarılsa da, bu artışların artan görev ve sorumlulukları karşılayacağı şüphelidir (Gül, 2013).

Bir diğer yerel yönetim birimi olan ve daha çok sosyolojik açıdan işlevsel olan köylerin önemi günümüzde azalmıştır. 6360 sayılı yasa ile 30 büyükşehir olan ilde, orman köyleri de dahil olmak üzere, 16 bini aşkın köy özerk yerel yönetim birimi kapatılmış ve buldukları büyükşehir ilçesine mahalle olarak bağlanmışlardır. Sadece diğer 51 ilde Türkiye nüfusunun görece daha yaşlı yüzde 10’unda daha azının yaşadığı 18 bin kadar köy kalmıştır. Köylerde seçimle gelen muhtar ve ihtiyar heyetinden oluşan bir yönetim vardır. Ancak, köylerin kaynakları çok kısıtlı olduğu için, birçok işi, mülki idare amirlerinin destekleriyle, il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleriyle görülmektedir. 2005 yılında başlatılan KÖY-DES projesi ile köylerin özellikle yol, kanalizasyon, içme ve sulama suyu ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla merkezi yönetimden mali kaynak sağlanmıştır. Ancak, 6360 sayılı yasa çerçevesinde 30 ildeki KÖYDES ve köylere hizmet götürme birliklerinin faaliyetleri de son bulmuştur (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013).

4. Kamu Yönetiminde Değişimi Gerektiren Nedenler ve Reform

2002’de iktidara gelen AK Parti hükümeti, kapsamlı reformlar gerçekleştirmiştir. Acil ekonomik ve siyasal istikrar ihtiyacı, kamu borç ve açıklarının ulaştığı yüksek boyutlar, demokrasi ve yerel özerklik talepleri, etkin, etkili, ekonomik ve kaliteli hizmet sunumunda yaşanan sorunlar, AB standartları ile uyum gereği, bilgi iletişim teknolojilerinde ilerlemeler gibi nedenler kamu yönetiminde reformu zorunlu kılmıştır (Sobacı, 2014: 37; Aydın ve Keyman, 2004: 16-17). Kamu yönetiminin merkezîyetçi ve hiyerarşik yapısı zaman içinde hantal ve verimsiz hale gelmiş, kırtasiyeciliğe boğulmuş, vatandaşların artan ve çeşitlenen ihtiyaçlarına ve taleplerine yanıt veremez hale gelmiştir (Taşdan ve Gül, 2013). Merkezîyetçi yönetim ve kaynak kullanımı, etkinliği ve eşgüdümü sağlamada, yolsuzlukları, krizleri ve doğal afetleri önlemede ve onlara yanıt vermede yetersiz kalırken, yerel kapasitenin atıl kalmasına yol açtığı eleştirileri reforma gerekçe oluşturmuştur (Dulupçu, Gül ve Okçu, 2013). Bu çalışma açısından altı çizilebilecek diğer bazı reform nedenleri de şunlardır:

- Merkezi-yerel yönetim görev ve kaynak paylaşımında yaşanan sorunlar.
- Yerel yönetimlerin idari ve mali kapasite yetersizlikleri.
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde güçlü idari ve mali denetimi.
- Büyüyen kentsel alanlarda parçalanmış yönetim ve hizmet sunumunda yaşanan etkinlik, eşgüdüm, erişim, ölçek vb. sorunları.
- Katılımcılığın, yerel girişimciliğin ve sorumluluk almanın yerleşmemiş olması.
- Temel hak ve özgürlüklere ilişkin yaşanan sorunlar ve yerel kimliklerin güçlenmesi.
- Tam rekabetçi ve kurallı işleyen piyasa, kayıtlı ekonomi ve kamusal-kentsel hizmetlerde işlevsel rekabetin sağlanması konusundaki yetersizlikler.

Belirtilen bu ve benzeri sorunlar, kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılmıştır. Bu amaçla, AK Parti’nin 2002 yılında iktidara gelmesinden sonra kamu yönetiminde şeffaflık, adem-i merkezîyetçilik, yönetsel kapasitenin iyileştirilmesi, stratejik yönetim, vizyon, misyon, hesap verebilirlik, performans dayalı yönetim, yönetişim, kaynakların etkin ve verimli kullanılması, hizmetlerde yerindelik ve liyakat sisteminin geliştirilmesi gibi ilke ve değerlerin ışığında, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” adı ile bir reform çalışması başlatılmıştır (Eryılmaz, 2011: 70; Saran, 2004: 212). Bu çerçevede, “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adında, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ihtiyacının “zihniyet, stratejik tasarım ve organizasyon boyutları itibarıyla genel çerçevesini ortaya koymak” ve reform sürecine rehberlik ederek katkıda bulunmak amacıyla bir çalışma yapılmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 11-14). Bunu takiben, kamu yönetiminde yeniden yapılandırmayı gerçekleştirmek için kapsamlı bir reform getiren “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır (Memişoğlu, 2006). 2003 yılında TBMM’ne getirilen ama yasalaşamayan bu tasarı ile devletin ve kamu yönetiminin örgütlenmesi, işlevleri, görev ve sorumlulukları, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkilerin radikal biçimde yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır. Tasarının 6. maddesinin gerekçesinde, devletin doğrudan hizmet üreten değil, hizmet üretimini kolaylaştırıcı önlemler alan ve düzenlemeler yapan bir yapıya kavuşturulması ve devletin yürüttüğü bazı hizmetlerin mahalli idarelere, sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre devredilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Tasarının 1. maddesinde kanunun amacının; yeni kamu işletmeciliği mantığı çerçevesinde kamu yönetimini yeniden düzenlemek, kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını yeniden belirlemek; merkezi idare teşkilatını ve kamu hizmetlerini âdemi merkezîyetçilik, müşteri odaklılık, verimlilik, rekabetçilik ve piyasa sistemi ve ilkeleri vb. çerçevesinde yeniden düzenlemek olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede tasarıda, yerel yönetimlerin, “mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev,

yetki ve sorumlulukları üstlenmesi” öngörülerek, genel görevli birimler haline getirilmesi ve katılımcı bir yerel yönetimin oluşturulması hedeflenmişti (Gül, 2005).

5. Yerel, Metropolitan ve Bölgesel Yönetimlerde Reform

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılmasına ilişkin kanun tasarısı yasalaşmasa da, tasarıda öngörülen birçok amaç daha sonra, köy yönetimleri hariç, özellikle yerel yönetimlere ilişkin farklı yasal düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, yerel ve bölgesel ekonomik kalkınmanın yönetimi amaçlı bölgesel kalkınma ajansları kurulmuştur. Bu düzenlemelerle, genel olarak daha özerk, mali ve idari kapasitesi yüksek, daha fazla görev ve sorumluluk üstlenen bir yerel yönetim yapısı oluşturulmuştur. Katılım, özellikle yerel düzeyde, önce kamu-özel işbirliği anlayışıyla başlamış ve yönetişim anlayışıyla güçlenmiştir (Keleş ve Mengi, 2013: 176). En son çıkarılan 6360 sayılı yasa ile yerel yönetimlerin yönetsel ve mali yapısında ve hizmet ölçeğinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişimler aşağıda yerel ve bölgesel yönetimler bağlamında daha detaylı olarak ele alınmaktadır.

5.1. İl Özel İdarelerinde Reform

1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu yerine, 2005 yılında, bu yerel yönetim birimlerini daha özerk, katılımcı ve güçlü kılan 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. 51 ildeki il özel idarelerini için temel yasa olmaya devam eden bu kanun ile valinin yetkileri kısımlı ve genel karar organı olarak il genel meclisi güçlendirilmiştir. İl genel meclisi başkanının, meclisin kendi üyeleri arasından ve meclis tarafından seçilerek meclise başkanlık etmesi yeniliği getirilmiş, valinin otomatik başkanlık durumuna son verilmiş ve onun il özel yönetimindeki ağırlığı azaltılmıştır. İl genel meclisinin, önceki kanunda yılda sadece iki defa toplanmasına karşın, her ay olağan olarak toplanması ve meclis gündeminin meclis başkanınca belirlenmesi yenilikleri getirilmiştir. Yeni yasa, valinin il genel meclisi ve encümen kararları üzerindeki denetimini, hukukilik denetimi ile sınırlamıştır. Vali, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere iade edebilir ve meclisin kararında ısrar etmesi durumunda da Danıştay’a itiraz edebilir. Ayrıca, meclis kararlarını uygulama organı vali başkanlığındaki il özel idaresi encümeni olacağından, vali ile meclis arasında uyumsuzluk olması halinde, encümen gündemini düzenleyen vali meclis kararlarının uygulanmasını encümen gündemine almayabilir veya uygulamasını geciktirebilir. Benzer biçimde, valinin hukuka veya il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının, bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteme yetkisi vardır. Ama encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşecektir. Bu durumda vali encümen kararının uygulanmasını durdurma için idari yargıya başvurabilecektir.

Yeni yasayla, il genel meclisinin feshini gerektiren sebepler de sınırlandırılmış, il encümeninin meclis yerine karar alma yetkisi tümüyle kaldırılmıştır. Böylece il encümeninin yürütme organı özelliği öne çıkarılmıştır. İl encümeninin yapısı bu yasa ile atanmış ve meclis içinden seçilmiş 5’er üyeden oluşacak şekilde değiştirilmiştir. Ancak, 6360 sayılı yasa, daha küçük ve etkin çalışan bir encümen öngörmüştür. İl encümeni artık, “valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden” oluşacaktır. 5302 sayılı Kanun’da, valinin encümene başkanlık etmediği durumlarda, genel sekreterinin başkanlık etmesi hükme bağlanmıştır. Genel sekreter, yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu olup, valinin teklifi ile İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile atanmaktadır (24/10/2011-KHK-661/md.62).

Özetle, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il genel meclisi ve encümeni kararları üzerindeki idari vesayet denetimini hafifleterek, il özel yönetimlerini daha özerk bir yapıya kavuşturmuştur. Ancak bu yeni yasaya rağmen, il özel idareleri görevlerini yerine getirebilecek mali ve idari kapasiteye, etkililiğe ve işlevselliğe tam anlamıyla kavuşmamıştır. 30 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra tam olarak yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa, il özel idarelerini büyükşehir dönüşen 30 ilde kapatırken, diğer 50 ilde ise daha da zayıflatmıştır. Büyükşehir olan 30 ilde kapatılan il özel idarelerinin, görev ve sorumlulukları büyük oranda büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Böylece, ilçelerin idari ve siyasi olarak il genel meclisinde doğrudan temsilini olanaklı kılan ve katılım olanağı sağlayan il genel meclisinin varlığı da son bulmuştur. Ancak bu düzenleme anayasa aykırıdır (Gözler, 2013). Bunun yanında, yasa, 51 ilde hizmet yetersizliklerine yol açacak nitelikte, il özel idarelerinin GBVG’den aldığı payı %1,15’den %0,50’ye indirmekte ve en önemli gelir kalemini %56,5 oranında azaltmaktadır.

5.2. Belediye Reformu

1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediyeler Kanunu’nun yürürlükten kaldırılarak, 13 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nu çıkarılmıştır. Belediye Kanunu ile belediyelerin kuruluş koşulları, görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiş ve özerklikleri güçlendirilmiştir. Belediye kurulması için gerekli nüfus kriterini 2 binden 5 bine çıkarmıştır. Belediyeler yerel ortak ihtiyaçların görülmesinde genel yetkili kılınmıştır. Bunun yanında, belediyelerin kaynaklarında da artış sağlanmıştır. 2008’de çıkan 5779 sayılı yasa ile belediyelere ve il özel idarelerine merkezi yönetimin vergi gelirlerinden doğrudan aktarılan kaynaklar artırılmış ve payların belirlenmesinde nüfus ölçütüne ek olarak sosyoekonomik gelişmişlik ve yüzölçümü ölçütü de eklenmiştir. Bunun yanı sıra, BELDES projesi

ile nüfusu 10 bin ve altında olan belediyelere, altyapı sorunlarını çözmesine yardımcı olmak amacıyla ek gelir sağlanmıştır.

Yeni belediye kanunuyla, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisi hafifletilmiştir. Mülki idare amirlerinin içeriğine katılmadıkları meclis kararlarını idari yargıya götürebilmeleri yetkisi dışında önemli bir vesayet yetkisi kalmamıştır. Mülki idare amirlerinin meclis kararları üzerinde daha önce var olan iptal etme, yürürlüğünü durdurma ve değiştirerek onaylama şeklinde uygulanan idari vesayet denetimi yetkilerine son verilerek, idari yargıya başvurmaları yönünde düzenlemeye gidilmiştir. Belediyelerin borçlanabilmeleri için gerekli olan mülki amir onayı kaldırılmıştır. Ayrıca, belediyeler istedikleri makamlarla doğrudan yazışabilecektir.

Yeni kanunla, seçimle iş başına gelmiş üyelere oluşan belediye meclisinin etkin çalışabilmesi için de düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, belediye meclisinin her ay olağan toplanması, bütçeyi onaylaması ve stratejik planı kabul etmesi gibi yenilikler getirilmiş, belediye başkanlığının aniden boşalması durumunda, yeni seçime kadar, meclis üyelerinin kendi aralarından bir belediye başkan vekili seçmesi usulü getirilmiştir. Bu değişikliklerle güçlü başkan karşısında meclis biraz daha güçlendirilmiştir.

Belediyelerde esnek bir örgütlenmeye gidilmesinin yolu açılmış ve yönetime katılma ve yönetim olanakları geliştirilmiştir. Yasanın 76. maddesinde, üniversitelerin, kamu kurum ve kuruluşlarının, meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin ve mahalle muhtarının temsilcilerinin yer alacağı bir kent konseyi öngörülmüştür. Konsey, belediye meclisine yerel konularda tavsiyelerde bulunabilecek ve yerel halk arasında ortak çalışmalar yapabilecektir. Her ne kadar belediyelerin inisiyatifine bırakılmış ve mali desteğine bağlı kılınmış olsa da bu düzenleme katılımcı belediyeçilik açısından çok önemlidir. Bunun yanında, belediyelerin sivil toplum örgütleri ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak projeler yapabilmeleri olanaklı kılınmıştır. Hatta belediyelerin, görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası kuruluş ve örgütlere önceden İçişleri Bakanlığı’nın izninin alınması kaydıyla, üye olabilme, ortak faaliyet ve hizmet projeleri yapabileceği olanağı da getirilmiştir. Ayrıca, nüfusu 50 bin ve üzeri olan belediyelerin, katılımcı yöntemlerle stratejik plan ve performans planı hazırlamaları zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca, yeni yasa ile getirilen hemşehricilik hukukuna göre herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Belediye karar ve hizmetlerine katılma, bunlar hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakkı vardır.

Belediye yasasında yapılan önemli bir değişiklik de belediyelere arsa ve konut üretimi ve kentsel dönüşüm konusunda yeni görev ve yetkiler verilmesidir. Bu yetkilerin temel nedeni, belediyeçiliğin temeli olan kentleşmenin düzenli ve sürdürülebilir bir şekilde yönetilmesi ve kentsel altyapının oluşturulması ve geliştirilmesidir. Kentsel dönüşümle ilgili yeni yetkiler, belediye meclislerine geliştirme,

iyileştirme, yatırım, koruma, deprem ve doğal afet riskine karşı kentsel dönüşüm alanı belirleyebilme ve kentsel dönüşüm projesi uygulayabilme yetkisi vermiştir.

Ancak, 6360 sayılı yeni yasa ile belediyelerin yapısında ve gelirlerinde, olumsuz değişiklikler de olmuştur. Yeni yasa çerçevesinde büyükşehir olan 30 ilde yer alan 1.076 belde belediyesi kapatılmıştır. Ayrıca, nüfusu 2 binin altına düştüğü için kapatılan 500 civarında belediye de dikkate alındığında, Türkiye’de 2.950 olan belediye sayısı yaklaşık 1.593’e düşmüştür. Bu düşüşte en büyük pay, sayıları 1.977’den 393’e düşen belde belediyelerinin (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013). Bu bağlamda, 30 büyükşehir olan ilde; il özel idareleri, köyler ve belde belediyeleri kapatılmış, köy ve belediyeler buldukları büyükşehir ilçesine mahalle olarak bağlanmış ve tüm personel, malvarlığı, borcu ve alacağı bağlandığı büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmıştır. Ayrıca, büyükşehir belediyesi olan 30 il dışındaki 51 ildeki belediyelerin payı ise merkezi yönetim GBVG’nin %2,85’inden %1,50’sine düşürülmüştür. Böylece, 51 ildeki belediyeler ikinci sınıf belediye statüsüne düşürülmüştür. Bu belediyelerin zaten zorlandıkları yerel hizmetleri yerine getirmekte daha da zorlanmaları ve zamanla diğer 30 ile yönelen bir nüfus göçü yaşamaları olasıdır. Ayrıca bu durum, yerel demokrasi, özerklik ve yerindenlik ilkelerine terstir (Gül, 2013: 362-363).

5.3. Büyükşehir Yönetim Reformu

AK Parti hükümetlerinin ilk yıllarında büyükşehirlerin gün geçtikçe büyüyen sorunlarının çözümü ve belediye sınırlarını aşan kentsel büyümenin daha iyi yönetilmesi için yapılan yasal düzenlemelerden sonra, 2004 tarihinde daha kapsamlı olarak 3030 sayılı yasa yerine 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” çıkarılmıştır. 3030 sayılı eski Kanun’da olduğu gibi, büyükşehir belediyesinin organları yine büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. Bunun yanında, büyükşehir belediyelerine, büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde bütçe, imar ve eşgüdüm gibi konularda verilen vesayet denetimi yetkileri devam etmektedir. Ancak, yeni kanun ile yapı, işlev, görev ve yetki yönünden önemli yenilikler söz konusudur. Örneğin, bu yeniliklerden birisi belediye encümenine, seçilmiş meclis üyelerinin de katılımının sağlanmasıyla encümenin, daha demokratik ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasıdır. Benzer biçimde, büyükşehirler yapı ve işlevler açısından yeniden düzenlenmiş, sınırları genişletilmiş ve büyükşehre yakın olan belde belediyeleri de büyükşehir sınırlarına dahil edilmiştir. Bu çerçevede, İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenirken; diğer büyükşehirlerde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olanlarda yarıçapı otuz

kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olanlarda yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı, büyükşehir belediyesi sınırını oluşturmuştur. Ayrıca, 2008’de çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile de büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiştir (Arıkboğa, 2012: 4-8). Bu Kanun ile 12 büyükşehirin (Adana, Antalya, Mersin, İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Eskişehir, Ankara, İzmir, Diyarbakır, Erzurum, Samsun) yönetim sınırları, civarlarındaki çok sayıdaki belde belediyesi ve köyle birleştirilerek ve 43 yeni büyükşehir ilçe belediyesi kurularak genişletilmiştir.

Daha etkin bir büyükşehir yönetim ölçeği arayışlarının ürünü 2012 tarihli 6360 ve Ordu’yu büyükşehir yapan 6447 sayılı yasalarla birlikte, nüfusu 750 bin üzerinde olan 30 il büyükşehir yapılmıştır. Ayrıca, illerin merkez ilçeleri de dahil olmak üzere, 27 yeni ilçe belediyesi kurulmuştur (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013). 6360 sayılı yasa, belediye sınırlarını aşarak, kontrolsüzce devam eden kentsel büyümeyi, tek elden ve daha etkin planlayarak ve yöneterek yapmayı sağlayacak, merkezileştirilmiş ve il ölçeğinde daha geniş yetki, görev ve sorumluluklarla donatılmış bir büyükşehir belediye sistemiyle yapmayı hedeflemektedir (Gül, 2013; Gül ve Batman, 2013).

6360 sayılı son yasa, il yönetiminin ve yerel yönetim sisteminin yapısını da değiştirmektedir. Büyükşehir olan illerde artık sadece büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir merkez ilçe belediyesi ve merkez dışında yer alan büyükşehir ilçe belediyeleri vardır. Büyükşehir belediyeleri; tüm il ölçeğinde, hem kentsel hem kırsal alanlarda, büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu görev ve yetkilerini kullanmaya devam edecektir. Ancak, büyükşehir belediyesi olan ilde yer alan belde belediyeleri, il özel idareleri ve köyler kapatılmış ve görev, yetki, sorumluluk ve yükümlülükleri büyük ölçüde büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılmıştır. Belediyeler ve köyler bağlı oldukları ilçeye mahalle olarak bağlanmıştır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri dışındaki tüm yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim kararıyla kapatılması, yerel özerklik, yerindenlik ve katılımcı demokrasi ilkeleriyle örtüşmemektedir. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin hizmet yükünü artıran ve etkin, hızlı ve erişilebilir hizmet sunumu ile katılım ve yerindenlik açısından sorun oluşturabilecek bir düzenleme niteliğindedir (Gül, 2013; Gül ve diğerleri, 2014: 198-201).

Büyükşehir ilçe belediyeleri artık tüm ilçe ölçeğinde hizmet görmeye ve gönderdikleri temsilcilerle büyükşehir belediye meclisini oluşturmaya devam edecektir. Halen yürürlükte olan 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerinin imar ve bütçe uygulamaları üzerinde ciddi vesayet yetkisi tanımıştır. 6360 sayılı yeni yasa ile üst kademe büyükşehir belediyesinin alt düzey ilçe belediyeleri üzerindeki yönlendirme, denetleme ve onay yetkileri artarak devam etmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında

anlaşmazlık durumunda, büyükşehir belediyesi çözüm makamıdır. Yasanın 11. maddesine göre, büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesinde uyum ve koordinasyonu büyükşehir belediyesi sağlayacaktır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili anlaşmazlık çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi, yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili kılınmıştır.

Yeni yasa ile büyükşehir belediye başkanı da tüm il seçmenlerince seçilen ve tüm ili temsil eden güçlü bir lidere dönüşmüştür. Bu boyutuyla 6360 sayılı yasayla, 1963 yılında başlayan güçlü başkanlık sisteminden, daha güçlü, etkili ve yetkili güçlü yerel liderlik modeline geçildiği söylenebilir. Daha önce sadece kent ölçeğinde güçlü bir belediye yöneticisi olan belediye başkanı, yeni statüsü ile büyükşehir yapılan 30 ilde, tüm ilden sorumlu, ili ve il halkını yönetsel ve siyasal olarak temsil eden, tüm il ölçeğinde güçlü bir lidere dönüştürülmektedir. Ama bu liderliğin gerçekleşme düzeyi, büyükşehir belediye başkanının siyasi, etnik, kişisel vb. özellikleriyle de ilişkili olacaktır.

Bunun yanında, daha önce valilerin başkanlık ettiği ama yeni Kanun ile lağvedilen il özel idarelerinin personel, yetki ve sorumluluklarının da önemli ölçüde büyükşehir belediyelerine aktarılması, büyükşehir belediye başkanının vali karşısındaki konumunu güçlendirmektedir. İl özel idarelerinin başında yer alan valiler, bu idarelerin kaldırılmasından dolayı bir ölçüde protokol makamına dönüşmektedirler. Büyükşehir olan illerde valiye bağlı olarak, il ölçeğinde kamu kaynaklarının koordinasyonu amacıyla kurulan, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları’nın (YİKB) tüzel kişiliğe sahip kılınmadan oluşturulmaları ve kaynaklarının sınırlı tutulması, valilerin il özel idarelerinin kapatılması ile kaybettiklerini karşılama adına yeteceği söylenemez.

Büyükşehir belediyelerini güçlendiren başka bir unsur da 6360 sayılı yeni yasa ile büyükşehir belediyelerine merkezi hükümet GBVG’den aktarılan payların %5’ten %6’ya ve büyükşehir ilçe belediyeleri payların da %2,50’sinden %4,50’sine çıkarılmasıdır. Bu paylar, büyükşehir belediyeleri arasında adaleti sağlamak için, nüfus ve yüzölçümü esasına göre dağıtılacaktır. Ancak, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan bu payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacaktır ve bu pay sadece yasadaki öngörülen otopark tesisi amaçlı arsa alımları ile bölge ve genel otoparklar inşası için kullanabilecektir. Ayrıca, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri, otopark ücretlerini, imar ve yapı harçlarını, yol ve altyapı katılım paylarını, emlak ve çevre vergisini vb. kır ya da kent tüm il düzeyinde toplama yetkili olduğundan, bu gelirlerin artması belenebilir. Ancak, yeni yasayla büyükşehirlerde dahil olan köylerde yaşayanların harç ve vergileri ödemesi, beş yıllık bir dönem için ertelenmiştir (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013). Buna

rağmen, beş yıldan sonra da köylülerin bu payları, harçları ya da vergileri ödemek için yeterli gelirlerinin olup olmayacağı tartışmalıdır.

2014 öncesinde 16 büyükşehir ile bunların ilçe belediyeleri toplam nüfusun %50’sine (38 milyona) hizmet etmekte ve payların da yaklaşık %59’unu almaktaydı. 6360 sayılı yasa sonrasında, büyükşehirlerin hizmet sunacağı nüfus oranı yaklaşık %50 artarak, toplam nüfusun yaklaşık %75’ine (56,5 milyona) çıkmaktadır. Buna karşın, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan toplam yerel yönetimler payından aldıkları pay yaklaşık %81’e çıkmaktadır. Yani gelirler %37 artmaktadır. En büyük 10 ilin 9’unun büyükşehir olduğu ve yeni büyükşehir olan birçok ilin coğrafi alan olarak çok büyük olduğu düşünüldüğünde, büyükşehirlerin hizmet sunmaktan sorumlu oldukları alan (İstanbul ve Kocaeli hariç) ilden ile birkaç kat ile birkaç on kata kadar artmaktadır. Bu durumda büyükşehirlerin, artan hizmet sorumlulukları ve genişleyen hizmet ölçeğinde, eşgüdüm ve etkinlikte olası iyileşmelere rağmen, etkili, ekonomik ve erişilebilir hizmet sunumunda ve yerel katılım açısından yetersiz kalması olasıdır.

Bu biçimiyle yeni büyükşehir modelinin esas iştah kabartan ve güdüleyici yönü, Türkiye’de en gelişmiş ve kentleşmiş 30 ilde kentsel büyümeyi ve imar denetimini, il ölçeğinde merkezileştirerek büyüğe devretmesidir. 6360 sayılı yasanın en önemli özelliği, kent yönetimlerinin sınırlarını aşan kentsel büyümeyi denetleme olanağı sağlarken, aynı zamanda, kentsel rant alanını artırmasıdır. Tüm il kentsel alan olarak öngörülürken, daha yoğun olarak imara kapı aralanmaktadır. Bu ise doğal ve çevresel değerlerin rant üzerinden kaynağa dönüştürülmesi sürecini hızlandırma riskini artırmaktadır. Yükselen rant yaratma ortamı, büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerini de daha önemi hale getirmiştir. AK Parti’nin hem merkezi hem de yerel yönetimlerdeki güçlü konumu, yerel yönetimlerin ve dolayısıyla il ölçeğinde oluşan bu rantın merkezce daha etkin denetimine ve dağıtımına katkı sağlamaktadır. Güçlendirilen yeni konumuyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile TOKİ, merkezi yönetimin bu amaçla kullandığı iki önemli birimdir.

6360 sayılı yeni yasa ile kurulan tektipleştirilmiş yeni büyükşehir belediye sisteminin farklı büyüklüklere, değişik sorun ve ihtiyaçlara sahip ve çeşitli kentleşmişlik düzeyindeki 30 ilde nasıl işleyeceğine, ne sonuçlara ve sorunlara yola açacağına dair elde ciddi ve güvenilir veri bulunmaması diğer önemli bir sorundur. Yasa yapılırken, 30 ilin eşit ölçüde kentleşmiş ve homojen kabul edildiği ve bu illerin farklılaşan özellik, yapı ve dinamiklerinin pek göz önüne alınmadığı söylenebilir. Bu durum aslında yeni yasanın temel amaçlarından biri hatta en önemlisi olan, illeri, kentsel alanları ve büyümeyi daha etkin ve eşgüdümlü yönetme amacı ile uyusmamaktadır. Yeni büyükşehir belediye modelinin, İstanbul, Kocaeli, İzmir, Bursa, Adana, Sakarya ve Aydın gibi görece gelişmiş, kentleşmiş ve kentsel büyümenin

kent sınırlarını aştığı illerde daha başarılı sonuçlar vermesi beklenebilir. Ancak, alan olarak çok büyük, kırsal niteliği yüksek ve dağınık yerleşime sahip diğer illerde kentsel hizmetlerin, uzak ve ücra bölgelere ulaştırılmasında güçlükler yaşanması, etkinlik, hız, halk katılımı ve denetimi gibi açılardan sorunlar yaşanması olasıdır. Bunları aşmak için, çok geniş kırsal alanlara ve yerleşimlere hizmet götürmeyi sağlayacak yeni yapılanmalar gerekecektir. Bu endişeyi Hükümet de taşıyor olmalı ki, 6360 sayılı yasada, İstanbul ve Kocaeli haricindeki büyükşehir belediyeleri ile bağlı idarelerinin “yatırım bütçelerinin en az %10’unu 10 yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına (yeni) dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırmaları ve kullanmaları zorunlu” kılınmaktadır. Ayrıca, kesinleşmiş en son GBVG tahsilâtı toplamının binde biri, Maliye Bakanlığı bütçesine, nüfusu on bine kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere, denkleştirme ödeneği olarak konulmuştur (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013). Benzer biçimde, 10. Kalkınma Planı’nda, büyükşehir belediyelerinin yeni görev alanları ve kırsal kesime hizmet sunumu konusunda idari, teknik ve beşeri kapasitelerinin geliştirilmesinin öncelikli bir konu olduğunun altı çizilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 195).

Sonuç olarak; nüfusun giderek daha büyük kentlerde toplandığı ülkemizde, 6360 sayılı yeni yasa, kentleşme dinamiklerini, büyükşehirleri ve kent bölgeleri daha iyi yönetebilmek ve kent sınırlarını aşan kentsel büyümeyi denetleyebilmek ve yönlendirebilmek açısından önemli bir denemedir. Keyman ve Lorasdağı’nın (2010: 30) saptadığı gibi, bu bağlamda büyükşehirler Türkiye’yi anlayanın ve yönetmenin ana mekânları haline gelmektedir. Ama yeni büyükşehir belediye modelinin başarısı için, büyükşehir belediyelerinin yönetim kapasiteleri geliştirilmelidir. Ayrıca, kentsel alanların ve büyümenin yönetiminde, kent sakinlerinin ihtiyaç ve talepleri ile kentin tarihi, kültürel ve doğal değerlerinin korunması gereği, ranta ve ekonomik kaygılara kurban edilmemelidir.

5.4. Bölgesel Yönetim Reformu

1982 Anayasası’nda (md.126) “bölge” kavramı açıkça kullanılmadan, “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilmesi” öngörülmüştür. Bu düzenlemeye göre, bölgesel örgütlenme, yerel özerklikten yararlanan ve karar organları seçimle işbaşına gelen bir yapı olmayacaktır (Keleş ve Mengi, 2013: 169). Bu yaklaşım, 1982 Anayasası’nın genel olarak merkezîyetçi ve tekçi devlet anlayışına uygundur. Ancak, merkezî yönetimin taşra hizmetlerini daha etkin ve verimli yürütebilmesi ve eşgüdümü için fonksiyonel bölgeler ve bölgesel ölçekte hizmet sunan yönetsel birimler 1950’lerden bu yana hep var olmuştur. Yol yapımı ve bakımı, ekonomik kalkınma, su yönetimi, güvenlik gibi hizmetlerin yürütülmesi amacıyla oluşturulan bu yapılar, birden çok ili ya da bazen tüm Türkiye’yi içine almıştır. İl ve bölge planlarıyla ulusal planlar hazırlanırken, kalkınmada öncelikli yöreler saptanırken ya da ekonomik kalkınma ve güvenlik hizmetleri sunulurken, bölgeler ve geçici bölgesel yapılar oluşturulmuştur (Dulupçu, Gül ve Okçu, 2013: 277).

İlk beş yıllık kalkınma planının (BYKP) uygulandığı 1960’lı yıllarla birlikte ekonomik kalkınmayı ve kentsel büyümeyi bölgesel ölçekte yönetme amaçlı bölgesel planlar hazırlanmaya başlanmıştır. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Karadeniz Kalkınma Planı (DOKAP) ve Doğu Anadolu Projesi (DAP) bu tür bölgesel proje örnekleridir. Ancak, 1977 yılında başlanan GAP Projesi için, 1989 yılında bir bölge kalkınma idaresi kurulmuştur. 2011 yılında 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile hem Konya Ovası Projesi (KOP) yeni bir proje olarak listeye eklenmiş, hem de DOKAP, DAP ve KOP için GAP Bölge Kalkınma İdaresi gibi, merkezî yönetimin taşradaki uzantıları şeklinde, bölge kalkınma idareleri kurulmuştur. Ancak GAP ve diğer projeler ekonomik kalkınma amaçlı geçici projeler olduğundan, bunlar sona erdikçe, kurulan bölge kalkınma idareleri de son bulacaktır. Bu bağlamda, sadece Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde artan ayrılıkçı eylemler karşısında 1987 yılında güvenlik ve asayiş amacıyla kurulan ve başına merkezî hükümetçe bir bölge valisi atanan diğer örnek de Olağanüstü Hal (OHAL) Bölge Yönetimi’dir. Ancak, OHAL Bölge Yönetimi, sadece güvenlik ve asayiş amaçlı kurulduğu, Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ni askeri bölgeye dönüştürdüğü ve insan hakları ihlallerine yol açtığı için eleştirilmiş (Aydın ve Keyman, 2004: 34-35) ve AK Parti iktidara geldikten hemen sonra kaldırılmıştır.

8. BYKP döneminde (2001-2005), AB’ye tam üyelik ve uyum sürecinin hız kazanması nedeniyle bölgesel politikalar ve kalkınma öne çıkmıştır. Bu dönemde, bölgesel istatistiklerin toplanması, bölgenin sosyoekonomik analizinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi amacıyla ülke çapında İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) yapılmıştır. Bu sınıflandırma 28 Ağustos 2002 tarih/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş ve bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesinde esas alınması kararlaştırılmıştır. Yeni kurulan İBBS II düzeyi bölgeler esas alınarak, 5449 sayılı Kanunla 2006 yılından sonra yeni bir model olarak kalkınma ajansları (KA’lar) kurulmuştur. Türkiye’de 2006’ya kadar merkezî yönetimin bölgesel ölçekteki birimleri dışında, görece özerk sayılabilecek bölgesel yönetim birimleri olmamıştır. Bunun en temel nedeni, Türkiye’deki tekçi ve merkezîyetçi devlet anlayışı, ülkenin ulus ve vataniyla bölünmez bütünlüğü ilkesi ve ayrılıkçı hareketlerin yol açtığı bölünme endişesidir.

KA’lar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu Bakanın tekli üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuştur. Yasa, bölgelerin yeniden düzenlenmesinde ve kurulmuş olan ajansın kaldırılmasında Bakanlar Kurulu’nu

yetkili kılmıştır. 2010’a kadar tümü kurulan KA’lar, bölgesel ölçekte kalkınma faaliyetlerini koordine eden, bölgesel potansiyeli ve kaynakları harekete geçiren, yatırımcılara destek olan, kamu, özel ve sivil kesim kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştiren, bölgesel nitelikli yönetim birimleridir. KA’ların ulusal düzeyde eşgüdümünden, ilişkilendirildikleri Devlet Planlama Teşkilatı ve 2011’den itibaren de Kalkınma Bakanlığı sorumludur.

Kanun’a göre KA’lar; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofislerinden oluşur. Kalkınma kurulu ajansın genel karar organıdır ve illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak biçimde, en fazla yüz üyeden oluşur. Kalkınma kurulu yılda en az iki defa toplanır ve ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşür, değerlendirir ve yönetim kuruluna önerilerde bulunur. Ayrıca, bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunur.

Yönetim kurulu, ajansın karar ve yürütme organıdır. Yönetim kurulu, il valileri, büyükşehir ve il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ajansı, yönetim kurulu başkanı yani vali temsil eder. Yönetim kurulunun başkanlığı il valilerince sırasıyla yıllık bazda değişerek yürütülür. Yönetim kurulu, başkanın daveti üzerine üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir kere toplanır. Ajans genel sekreteri, oy hakkı olmamak kaydı ile yönetim kurulu toplantılarına katılır. Yönetim kurulu gerekli gördüğü hallerde yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla genel sekretere devredebilir.

Genel sekreterlik, ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir ve yönetim kuruluna karşı sorumludur. Yatırım destek ofisleri, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşur. Ancak bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Kalkınma Bakanlığı’nın onayı ile artırılabilir. Ofisler, bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini yönetim kurulu adına tek elden takip eder, yatırımcıya bilgi verir ve yol gösterir. Ajans işleri uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Çalışanların kurumla ilişkileri, hakları ve ücretleri yasal çerçeve içerisinde iş sözleşmesiyle ve özel hukuk hükümlerine göre kurulur ve ajans personeline ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür.

Kalkınma Bakanlığı, BYKP ve yıllık programlarla, kamu kuruluşları ile yerel ve bölgesel yönetimlerin ulusal ya da uluslararası kuruluşlarca desteklenen yatırım projelerine onay vermektedir. Ancak, 81 ildeki yatırım faaliyetlerini, personel sorunları çeken tek bir merkezî bürokratik yapı ile merkezden izlemek, denetlemek, onay vermek ve denetlemek güçtür. KA’ların yapısında da merkezden

atanan temsilcilerin ağırlığının yanı sıra, Bakanlığın KA’lar üzerinde denetleme ve onay yetkileri bulunmaktadır. Bu tür yapı ve düzenlemeler, merkezî yetki geleneklerin bir yansımasıdır. Ancak, KA’lar bu yapıyı belirli ölçüde de olsa yerelleştirmiştir. KA’ların kurulmasıyla, işbirliği, dayanışma, katılım ve yönetim mantığını dikkate alan, daha yerel ve bölgesel nitelikli bir sistem oluşturulduğu söylenebilir. Ancak, KA’lar daha çok ekonomik kalkınma odaklı, mekanik yapılar olarak işlemektedir. Ayrıca, yerel ya da bölgesel kalkınma ve planlama konusundaki deneyim, birikim ve kapasite eksiklikleri, yeni yapının gerçek anlamda yerel ve bölgesel nitelikli ve katılımcı bir biçimde işlenmesini engellemektedir. Bunda, merkezi yönetimin devam eden sıkı vesayeti ile valilerin ve merkez yönetimin yereldeki temsilcilerinin yerel ve bölgesel kalkınmada kendilerini ana aktör olarak görmeleri de etkili olmaktadır. Ayrıca, güçlü devlet geleneğinin vatandaşlarda oluşturulduğu her şeyi devletten ve merkezi yönetimden bekleme alışkanlığı da, yerel ve bölgesel yönetim anlayışının hayata geçirilmesini güçleştirmektedir. Bu durum ise, bir yandan yerel katılım ve sorumluluk üstlenme geleneğinin ve yerel-bölgesel yönetimlerin güçlenmesini engellerken, diğer yandan güçlü merkezîyetçiliğin devam etmesine zemin hazırlamaktadır. Dolayısıyla bu sorunların çözülerek, KA’ların işlevselliğinin, esnekliklerinin ve işbirliği sağlama kapasitelerinin artırılması gereği devam etmektedir. Aksi halde, KA’ların amaçlarını gerçekleştirmeleri güçleşecektir. Hali hazırda, genelde ajansların beklenen düzeyde başarılı olamadıkları ve merkezi yönetimce yeterince desteklenmediğine ya da benimsenmediğine ilişkin iddialar vardır (Dulupçu, Gül ve Okçu, 2013). Özellikle, KA’ların kurulma nedenlerinden biri olarak gösterilen bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi konusundaki olanakları ve katkıları yetersizdir.

6. Sonuç ve Genel Değerlendirme

Türkiye’de yapılan son yönetsel reformlarla, gerek merkezi gerekse yerel ve bölgesel yönetimlerde önemli yapısal ve işlevsel dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada incelenen yerel, metropolitan ve bölgesel reformlar; devlet-toplum, devlet-piyasa, yönetim-siyaset, merkez-yerel, metropolitan-büyükşehir ilçe vb. ilişkileriyle, yönetim, katılma, karar verme, politika oluşturma, denetim gibi yapı ve süreçleri yeniden biçimlendirmiştir. Genel olarak değerlendirildiğinde, kamu yönetimi ve özelde de yerel ve bölgesel yönetimlerin yapısı ve işlevleri, piyasalaştırma ya da özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme boyutları çerçevesinde yeniden tanımlanmakta ve yapılandırılmaktadır. Ayrıca, merkezi yönetimin, toplumda, ekonomide ve yereldeki rolü sınırlandırılmaktadır. Yapılan inceleme, reformun çok boyutluluğunu da (yapısal-işlevsel, yerel-bölgesel, yerli-politika transferi, nesnel-ideolojik vb.) açıklıkla ortaya koymaktadır. Reform süreçlerinde ve dönüşümde, Türkiye’nin üye ya da ilişkide olduğu uluslararası kuruluşların etkilerinin yanı sıra, yönetim ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarının rehber edinildiği görülmektedir.

Artan ve değişen sosyoekonomik, siyasal ve yönetsel ihtiyaçları karşılamak için var olan örgütlerin reformunun yanı sıra yeni, kamu işletmeciliğinin ve yönetişimin etkisinde yeni örgütlerin kurulduğu (KA’lar, kent konseyleri, yeni büyükşehir belediyeleri gibi) ya da var olanların kapatıldığı (birçok küçük belediye, köy ve il özel idareleri gibi) görülmektedir. Bu reformların temel eğilimi; yönetimde, geleneksel bürokratik yapıdan kurtulup, daha etkin, eşgüdümlü, girişimci, değişime daha hızlı ayak uydurabilen, işbirliğine açık hatta işbirliği ve ortak hareket etme ortamı yaratan, şeffaf ve piyasa kurallarıyla çalışan bir yönetim modeli oluşturmaya doğrudur. Genel olarak, geleneksel kamu yönetimi yapılanması yerini, yeni kamu işletmeciliğine ya da yönetişim anlayışına uygun bir yapılanmaya bırakmaktadır. Bu anlayışların etkileri, yeni reformun hem dilinde hem ilkelerinde hem de düzenlemelerinde (katılım, işbirliği, saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik, girişimcilik, risk alma, piyasacılık, müşteri odaklılık, tercih özgürlüğünü, fayda-maliyet yaklaşımı, performans gibi) açıklıkla gözlenebilmektedir.

Yerel yönetimlere devredilen görev ve sorumlulukların piyasa kuralları çerçevesinde, piyasa aktörlerine devredilebilmesi ya da gördürülebilmesi kolaylaştırılmıştır. Personel sisteminde, performans temelli ücretlendirme, geçici ve sözleşmeli çalışma ile personel alımı yerine hizmet satın alma ya da imtiyaz sözleşmeleri gibi, kamu işletmeciliği yaklaşımına uygun esnek örgütlenme ve çalışma biçimlerinin yaygınlaştığı görülmektedir. Özellikle, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde işlevlerinin piyasaya devri ve işlevlerinin yerine getirilmesinde piyasa mekanizmalarının kullanılması çok yaygınlaşmıştır. Değişen taleplere göre yeniden yapılanan yerel ve bölgesel örgütlenmelerde, etkinlik ve eşgüdümün yanı sıra, ekonomik ihtiyaçlara ve gereklere, özel sektörün taleplerine öncelik veren ve yönetişim çerçevesinde sınırlı katılımı öngören bir anlayış egemendir.

Merkezi ve yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumlulukları ile birbirleriyle olan ilişkileri de yeniden yapılandırılmıştır. Yerel ve bölgesel hizmetleri görmeye dönük yerel, metropolitan ve bölgesel yönetim yapıları güçlendirilmiş, genel olarak daha fazla görev, sorumluluk, yetki ve kaynakla donatılmış ve bu çerçevede yerel ortak hizmetleri görmede genel görevli hale gelmiştir. Belediyeler, il özel idareleri stratejik plan ve performans temelli bütçeleme yaparken, KA’lar da bölge kalkınma planları yapmaktadır. Bunun yanında, merkezi yönetimin ve valinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hukukilik denetimi ile sınırlandırılmış, yerindenlik denetimine özellikle belediye yönetimlerinde çok büyük ölçüde son verilmiştir.

Yerel meclislerin feshi zorlaştırılarak, merkez-yerel dengesinde yerel lehine önemli değişiklikler yapılmıştır. Yerel meclislerin görevden alınması ancak Danıştay kararı ile olabilmektedir. Büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı, diğer yerel yönetim birimlerinde ise meclisler güçlendirilmiş ve katılım olanakları (kent kon-

seyleri, hizmetlere gönüllü katılım, katılımcı planlama vb) artırılmıştır. Ayrıca, karar alma süreçlerine katılımı, doğrudan halk katılımından çok, özel sektör, örgütlü toplumsal kesim, kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin vb katılımı şeklinde, yönetişim çerçevesinde olanaklı kılacak mekanizmalar oluşturulmuştur.

Ancak, 2011 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kurulması ve daha sonra da 6360 sayılı yasayla 30 ilde büyükşehir sisteminin yeniden yapılandırılması süreçleriyle beraber, yerel özerklik açısından geri gidiler yaşanmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı özellikle kentsel dönüşüm konusunda yerel yönetimlerin yerine geçerek karar alabilecek yetkilerle donatılırken, nüfusun yüzde 70’den fazlasının yaşadığı ve diğer yerel yönetimlerin lağvedildiği 30 ilde, büyükşehir yönetimleri alt kademe büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetim ve onay yetkileri artırılarak, bir vesayet makamına dönüştürülmüştür. Kısacası, kentsel dönüşümün gerçekleştirilebilmesi, yerel hizmet sunumunda etkinliğin ve eşgüdümün artırılması ve standardın sağlanması adına, yerel özerklik, çoğulculuk, katılım, yerindenlik ve hizmetlere erişimde hakkaniyet ilkelerinden ödün verilmiştir. Oysa büyükşehirlerde, hizmet sunum maliyetlerinde umulan düşüşün ve hizmet sunumunda etkinlik ve erişebilirliğin gerçekleşebilmesi için hizmet ölçeğinin il düzeyine çıkarılmasının olumlu etkide bulunabilmesi, görece küçük ve/veya çok kentleşmiş illerde gerçekleşecektir. Alan olarak büyük, az kentleşmiş ya da dağınık yerleşimin olduğu büyükşehirlerde etkililik, erişim ve ekonomi konusunda sorun yaşanması muhtemeldir ve yeni hizmet modelleri ve yapıları oluşturulması gerekecektir. Bu bağlamda, büyükşehir belediyelerinin ekonomik kalkınma konusunda daha fazla sorumluluk üstlenmek istemleri de söz konusu olabilecektir. Bu ise kalkınma ajanslarının konumunun sorgulanmasına neden olacaktır.

Bunun yanında, 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri dışındaki belediyelerin, il özel idarelerinin ve köylerin, yerel halka sormadan varlıklarına son verilmesi, yerel özerklik ve demokrasiyi ciddi oranda zedelenmiştir. Ayrıca, büyükşehir olan illerde, nüfusu 5 bini aşan belediyelerin belediye yönetimi kurabilmeleri ve kendi kendilerini yönetebilme hakları ellerinden alınmıştır. Bu yerel demokrasi ve özerklikle örtüşmemektedir. Bu düzenlemelere gerekçe olarak il özel yönetimlerinin, küçük belediyelerin ve köylerin, kapasite ve hizmet sunum yetersizlikleri ve merkeze kaynak açısından bağımlılıkları gösterilmektedir. Buna rağmen, kapatılan bu yerel yönetim birimleri, yerindenliği, özerkliği, çoğulculuğu, katılımı, temsili ve demokrasi temsil eden ve olanaklı kılan yapılarıdır. Merkezden aktarılan gelirleri kısılsa da 51 ilde böyle olmaya da devam etmektedirler.

Katılım ve yönetişime yapılan vurgu ve bu doğrultuda yapılan düzenlemelere ve oluşturulan mekanizmalara rağmen, etkin vatandaş katılımının ve demokratik yönetişimin yaygınlaştığını söylemek de güçtür. Katılımdan anlaşılan sınırlı olarak ve daha çok etkili çevrelerin katılımıdır. Örneğin, doğrudan halk katılımını ya

da halkın yerel proje ve faaliyetlere katılımı açısından önemli olan kent konseylerinin, başarılı bazı uygulamalara rağmen, birçok kentte etkin olmadığı bilinmektedir. Bunda kent konseylerinin mevcut yapısı ve neredeyse belediye yönetiminin isteği ve desteği dışında var olamaması da önemli rol oynamaktadır.

Öte yandan, reform yasalarında insan hak ve özgürlüklerine saygı gibi çok genel ifadelerle rastlansa da, kamu yararı, temel kamusal hizmetlere yaygın erişim, yansızlık, adalet, eşitlik ya da fırsat eşitliği gibi kamu yönetiminin diğer temel ilkelerinin ise ikinci planda kaldığı görülmektedir. Ancak, ilk dönemlerde var olan “vatandaştan müşteri yaratma” mantığının dönüştüğü, vatandaşı müşteri olarak görmenin ötesinde, kamu yönetiminde bir kültür değişiminin gerektiği anlayışının öne çıktığı söylenebilir. Bu değişimde, ulus devlet modelinin zayıflayarak, alt kimliklerin öne çıkmasının, temel hak ve özgürlüklere vurgunun artmasının, çoğulculuk ve demokrasi anlayışın yerleşmesinin ve siyasal bireyin tekrardan keşfinin bir etkisinin olduğu söylenebilir. Bu gelişmelerin bir olumlu yönü de, son reformların bölgeciliği ve ayrımcı hareketleri güçlendireceği yönünde iddiaları geçersiz kılmaya yapacağı katıdır. Bu tür iddiaların ve girişimlerin önüne ancak özgürlükleri, yerel özerkliği, karar alma süreçlerine katılım mekanizmalarının sayısını ve etkinliğini, farklılıklara saygıyı ve anlayışı artırarak ve demokrasiyi güçlendirerek geçilebilir. Bu yönde gelişmelere, Türk yönetim sisteminin köklerinin dayandığı Fransa’nın yanı sıra, İngiltere’de, İspanya’da, Almanya’da ve Kanada gibi diğer birçok ülkede rastlanmaktadır. Buna rağmen, 30 ilde oluşturulan yeni büyükşehir modelinin, var olan devlet baba anlayışının ya da farklı patronaj ya da kayırma biçimlerinin yerelde hortlatabileceği, “yerel devletçikler ya da başkanlar” ya da yerelde merkeziyetçi bir yapı oluşturabileceği gözden kaçırılmamalıdır. Bölünmeden farklı olan bu sorun da yine ancak daha yaygın ve etkin halk katılımı ve denetimi, daha güçlü demokrasi ve hukuk devleti anlayışıyla aşılabılır.

Reform sürecinde diğer önemli bir sorun, yerelde merkezin taşra bürokratlarının merkeziyetçi tutumlarının, katılımcı demokrasi kültürünü ve güçlü yerel ve bölgesel yönetimlerin daha fazla etkin olmasını benimseme güçlüklerinin devam etmesidir. Merkezi yönetimin ve siyasal iradenin, elinde tuttuğu mali, siyasi ve yönetsel gücü paylaşma konusunda cimri davranması ve yerel üzerindeki etkinliğini devam ettirmek istemesi de bunda rol oynamaktadır. Oysa çözüm, yine yerel yönetim yapısının güçlendirilerek, yerel yönetimlerinin kapasitesinin ve özerkliklerinin artırılmasındadır.

Sonuç olarak, son yıllardaki reformların genel olarak Türk merkezi ve yerel yönetim sisteminin merkeziyetçi, yavaş ve hantal yönetsel yapının iyileştirilmesine, AB ölçütlerine ve küresel standartlara yaklaştırılmasına, vatandaş memnuniyetinin ve refahının yükseltilmesine katkı yaptığı açıktır. Kamu hizmetlerinin hızında,

etkinliğinde, erişilebilirliğinde ve kalitesinde artışlar olmuştur. Ancak, yaygınlaşan ileri teknoloji kullanımı, ücretlerin artması gibi etkenler maliyetlerin düşmesini sınırlandırmıştır. Ayrıca, siyasal istikrarın da etkisiyle, ekonomide istikrar ve büyüme yakalanmış, katılımcı yönetim ya da yönetim anlayışı ve demokrasi güçlenmiştir. Ancak, reformların gerçek başarısı ve kalıcılığı, zaman içinde uygulamada elde edilecek başarıya bağlıdır. Ayrıca, yerel yönetimler reformunun mali ve personel reform boyutlarında da daha ciddi adımların atılması gerekmektedir.

Kaynakça

- Arıkboğa, E. (2012) “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 2 (Haziran), s.1-32.
- Aydın, S. & Keyman, E. F. (2004) *European Integration and the Transformation of Turkish Democracy*, EU-Turkey working papers no. 2/August. Brussels, Belgium: The Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Baimyrzaeva, M. (2012) *Institutional Reforms in the Public Sector: What did We Learn?* Bingley, UK: Emerald.
- Barth, T. J. (1996) “Administering in the Public Interest: The Facilitative Role for Public Administrators”, içinde *Refounding Democratic Public Administration*, (eds.) G. L. Wamsley ve F. W. James, London: Sage, s.168-197.
- Bozlağan, R. (2003) “Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı,” içinde *Çağdaş Kamu Yönetimi: Konular Kuramlar ve Kavramlar*, (eds.) M. Acar ve H. Özgür, Ankara: Nobel, s.277-303.
- Denhardt, R. D. (1999) “The Future of Public Administration”, *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 4 (2), s.279-292.
- Diñer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003) *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Dulupçu, M. A., Gül, H. ve Okcu, M. (2013) “Regional and Local Perspectives on Economic Development in Turkey”, içinde *Turkey in the New Millennium: A Critique of Political, Social and Economic Transformations*, (eds.) İ. Kamalak ve H. Gül, Germany: Lap Lambert, s.263-309.
- Eryılmaz, B. (2011) *Kamu Yönetimi*, 4.Baskı, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Ferlie, E. (2012) “Concluding Discussion: Paradigms and Instruments of Public

Management Reform - The Question of Agency”, içinde *Leadership in the Public Sector: Promises and Pitfalls*, (eds.) T. Christine, E. Ferlie ve M. Dent, New York: Routledge, s.237-251.

Frederickson, H. G. (1997) *The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey-Bass.

Gözler, K. (2013) “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), s.37-82, www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf (Erişim Tarihi: 20.09.2014).

Gül, H. (2013) “A Discussion on the New Model of Metropolitan Municipality in Turkey: Towards More Decentralization and Autonomy?” içinde *Centralization Decentralization Debate Revisited*, (eds.) K. Göymen ve O. Sazak, İstanbul: Sabancı Üniversitesi, İPM ve Friedrich Naumann Vakfı, s.347-373.

Gül, H. (2005) “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına Âdemi Merkezleşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açıklarından Bakış”, içinde *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform*, (der.) H. Özgür ve M. Köseçik, Ankara: Nobel, s. 39-55.

Gül, H. ve Batman, S. (2013) “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropoliten Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa”, *Yerel Politikalar*, 3 (Ocak-Haziran), s.7-47.

Gül, H., Kiriş, H. M., Negiz, N. ve Gökdayı, İ. (2014) *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Ankara: Detay.

Gül, H. ve Memişoğlu, D. (2007) “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetimsel Reform”, içinde *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, (eds.) M. A. Çukurçayır ve G. Gökçe, Konya: Çizgi Kitabevi, s.57-112.

Güler, B. A. (2004) “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve Adalet*, 1(2), s.26-61.

Güler, B. A. (1996) *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, Ankara: TODAİE.

Heper, M. ve Keyman, E. F. (1998) “Double-faced State: Political Patronage and the Consolidation of Democracy in Turkey”, *Middle Eastern Studies*, 34(4), s.259-277.

Hood, C. (1991) “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69(1), s.4-5.

Kalkınma Bakanlığı (2013) *10. Kalkınma Planı-2014-2018*, Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

Keleş, R. ve Mengi, A. (2013) *Avrupa Birliği’nin Bölge Politikaları*, İstanbul: Cem Yayınevi.

Kettle, D. F. (1993) “Public Administration: The State of the Discipline”, içinde *Political Science: The State of the Discipline II*, (ed.) A. W. Finifter, Washington, D.C: American Political Science Association, s.488-497.

Keyman, E. F. ve Lorasdağı, K. B. (2010) *Kentler: Anadolu’nun Dönüşümü, Türkiye’nin Geleceği*, İstanbul: Doğan Kitap.

Koyuncu, E. (2012) *Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi*, TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf (Erişim Tarihi: 18.03.2014)

Köker, L. (2010) “‘Demokratik’ Özerkliğin Neresindeyiz ve Ne Yapılmalı?”, *Zaman*, 30 Aralık, http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-levent-koker-demokratik-ozerkligin-neresindeyiz-ve-ne-yapilmali_1071870.html (Erişim Tarihi: 19.09.2014).

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2013) *Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Başkanları ve İl Mahalli İdareler Müdürleri Semineri*, Kızılcahamam, 11-12 Aralık, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf> (Erişim Tarihi: 10.07.2014).

Mardin, Ş. (1991) “The Just and the Unjust”, *Daedalus*, No.102, s.113-129.

Mardin, Ş. (1962) *The Genesis of Young Ottomans*, Princeton: Princeton University Press.

Memişoğlu, D. (2006) *Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta: SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Morçöl, G. (2013) “Kamu Politikaları İçin Karmaşıklık Kuramı”, *Presentation at the 5. Workshop on Public Policies*, 25-26 Ekim, Yıldırım Beyazıt University, Ankara.

OECD ve EU (2005) “Turkey: Public Service and the Administrative Framework

Assessment”, *SIGMA Support for Improvement in Governance and Management*, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/45/35851033.pdf> (Erişim Tarihi: 27.04.2012).

Ortaylı, İ. (1979) *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara: TODAİE.

Öniş, Z. (2004) “Turgut Özal and His Economic Legacy: Turkish Neo-liberalism in Critical Perspective”, *Middle Eastern Studies*, 40, (4), s.113-134.

Övgün, B. (2013) *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*, Ankara: Nika Yayınevi.

Özbudun, E. (1996) “Turkey: How Far from Consolidation?” *Journal of Democracy*, 7(3), s.123-138.

Rajca, L. (2010) “The Concept of New Public Management and Local Government Reforms in Selected Western European Countries,” *Regional and Local Studies*, Special Issue, s.124-139.

Taşdan, N. ve Gül, H. (2013) *Kamu Yönetiminde Liderlik ve Kaymakamlık*, Ankara: Detay.

Sallan Gül, S. (2006) *Sosyal Devlet Bitti, Yaşamın Piyasa!* Ankara: e-Babil.

Sobacı, Z. (2014) *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Bursa: Dora Yayıncılık.

Sözen, S. ve Shaw, I. (2003) “Turkey and the European Union: Modernizing a Traditional State?” *Social Policy and Administration*, 37(2), s.108-120.

UNDP (2007) *Public Administration Reform: Practice Note*, UNDP, <http://www.undp.org/policy/practicenotes.htm> (Erişim Tarihi: 04.09.2012).

Van Gunsteren, H. (2006) “Resilience through Governance with Democracy”, içinde *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*, (eds.) A. Benz ve Y. Papadopoulos, London ve New York: Routledge.

Zalewski, A. (2007) “Reformy Sektora Publicznego w Duchu Nowego Zarządzania Publicznego,” idem (ed.) *Nowe Zarządzanie Publiczne w Polskim Samorządzie Terytorialnym*, Warsaw: Szkoła Główna Handlowa, s.11-39.

Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları; Yönetimsel ve Siyasal Arka Plan

Doç.Dr. Kemal ÖZDEN¹

Giriş

Yönetim kavramının içerdiği anlam bir bakıma sürekli bir değişimi ve yeniliklere açık olma gibi özellikleri kapsamaktadır. Yönetimi, insan topluluklarının birlikte yaşama stratejisi ve bu strateji doğrultusunda oluşturdukları kurallar manzumesi olarak genel bir ifade ile tanımlayabiliriz. İnsanlar sürekli olarak daha iyi yaşama şartlarını isteyecekleri ve araştıracakları için, yönetimde reform her zaman karşılaşılabilecek bir süreçtir. Bu açıdan reformlar ve değişiklikler, yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilebilir.

Yerel hizmetlerin çeşitlenmesiyle beraber sosyal belediyeçilik, refah belediyeçiliği ve kültürel belediyeçilik gibi yönetim anlayışları, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanlarını arttırmıştır. Geleneksel belediye anlayışı ve kanunlarıyla bu hizmetlerin yürütülemeyeceği aşikârdır. Bu bağlamda, yerel yönetimler sürekli bir yenilenme ile karşı karşıyadırlar. Bununla birlikte, yerel yönetim reformlarını diğer yönetsel reformlardan bağımsız düşünemeyiz. Yerel yönetimlere yüklenen yeni sorumluluklar, yönetim anlayışındaki halka yakınlık, şeffaflık, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik, hesap verilebilirlik gibi yaklaşımların etkisiyle de şekillenmektedir.

Yerel yönetim reformlarının gerekliliği şüphe götürmeyen bir gerçek olmakla birlikte bu reformların planlanması ve uygulamaya konmasındaki zorluk da aynı derecede şüphe götürmeyen bir durumdur. Reform süreci sancılı, zor ve karmaşık bir süreçtir. Birçok kez planlama aşamasında reformlar sahihsiz kalır. Yasal metinler hazırlanamaz. Mevzuatın karmaşıklığı, olayı içinden çıkılamaz bir iş haline getirir. Çünkü sadece belli bir yerel yönetim kurumunu ilgilendiriyor gibi görünen bir değişikliğin, aslında ulusal güvenlikle bile ilgili olduğunu görebiliriz. Sadece ulusal çapta yapılacak bir değişikliğin, aslında AB mevzuatına aykırı olmasından dolayı baştan iptali ile karışılabiliriz. İkinci Mahmut’tan önce Yeniçeri Ocağı gibi ordunun sadece bir bölümünü ilga etmek isteyen padişahların başarısız olduğunu, hatta bazılarının bir şekilde halledildiğini, öldürüldüğünü hatırlarsak, reform sürecinin ne kadar çetrefilli ve özen gösterilmesi gereken bir konu olduğunu daha iyi anlamış oluruz.

¹ Fatih Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, kemalozden@fatih.edu.tr

Günümüzdeki anlamıyla Türkiye’de yerel yönetim kurumlarının tarihi Tanzimat’la başlamış olsa bile, Tanzimat öncesi dönemde de bir yerel yönetim geleneği olduğu ve yerel hizmetlerin vakıf, kadı, muhtesib gibi geleneksel bazı kurumlarla yerine getirildiği söylenebilir. Böyle olmakla birlikte, yerel yönetim reformlarını Tanzimat sonrasında ele almak ve değerlendirmek gerekir. Cumhuriyet’in kuruluşuyla birlikte, il özel idareleri Osmanlı’da tevarüs ettiği şekilde devam ederken, ilk on yılda köy ve belediye yönetimine dair kanunlar yeniden hazırlanmıştır. 1962’deki Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ile 1988 tarihli Kamu Yönetimi Araştırma Projesi reform çalışmalarının dikkate çeken örnekleridir. Bu alanda, en güncel çalışmalar 2000’li yılların başında Kamu Yönetimi Temel Kanunu çalışmalarıyla hızlanmış, mevcut Belediye Kanunları ile İl Özel İdaresi Kanununun ve diğer ilgili yasaların değişmesiyle en güncel halini almıştır. Öyle ki, 2000 yılında 3216 olan belediye sayısı 2011’de 2950’ye indirilmiş, 30 Mart 2014 mahalli seçimleri sonrasında ise 1400’e indirilmiştir. Bu birkaç örnek bile, reform ve değişikliklerin sürekli devam ettiğini göstermektedir.

Yerel yönetim reformlarının arkasında yatan etmenler farklı kategorizasyonlar altında incelenebilir. Bu konuda en çok tercih edilen kategorizasyonlardan biri, reforma giden süreci dış faktörler ve iç faktörler şeklinde iki ana grup altında ele almaktır. Küreselleşme, yeni kamu işletmeciliği gibi yönetim anlayışları, şeffaflık ve katılım gibi yönetsel prensiplerin gelişimi, AB gibi uluslararası kurumların etkisi önde gelen dış faktörler olarak gösterilebilir. İç faktörler ise; kurumsallaşma dönemi, demokratikleşme çalışmaları, liberal politikalar, sosyal-kültürel belediyeçilik anlayışı gibi gelişmeler ışığı altında çalışılabilir.

Bu çalışmada, Türkiye’de yerel yönetim reformları yönetsel ve siyasal arka planı ile birlikte ele alınacak ve reform dinamikleri çalışılacaktır. Bu bağlamda, reformun tanımı ve önemi anlatıldıktan sonra Türkiye’de yerel yönetim reformların kısa bir tarihi, amacı, nedeni, reform sürecinde karşılaşılan zorluklar ele alınacaktır. Bunun için, Türkiye’de belli başlı reform dönemleri incelenecek, bu dönemlerdeki reformların temel içeriği, hedefi ve yönetime katkısı araştırılacaktır. Ayrıca, yerel yönetim reformlarına zemin hazırlayan dış ve iç sebepler araştırılacak, reform öncesi ve sonrasında karşılaşılan, bürokratik, politik ve sosyal engeller irdelenecektir.

1. Reform; Tanımı ve Önemi

Reform denince ilk olarak değişiklik, yenilik, ilerleme, aksaklıkları giderme, gelişmeyi hızlandırma gibi kavramlar akla gelmektedir. Kanadalı profesör Gow; yönetsel reformu, kamu sektöründe bilinçli bir şekilde iyiden iyiye planlanarak yapılan değişiklikler olarak tanımlamaktadır. Bu değişikliklerin amacı ise yönetim yapısının, işleyişinin veya iş kalitesinin artırılması olarak belirlenebilir (Gow, 2012).

Reformların amacı, bürokrasideki ayrışma ve politize olma durumunun azaltılması ve yönetimdeki yozlaşmanın engellenmesidir (Schneider-Heradia, 2008: 7). Akademisyenler ve uzmanlar, reformun amacının iyi yönetimin sağlanması; yani liyakat, rekabet, süreklilik, siyasal tarafsızlık ve hesap verilebilirlik gibi ilkelerin yönetime hakim olması konusunda ortak bir kanaate sahiptirler. Bununla birlikte, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde reformların farklı bir içerik taşıdığı ifade edilmektedir. Gelişmiş ülkelerdeki halen devam eden reformlar genellikle dahili nedenlere dayanmakta ve bürokrasideki mevcut iyeleşmenin devam etmesini hedeflemektedir. Oysa gelişmekte olan ülkelerde genellikle dış kaynaklı olan reformların amacı temel iyi yönetim prensiplerinin hayata geçirilmesi şeklinde kendini göstermektedir (Kettl vd., 1996: 29). Bu görüşe kısmen katılmak mümkün olsa da tamamen doğru kabul etmek mümkün değildir. Gelişmekte olan ülkelerdeki şeffaflık, hesap verilebilirlik, sivil toplumun güçlendirilmesi gibi yenilik hamlelerinde Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi uluslararası aktörlerin etkili olduğu doğrudur. Ama bunu tamamen dış güçlere bağlamak büyük bir yanılgı olur. Yine, gelişmiş birçok Avrupa ülkesindeki yerel yönetim reformlarında AB’nin etkisinin ne kadar güçlü olduğu bilinmektedir. Örneğin bütün gelişmiş ve gelişmekte olan AB ülkelerinde uygulanan *yerindelik (subsidiarity)* ilkesi 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşması’nın mecburi bir sonucudur.

Kamu yönetimi reformunu bir bütün olarak algılamak gerekir. Bu bağlamda yerel yönetim reformu, devlet reformundan ayrı görülmemelidir. Güler; kamu yönetimi reformunu, genel olarak devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye dönük etkinlikler olarak tanımlamaktadır. Güler’e göre bu kapsamda merkezden yönetimin merkez örgütlenmesine -bakanlık yapısı, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları, kurullar sistemi, merkezden yönetimin taşra-bölge, il, ilçe örgütlenmesine ilişkin değişiklikler, bu parçalar arasında yetki dağılımı ile kamu yönetiminin denetim sistemine dönük hükümler yer almaktadır (Güler, www.academia.edu). Bu kapsama yerel yönetim birimlerini de eklememiz gerekir. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetim birimlerinin, il özel idaresi, belediye ve köy yönetimlerinin yapısında, organizasyonunda, yetki ve sorumluluklarında, mali mevzuatında yapılan önemli değişiklikleri yerel yönetim reformu olarak kabul edebiliriz.

KAYA Raporuna göre reform şöyle tanımlanmaktadır: Kamu yönetim sisteminin; toplumun gereksinimlerini karşılamada etkin bir araç durumuna dönüştürülebilmesinin başlıca koşullarından birisi, sistemin, gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesidir. Yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi değişik, ancak birbirine çok yakın kavramlarla anımlandırılan sürekli yenilenme yaklaşımı, öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır. Gerçekten de kamu yönetimini yeniden düzenleme gereksiniminin

gerisinde yatan temel neden; var olan sistemin işleyişinde beliren sorunları saptayarak; sistemi, öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirebilecek bir niteliğe kavuşturmak düşüncesine dayanmaktadır (KAYA Raporu, 1991: 1).

Bir başka açıdan bakıldığında reform, yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına yönelik yapılan değişiklikler olarak da tanımlanabilir. Tutum, sınırlı kaynaklara sahip olan kamu kurumlarının en rasyonel bir şekilde örgütlenme çalışmalarını reform, yeniden yapılanma olarak tanımlamaktadır (Tutum, 1994: 6).

Yönetimsel reformun politik, ekonomik, sosyolojik, kültürel ve psikolojik birçok farklı boyutu olduğundan birçok disiplinle ilişkisi bulunmaktadır ve farklı yazarlarca farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Ayrıca, kamu yönetiminde değişiklikler devam ettiği müddetçe, yönetimsel reformlar da devletler için bir gereklilik olarak sürekli gündemde olacaktır (Sobacı, 2014: 7,9).

Emini’ye göre reformun amacı; yönetimin işlevlerini daha verimli bir şekilde yapmasının ve çağa ayak uydurmasının sağlanmasıdır. Yönetimin işlevlerinde yetersiz kalması halinde bazı dış ve iç dinamikler reform çabalarını tetikleyici niteliğe bürünerek kamu yöneticilerini harekete geçirmektedir. Son dönem reform hareketlerine yön veren dinamikler, yönetimsel sistemde yaşanan aksaklıkların giderilmesini amaçlayan ve sistemden kaynaklanan iç dinamiklerden çok, yerel yönetimleri dünyanın diğer toplumlarının ve kuruluşlarının istek ve beklentilerine göre şekillendirme ve küresel değişim dalgasına uyum sağlama isteğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan dış dinamiklerdir (Emini, 2009: 32).

Reformların amacı, var olan sorunları giderici ve örgüte yeni bir canlılık getirecek; onu, yeni atılımlara hazırlayıcı nitelikte olmasıdır. Bu durum, yeni yapılanmanın, ciddi gereksinim ve gerekçelere dayandırılması gereğinden doğmaktadır. Bunu sağlamanın yolu ise, yönetimsel yapı ve işleyişin bilimsel yollarla araştırılmasıdır (KAYA Raporu, 1991: 2).

Görüldüğü üzere reform tanımında yenilik, ilerleme, etkinlik ve rasyonelliğin sağlanması gibi kavramlar üzerinde genel bir kaniye varılmış olmasına rağmen ne tür yeniliklerin reform sayılacağı, her yönetimsel değişikliğin, kanun ve mevzuattaki değişikliklerin reform sayılıp sayılmayacağı gibi konularda ortak bir kanaat yoktur.

Aktan, idari reformların amaçlarını kapsayıcı bir şekilde şöylece açıklamaktadır (Aktan, 2003: 431):

- Demokrasinin kalitesini iyileştirmek,
- Kamu yönetimine karşı duyulan güvensizlik duygusunu azaltmak,
- Kamu yönetiminde saydamlığı sağlamak,

- Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler bağlamında e-devlet projesini hayata geçirebilmek,
- Bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak,
- Vatandaşların yönetimsel katılımını artırmak,
- Sivil toplumu güçlendirmek,
- Büyüyen bir devletin sebep olduğu etkinsizlikleri azaltmak,
- Kamu sektöründe etkin bir insan kaynakları yönetimi uygulayarak hem çalışan personelin hem de vatandaşların memnuniyetini sağlamak,
- Merkeziyetçi yönetimin ortaya çıkardığı olumsuzlukları azaltmak ve bu amaçla yerinden yönetim anlayışını uygulamak,
- İşlevine gerek kalmayan kurumları tavsiye etmek veya diğer kurumlarla birleştirmek,
- Kamuya ilişkin düzenlemelerin açık, basit ve anlaşılır olmasını sağlamak.

Kamu yönetimi reformlarının planlanan temel amaçlarından başka ikincil dereceden sonuçlar üretebileceğini de unutmamak gerekir. Örneğin, siyasetçilerin bürokrasi üzerindeki kontrollerinin artması gibi beklenmeyen sonuçlar çıkabilir. Ayrıca, reform sonucunda şeffaflık, hesap verilebilirlik, kamu hizmetlerinin daha az masrafla yerine getirilmesi gibi beklenen sonuçlar doğurması durumunda fazla şaşırılmak gerekir. Eğer reformlar beklenenin aksine bir şekilde mevcut yönetim yapısının daha da kötüleşmesine sebep olursa, işte o zaman şaşırılmak gerekir (Pollitt, 2000: 6).

2. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformlarının Kısa Tarihi, Önemli Dönüm Noktaları

Türkiye’de yerel yönetim reformlarının geçmişini Osmanlı dönemi ve Türkiye Cumhuriyeti dönemleri olarak iki ana başlıkta toplayabiliriz. İlk olarak Osmanlı döneminde Tanzimat’tan itibaren oluşmaya başlayan yerel yönetim anlayışı Cumhuriyet’ten itibaren gelişmeye başlamış, farklı dönemlerde hızlı değişikliklerle günümüzdeki yerel yönetim yapısına ulaşmıştır.

2.1. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetim Reformları

Osmanlı döneminde yerel yönetimlerin ortaya çıkışının demokratikleşme ihtiyacından değil, merkezileşme isteğinden kaynaklandığını ifade eden Ortaylı’ya (Ortaylı, 1995: 20,21) göre Tanzimat döneminin idari reformları, yerel yönetimlerin doğuşuna zemin hazırlamıştır. Ortaylı, Tanzimat döneminin devlet adamlarının siyasal katılma, mahalli demokrasi gibi siyasal görüşlere sahip olmadığını söylemektedir. Bilakis, onlar bu tarz görüşlerden ürkmekteydi. İlginç bir şekilde, yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, merkezileşme anlayışının güçlenmesiyle mümkün olmuştur (Ortaylı, 2008: 269-270).

Bu ilginç durumun nasıl olduğunu Eryılmaz şöyle açıklamaktadır: Tanzimat’ın yönetim alanında getirdiği ıslahat, taşradaki yöneticilerin yetkilerini azaltmak ve eyaletlerde idarenin her kademesinde halkın katıldığı idare meclisleri oluşturmak şeklinde tezahür etmiştir. Böylece mülki yöneticilerin merkeze daha fazla bağlanması sağlanacak ve merkezi yönetim güçlenecekti. Ayrıca yöneticilerin yetkilerini kötüye kullanmaları engellenmiş olacak, meclislerde yer alan gayrimüslim tebaya söz hakkı tanınacaktı (Eryılmaz, 1992: 192). Bundan başka, bir zamanlar teba ile yöneticiler arasında bir köprü ve aracı vazifesi gören, ancak zamanla güçlenen konumlarıyla merkeze karşı direnç oluşturan eşraf ve ayanın yetkileri de ellerinden alınarak bu meclislere devredilmişti. Gayrimüslimlerin, idare meclislerinde nüfusa oranla üyelik hakkı elde etmesiyle de yabancı ülkelerin onlar üzerinde söz sahibi olarak, Osmanlı Devleti’nin iç işlerine müdahale etmeleri engellenmiş olacaktı.

Osmanlı’da günümüzdeki anlamıyla yerel yönetimlerin ortaya çıkışı her ne kadar Tanzimat döneminde vuku bulduysa da Osmanlı Devleti’nin en başından beri yerel yönetimler alanında kayda değer yönetsel değişiklikler görmek mümkündür. Osmanlı Devleti’nin kurucusu Osman Bey’in ilk tayin ettiği memurlar, doğrudan mahalli hizmetlerden sorumlu olan, *kadı* ile *subaşıdır* ve ilk çıkardığı vergi ise, satıcılardan alınan bir tür Pazar vergisi olan *Bâc-ı Bâzar*’dır. Hatta, Arap ve İslam dünyasından esinlenerek yürürlüğe konan kadı kurumu İspanyol belediye teşkilatında halen etkisini göstermektedir. İspanyolca *alcade* (*Arapça; al-kadı*) adı verilen kişiler belediye başkanlığı görevinde bulunmaktadırlar (Ergin, 1995: 1266). Üstelik, *alcade* olarak adlandırılan bu yöneticilerin idari yetkilerinin yanında, tıpkı kadıların sahip olduğu, hukuki yargılama yetkileri de bulunmaktadır (wikipedia, 2014). Kadıya birçok konuda yardımcı olan Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra ve Tanzimat’la getirilen düzenlemelerle birlikte kadının mahalli idareye ait görevlerinin tamamına yakını elinden alınmış ve yeni oluşturulan İhtisab Nezareti, Evkaf Nazırlığı, Ebniyye-i Hassa Müdiriyeti gibi kurumlara aktarılmıştır.

Vilayet sistemine geçmeden önce eyaletlerin yönetiminde önemli bir değişiklik yapan, yukarıda bahsedilen, idare meclisleri eyaletin büyüklüğüne göre *Büyük Meclis* veya *Küçük Meclis* olarak adlandırılmaktaydı. 1849’da yapılan bir düzenlemeyle bu meclisler *Eyalet Meclisi* ve *Sancak Meclisi* olarak adlandırılmaya başladı ve bu meclisler 1864’e kadar varlığını devam ettirdiler. Müslim ve gayrimüslim tebadan oluşan bu meclisler, eyaletin başındaki valilerin yetkilerini önemli derecede kısımaya başlamışlardı. Bu meclislere danışmadan hiçbir karar alamayan valilerin yetkilerini kötüye kullanması bu meclisler sayesinde engellenmiş oluyordu (Eryılmaz, 1992: 194). Bu meclislerin kurulması, Osmanlı döneminde yerel yönetim reformlarının önemlilerinden biri olarak kabul edilebilir.

Bunu takip eden düzenleme ise eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmesidir. Elbette o zamanki vilayetler günümüzdeki vilayetlerden çok daha geniş bir coğrafyaya

yayılmış durumdaydı. Örneğin, *Vilayat-ı Sitte* olarak adlandırılan Doğu Anadolu Bölgesi’ndeki Altı Vilayet günümüzde neredeyse on iki vilayete tekabül etmektedir. 1864’te *Vilayet Nizamnamesi* ile vilayet sistemine geçilmiş, ilk olarak da Ruscuk, Vidin ve Niş eyaletlerinin birleştirilmesiyle Tuna vilayeti kurulmuştu. Buralarda düzen ve hakimiyetin güçlü vali tarafından yerine getirilerek yabancı devletlerin bu coğrafyada huzursuzluk çıkarması engellenmek istenmiştir (Eryılmaz, 1992: 196).

Tanzimat dönemi yerel yönetim reformlarını özet olarak şöylece sıralayabiliriz (Ulusoy-Akdemir; 2013: 237,138):

- a. 1854-1855 yıllarında İstanbul’da ilk belediyeçilik örneği kabul edilen Şehremaneti’nin kurulması,
- b. 1855’te kurulan İntizam-ı Şehir Komisyonu ve bu komisyonun İstanbul’u 14, daha sonra 20 belediyeye bölmesi ve Galata-Beyoğlu’nda kurulan ilk belediye *Altıncı Daire-i Belediye*,
- c. 1858’de çıkarılan talimatla mülki idarenin, eyalet, liva, kaza ve karyeler (köy) şeklinde eyaletlerin livalara, livaların kazalara, kazaların da köylere taksim edilmesi,
- d. İstanbul’un tamamında belediyeçiliği yaygınlaştıran 1868 Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi. Müteakiben ise İstanbul dışında da belediyelerin kurulma yolunun açılması,
- e. 1870 İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ile illerin yönetiminde kurumsallaşmaya gidilmesi,
- f. 1871’de İstanbul dışında ilk belediyelerin İzmir, Beyrut ve Selanik’te kurulması,
- g. 1876 Anayasası ile belediye meclis üyelerinin seçimle belirlenmesi,
- h. 1877’de Dersaadet Belediye Kanunu ile Vilayetler Belediye Kanununun kabulü ve böylece İstanbul için ayrı, diğer vilayetler için ayrı bir yönetim yapısının belirlenmesi,
- i. 1908 ilk belediye seçimlerinin İstanbul Beyazıt’ta yapılması,
- j. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı ile günümüzdeki il genel yönetiminin ve il özel idaresinin temellerinin atılması,
- k. 1913’te Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkatı ile İstanbul’un belediyelere ayrılmasına son verilerek dokuz adet belediye şubesi kurulmasının planlanması,

Bu sayılan değişiklikleri Oktay, üç dönem içerisinde gruplandırmaktadır. Bunların birincisi, 1855-1876 yıllarını kapsayan **Kuruluş Dönemidir**. 1855’te İstanbul Şehremâneti ve 1858’de Altıncı Daire-i Belediye’nin kurulması, dönemin ilk gelişmeleridir. **Durgun Gelişme** olarak adlandırabilecek ikinci dönem, 1877-1908 yılları arasındaki I. Meşrutiyet dönemini kapsamaktadır. İstanbul için “Dersaadet Belediye Kanunu” ve taşra için “Vilayet Belediye Kanunu”nun çıkarıldığı dönem, belediyeler bakımından sınırlı bir gelişmeye sahne olmuştur. Osmanlı-Rus Savaşının ortaya çıkardığı olumsuz gelişmeler nedeniyle yeni belediye kanununun uygulanamaması karşısında, pratik bir çözüm olarak üretilen Şehremâneti ile on belediye dairesinden oluşan yönetim yapısı, İstanbul’da dönem sonuna kadar uygulamada kalmıştır. Üçüncü dönem; **kurumsallaşma** olarak adlandırılacak, 1908-1922 yılları arasındaki zaman dilimini kapsamaktadır. II. Meşrutiyet’in ilanı sonrasında İstanbul’da Dersaadet Belediye Kanunu’nun uygulamaya konulması ve bu çerçevede yirmi belediye dairesi ile Cemiyet-i Umumiye-i Belediye’nin açılışı, dönemin ilk gelişmelerini oluşturmaktadır. 1912’de çıkarılan “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat” ile İstanbul’daki belediye organizasyonu yeniden düzenlenerek Şehremâneti ve dokuz belediye şubesinden oluşan bir yapı kurulmuştur. Taşra’daki belediyeler konusunda 1877 tarihli kanun geçerliliğini sürdürmekle birlikte, uygulamada az da olsa olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. Bunların yanında, özellikle mali alandaki kodifikasyon çalışmaları, dönemin önemli gelişmeleri arasında yer almaktadır. Ağırlıklı olarak İstanbul’daki beledi gelişmelerin damgasını vurduğu üçüncü dönem, merkezî yönetimin Tanzimat’tan sonra etkisini yoğun olarak hissettiği kurumsallaşma ve bürokratikleşme çabalarının, uygulamada görülen nisbî artışa paralel olarak belediyeler alanında da hızlandığı bir zaman dilimi olmuştur (Oktay, 2005: 257,258).

2.2. Türkiye Cumhuriyeti’nde Yerel Yönetim Reformları

Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasıyla birlikte her alanda birçok sayısız düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerin bir kısmı da yerel yönetimler alanında gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de yerel yönetim birimleri köy, belediye, il özel idaresi şeklinde üçlü bir yapılanmayla örgütlenmiştir. Bunlar arasında köy yönetimi en baştan itibaren mali kaynaklarının çok yetersiz olmasından dolayı sürekli olarak merkezi yönetime bağımlı bir konumda kalmıştır. Köyler, genellikle kaymakamlık ve valiliklerin desteğiyle hizmetlerini yerine getirmeye çalışmış, il özel idareleri tarafından ayakta tutulmuş, 2005 yılında ise çoğunlukla merkezi yönetim birimlerinin oluşturduğu KÖYDES olarak adlandırılan aktörlerce desteklenmiştir. İl özel idaresi ise, Cumhuriyet’in ilk yıllarından 1960’lara kadar hem il merkezlerinin hem de kırsal alanın birçok yerel ihtiyacının çözümünde önemli görevler üstlenmiş, buraların ekonomik, kültürel ve sosyal kalkınmasına çok önemli kat-

kılarda bulunmuştur. 1960’lardan sonra ise, bataklıkların kurutulması gibi bazı görevlerin amacına ulaşmasıyla görevlerinde azalmalar olmuş, yol, su, elektrik hizmetleri için ayrı ayrı kamu kurumları tahsis edilmesiyle bu tür görevlerinden muaf tutulmuş, 1983’te kurulan büyükşehir belediyeleri sınırlarında görev karmaşası yaşamış, nihayet 2014’ten itibaren büyükşehir belediyesi olan 30 vilayette il özel idareleri fesh olunmuştur. Her ne kadar sayıları azalsa da il özel idareleri yeni ve etkili hizmet alanları bulmakta fazla sorun yaşamamış, mikro kredi dağıtımı gibi yeni projelerde aktif görevler almıştır. Belediyeler de Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren, değişen şartlara adapte edilmeye çalışılmış, hizmet alanları ve sorumluluklarında güncellemelere gidilmiştir. Fiziki belediyeçilik anlayışından sosyal ve kültürel belediyeçiliğe kadar modern belediyeçilik anlayışları Türk belediyeçiliğinde zamana uygun şekilde kendine yer bulabilmiştir.

Cumhuriyet döneminde 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanununun kabulü yerel yönetim alanındaki reformların ilklerindedir. Eskiden beri mali ve organizasyon açısından yetersiz kalan köy yönetimi günümüz ihtiyaçlarına hiç cevap veremez durumda kalınca yukarıda bahsedilen KÖYDES projesi ile biraz olsun rahatlatılmıştır ama bütün bunlar köylerin bir yerel yönetim birimi olma özelliğini iyiden iyie zayıflatmaktadır. 2012’de çıkarılan 6360 sayılı kanunun sonucu olarak, Mart 2014 mahalli seçimleriyle birlikte büyükşehir belediyeleri sınırlarındaki köyler dönüşüme uğrayarak mahalle konumuna gelmiştir. Bunun getireceği siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel sonuçlar zaman içerisinde daha net anlaşılacaktır.

Osmanlı’dan tevarüs eden bir miras olarak 1913 yılındaki İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı’nın ilin hususi yönetimine bakan 75-149. maddeleri 1987’de İl Özel İdaresi Kanunu olarak güncellenmiştir. Bu kanun da 2005’te 5302 sayılı kanun olarak değiştirilmiştir. 5302 sayılı kanun, il özel idarelerinin üzerindeki vesayet uygulamalarının birçoğuna son vermiş, daha demokratik, saydam ve katılımcı bir yönetim anlayışına uygun ortam hazırlamıştır. Örneğin, katılımcılığı arttırmaya yönelik düzenlemelerin başında, il genel meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirilmesine yönelik düzenlemeler yer almaktadır. Ayrıca il özel idaresi hizmetlerinde gönüllülerin çalışmasına izin verilmiştir (Ulusoy-Akdemir; 2013: 191). 6360 sayılı kanunla da büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin feshedilmesiyle 81 olan il özel idaresi sayısı 51’e düşmüştür.

Cumhuriyet döneminin hemen başında belediyeçilik alanında yapılan düzenlemeleri görmekteyiz. 1924’te belediyelere ceza yetkisi veren kanun ile belediye gelirleri arttırılmak istenmiştir. Bu kanunun amaçlarından bir tanesi de politize olmuş esnaf gruplarını sindirmek ve onların etkinliklerini azaltmaktır. Benzer şekilde 1926’da kabul edilen Türk Ceza Kanunu’nda da beledi nitelikli suçlar bölümünde hem belediyenin gücü arttırılmış hem de muhalif esnaf grupları iyice sindirilmiş-

tir. 1925’te ise 1882 tarihli Ebniye Kanunu değiştirilerek yeni İmar Kanunu kabul edilmiş, böylece belediyelere imar konusunda geniş yetkiler verilmiştir. 1924’te kabul edilen Ankara Şehremaneti Kanunu ile Ankara’nın modern bir kent ve ülkenin başkenti olarak bir cazibe merkezi haline gelmesi için çalışmalar yapılmıştır. Bu kanunun en ilginç özelliklerinden biri de Ankara belediye başkanının (şehremini) içişleri bakanınca atanmasıdır. Müteakiben, İstanbul’da görev yapmış olan Haydar Bey, Ankara şehreminliğine atanmıştır (Gökaçtı, 1996: 122-124).

Cumhuriyet döneminde belediye kurumunda yapılan düzenlemelerin en önemlisi 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Her ne kadar Fransa’dan adapte edilse de bu kanun, belediyecilik alanında ülkenin ihtiyaçlarına rahatlıkla çözüm üretebilecek bir seviyede bulunuyordu. İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyada yaygınlaşan ve 1990’lardan sonra Türkiye’de uygulanmaya başlayan sosyal belediyecilik, kültürel belediyecilik gibi yeni yönetim anlayışlarının ilk izlerini bu kanunda görmek mümkündür. Kanunun 15. maddesinde belediyenin vazifeleri anlatılırken birinci fıkrada; “*Umuma açık olan yerlerin temizliğine, intizamına bakmak*” şeklinde temizlik gibi bir yerel yönetim kurumunun en temel görevlerinden bahsederken görev yetkilerin son kısımlarında ise sosyal ve kültürel belediyeciliğe dair görevler sıralanmıştır. “*Fakirler için yatı evleri yapmak, Muhtacın için iane sandıkları tesis ve idare etmek, Özürlüler için, ulaşım ile sosyal ve kültürel amaçlı hizmetlerden ücret almamak veya indirimli tarife uygulamak, belediyelere ait ve belediyeler tarafından işletilen veya kiraya verilen büfeler, otoparklar gibi işyerlerinin özürlüler tarafından işletilmesi konusunda kolaylık sağlamak*” şeklindeki düzenlemeler, savaştan yeni çıkmış olan 1930 Türkiye’si için son derece ileri görüşlü uygulamalardır.

1580 sayılı Belediye Kanunu 2005’te 5393 sayılı Belediye Kanunu ile değiştirilerek zamanın değişen ihtiyaçlarına uygun hale getirilmiştir. Bu yasayla gündeme gelen değişiklikler; yapısal değişiklikler, yönetsel değişiklikler, katılımcılığı ve yerel demokrasiyi güçlendirici yenilikler olmak üzere üç grup altında toplanabilir. Bu kanunla gerçekleştirilen yapısal değişiklikler; belediyelerin kuruluşu, sınırlarının kesinleşmesi, tüzel kişiliği ve mahalle ve yönetimi ile ilgili değişikliklerdir. Yönetimsel değişiklikler ise; belediyelerin görev alanlarının genişletilmesi, belediye meclisi ve encümen ile ilgili yenilikler, meclisin işlevselliğinin artırılması, stratejik plan, norm kadro, acil eylem planı gibi yeniliklerdir. Katılımcılığı ve demokratik uygulamaları arttırıcı değişiklikler de hemşehrilik tanımının değişmesi, kent konseylerinin oluşturulması ve işlevsellik kazandırılması, belediye hizmetlerine gönüllü katılımın sağlanması, belediye üzerindeki idari vesayet uygulamasının kaldırılması ve denetim komisyonlarının kurulmasıdır (Özden-Zorlu, 2010: 40-44).

Türkiye’de yerel yönetim reform çalışmaları arasında üç önemli rapor, araştırma bulunmaktadır. Bunlar;

1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1963
2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), 1991
3. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT), 2003

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan MEHTAP raporu, tamamen merkezi yönetime yönelik inceleme ve önerileri içermekle birlikte, Türkiye’deki mevcut yerel yönetim sorunlarına da ciddi öneriler getirmektedir. Mevcut belediye kanununda değişiklikler yapılarak belediyelerin merkezi yönetim kurumlarıyla tam bir uyum içerisinde çalışmalarına yönelik değişiklikler tavsiye edilmektedir.

Yine TODAİE tarafından 1991’de yayınlanan KAYA raporu Türk kamu yönetiminin mevcut durumunu analiz etmekte, göze çarpan önemli sorunları ele almakta, bürokratik yapıdaki sorunlar, aşırı merkezileşmenin ortaya çıkardığı hantallaşma ve kırtasiyecilik, personel yönetiminde dikkat edilmesi gereken noktalar gibi çağın gereği olan modern yönetim anlayışının gereksinimleri tartışılmaktadır. Raporda yerel yönetimlerin temel sorunları; demokratikleşme, yönetimin zayıf olması, toplumun beklentileri oranında etkili ve verimli hizmet üretememeleridir.

Buradan yola çıkarak yerel yönetimler noktasında yapılması gerekenler özetle şu şekilde belirtilmektedir: Yeniden düzenlemede, demokratik yerel yönetim kuruluşlarının yerel toplulukların başlıca hizmet birimleri olarak benimsenmeleri temel olmalıdır; Bu amaçla, bugün merkezi yönetimin taşra kuruluşları eliyle yürütülen hizmetlerin bir bölümü, yerel yönetim birimlerine, hizmetin görülmesi için gerekli örgüt, personel ve kaynakları ile aktarılmalıdır; Nüfusu 500’ün üzerinde olan tüm köyler, bir geçiş dönemi içinde, belediye statüsüne kavuşturulmalıdır; Yerel yönetimlere öz kaynaklarını artırma olanağı sağlanmalı, özellikle yasaların gösterdiği sınırlar içinde vergi toplama yetkisi tanınmalıdır; Yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi en aza indirilmelidir; Yerel yönetim yasaları birbiriyle uyumlu hale getirilmelidir; Hemşerilere, yerel yönetim birimlerinin kesinleşmiş kararlarına karşı yönetsel yargıda iptal davası açma hakkı tanınmalıdır; Yerel yönetim meclisleri kimi konularda zorunlu olarak, kimi konularda da gerek görürlerse kamuoyuna başvurabilmelidirler (KAYA Raporu, 1991: 177-179).

MEHTAP ve KAYA’dan sonra en kapsamlı ve en son reform çalışması olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT) gösterilebilir. KYTKT, Mecliste görüşülüp kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanı’na gönderilmiş, ancak Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından, bazı maddeleri Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle Meclis’e iade edilmiştir. Hükümet daha sonra bu tasarıyı tekrar gündeme getirmemiş, tasarı kadük olarak kalmıştır. Her ne kadar kadük olsa da tasarının içindeki şeffaflık, hesap verilebilirlik, halka dönük yerel yöne-

tim anlayışı, yerindelik, katılımcılık gibi birçok önemli prensip yeni yerel yönetim kanunlarının ve dernekler kanunu gibi diğer bazı kanunların ruhunu oluşturmuştur. Gerek yeni Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu, gerekse kadük olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı bir açıdan 1980’lerden beri yoğun olarak gündemde olan yönetimde reform talep ve ihtiyaçlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu faktöre ek olarak, belki de katalizör niteliğinde düşünülebilecek, AB standartlarına uyum süreci de yönetsel reformların önemli nedenlerinden bir tanesidir. Yönetimde şeffaflık, halkın katılımı, hesap verilebilirlik ve yerindelik gibi iyi yönetim ilkeleri hem yerel yönetim yasalarının hem de o dönemdeki diğer yasal düzenlemelerin içeriğini şekillendirmiştir (Özden-Zorlu, 2010: 39).

KYTKT etrafında birbirine zıt çok güçlü bir tartışma ortamı oluşmuştur. Bazı akademisyenler bu tasarıya demokratikleşme adına çok önemli anlamlar yüklerken diğer bazı akademisyenler de bu tasarıları uluslararası güç odaklarının, Türkiye’yi bölmeye yönelik çalışmalarının bir aracı olarak görmektedirler. Tasarıya olumsuz bakanların başında Birgül Ayman Güler bulunmaktadır. Güler’e göre 2003’te gündeme gelen “ikinci dalga” olarak adlandırılan reform çalışmaları ve özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı yerli değildir, kökü dışarıdadır. “İlk dalga yasaları nasıl zamanın hükümetlerinin geliştirilmemiş, ikinci dalganın tasarıları da hükümetin özgün ürünleri değildir. Bu özellik, hükümetler ne kadar değişirse değişsin, liberalizasyon politikalarının nasıl uygulanabileceğini açıklamaktadır. Kısacası, merkezi ve yerel yönetimlerde bütünsel bir değişikliği hedefleyen ve yerel yönetimlerin güçlenmesini özellikle ifade eden bu reform çalışmalarının ardında ABD, IMF, Dünya Bankası, OECD ve AB gibi uluslararası güçler ve devletlerin desteği bulunmaktadır (Güler: 2003, 4).”

3. Türkiye’de Yerel Yönetim Reformlarının Yönetimsel ve Politik Arka Planı

Reformlar genellikle kriz veya ulusal travmalar sonrasında ortaya çıkmaktadır. Örneğin, İngiltere’de Kırım Savaşında ordunun düşük bir performans göstermesi sonucunda 1855’te üst düzey memurların sınavla işe alınmasına yönelik yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yine Fransa’daki meşhur Paris Siyasal Bilimler Enstitüsü (École libre des sciences politiques) 1870’lerdeki askeri mağlubiyetlerin akabinde kurulmuştur. Benzer şekilde, ABD’nin 20. Başkanı Garfield’in 1931’de devlet kurumlarında işe giremeyen biri tarafından öldürülmesi sonucunda da kamu kurumlarına girişte sınav uygulanmaya başlanmıştır (Gow, 2012). Osmanlı Devletindeki reformların başlangıcı olan Tanzimat Döneminin de bu tarz askeri yenilgilerin sebebi araştırma ve mağlubiyetleri engelleme düşüncesiyle ortaya çıktığı herkesin malumdur. Türkiye’de ise memur alımında partizanlık ve kayırmacılığın ayyuka çıktığı bir dönemde, 2002 yılında Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) ihdas edilmiştir.

Parlak ve Sobacı, reforma olan ihtiyacın ve reformun gerekçelerini beş madde altında gruplandırmakta ve incelemektedir. Reform yapma ihtiyacının nedenlerinden birincisi, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olmak üzere üç açıktır. İkinci gerekçe ise yönetimde hantallaşma ve kırtasiyeciliğe yol açan merkeziyetçiliktir. Üçüncüsü, yönetimde bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmamasını ifade eden yönetimde gizlilik ve dışa kapalılıktır. Dördüncü gerekçe hizmet alanlarla hizmet sunumu arasında giren prosedürlerden oluşan kırtasiyeciliktir. Son gerekçe ise kamu görevlilerinin görevlerinden dolayı haksız menfaat sağlaması, keyfilik, kayırmacılık, siyasallaşma, rüşvet, vurgunculuk, yağmacılık, nepotizm şeklinde kendini gösteren yönetsel yozlaşmadır (Parlak-Sobacı, 2012: 354-358).

Türkiye’de yukarıda bahsedilen yerel yönetim reformlarının ortaya çıkışını bir takım dış ve iç faktörlerle birlikte ele alarak açıklamak mümkündür.

3.1. Yerel Yönetim Reformlarının Dışsal Nedenleri

Türkiye’de yerel yönetim alanındaki düzenlemelerde dış nedenlerin etkisi bariz bir şekilde görülmektedir. Tarihsel süreç içerisinde iki Dünya Savaşının etkileri, 1960’larda dünyayı etkisi altına alan demokrasi ve bireyselleşme dalgaları, sosyal devlet anlayışının güçlenmesi, teknolojik ilerlemeler, uluslararası örgütlerin etkisi, Türkiye’nin Avrupa Birliği süreci, batıdaki yeni kamu yönetimi anlayışı ve küreselleşme gibi uluslararası sosyal ve yönetsel akımların etkileri başlıca dış nedenler arasında gösterilebilir.

3.1.1. Dünya Savaşlarının Etkisi

Birinci Dünya Savaşı sonrasında bütün dünyayı saran otoriter yönetim anlayışı Türk kamu yönetiminde de devletçi ve merkeziyetçi bir yönetim tarzı şeklinde kendini göstermiştir. Kamu hizmetlerinde birinci sorumluluğun merkezi yönetimde olduğu anlayışı bu dönemde güçlü olmuştur.

Çaha, o dönemde Avrupa’daki siyasi atmosferin Türkiye’yi oldukça derinden etkilediğini açıklamaktadır. Cumhuriyetin kurulduğu 1920’lerin dünyası, hem ekonomik hem de siyasal anlamda kolektif değerlerin yükseldiği bir dünyaydı. Avrupa’daki ülkeler bu dönemde faşist ve sosyalist ideolojinin etkisi altında demokrasiden geri adım atmakta ve karma bir ekonomik modele doğru yelken açmaktaydı. Mussolini’nin iktidara geldiği 1922 yılında Avrupa’daki yirminin üzerindeki demokratik ülke sayısı İkinci Dünya Savaşının bitimiyle birlikte altı yedi ülkeye kadar gerilemiştir. 1929 dünya ekonomi buhranı ile birlikte devletçi karma ekonomiyi ön gören Keynesyen iktisat anlayışı ön plana çıkmış ve devlet piyasa aktörlerine üstünlük

sağlayan bir noktaya gelmiştir. Türkiye, ister istemez genel olarak dünyadaki, özel olarak da yanı başındaki Avrupa’daki gelişmelerden etkilenmiş ve bu dönemde yükselen değerleri yönetim anlayışına yansıtmıştır (Çaha vd., 2005: 10).

Bu dönemin ekonomik yapısı devletçi-karma bir anlayışa dayanmışken, siyaset anlayışı otoriter olmuştur. Bu dönemde yükselen yönetim anlayışı Weberyen bürokrasi anlayışı etrafında şekillenmiştir. Weberyen bürokrasi anlayışı, katı bir merkeziyetçi yapı ön görmektedir. Bu anlayış bürokratik yapıyı toplumsal kaynaklardan bağımsız bir üst form olarak ele almaktadır. Bu anlayışa göre bürokrasi her tür toplumsal renkten arınmış, toplumsal katılıma kapalı, homojen, kendi içindeki iş akışı ve rutinlerden oluşan bir bütünsellik arz eder. Bürokratik örgütler toplumsal taleplere ve dinamiklere kapalı, kendi hedeflerini ve programlarını kendi içindeki rasyoneliteden hareketle oluşturur. Bu anlayış zamanla kapalı, merkeziyetçi, hantal, ağır işleyen, formalitelere ibaret, katı rasyonel kurallara dayalı bir bürokratik yapı ortaya çıkarmıştır. Bu tür bir bürokratik anlayış zamanla Avrupa’da da hakim olmuş, hatta bir çok ülke bugün bile bu bürokratik anlayışa karşı büyük bir mücadele sürdürmektedirler (Çaha vd., 2005: 13).

İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen dönemde ise tek partili hayattan çok partili rejime ve rekabete dayalı bir siyasal anlayışa geçilmiştir. Bu geçiş sayesinde temsili kurumlar oluşturulmuş, bir yandan enformel katılım yolları oluşturulurken, diğer yandan da devlet-yurttaş ilişkilerinde ve idarede reform istekleri ortaya çıkmıştır (Göymen, 2004, 32). Aslında, Türk kamu yönetimindeki ve yerel yönetimlerdeki demokratikleşme ve katılımcılığa yönelik değişikliklerin soğuk savaş sonrasında ortaya çıktığını söylemek daha doğru olur. Çünkü soğuk savaş döneminde yerel yönetimlerin mali ve idari açıdan daha özerk olması gerektiği gibi ifadeler ayrılıkçılık olarak kabul edilirken, bu kavramlar soğuk savaş sonrası birçok akademisyen ve bürokrat tarafından benimsenmeye ve açıklanmaya başlamıştır.

3.1.2. Sosyal Devlet Anlayışının Gelişmesi

Sosyal devlet anlayışının İkinci Dünya Savaşı’nın yaralarını sarmak için Avrupa’da güçlenmesinden sonra Türkiye’de de yerel yönetimlere bu konuda daha fazla yetki verilmeye başlamıştır. Ancak, Avrupa’da 1960’larda ortaya çıkan bu sürecin Türkiye’ye ulaşması otuz yıl kadar sonra, 1990’larda mümkün olmuştur.

İkinci Dünya Savaşının sona ermesinden sonra, bu savaş sebebiyle ötelenen reformlar hızla uygulamaya konulmuş ve belediye ve il özel idareleri tarafından yerine getirilen görevler merkezileştirilmeye başlanmıştır. Belediyelerin 1930’lar sonrasında oldukça etkin oldukları sağlık hizmetleri ve özellikle kent hastaneleri konusundaki görev alanları büyük ölçüde azalmıştır. İl özel idareleri 1950’li

yıllara kadar sürdürdüğü hastanelerin işletilmesi, ilkokul öğretmenlerinin maaşlarının ödenmesi ve hatta ücretleri hizmetten faydalananlar tarafından verilen çarşı ve mahalle bekçilerinin yönetimi ve denetimi görevlerini merkezi idareye bırakmıştır. Yine belediyeler; 1950’lere kadar tiyatro, konservatuar ve kütüphaneler işleterek, belediye binaları kurarak kültürel işlevler yerine getirirken, bu hizmetler kaynak sıkıntısı nedeni ile azalmış ve zaman içinde merkezi yönetim etkinliğini artırarak, bu görevleri üstlenme eğilimi göstermiştir (Uslu, 2014: 106).

3.1.3. Kentleşme ve Teknoloji

Kentleşme, teknolojik gelişmelerden aşırı derecede etkilenmiştir. Hatta günümüzdeki anlamıyla kentlerin, sanayi devrimi sonrasında ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Buhar makinesinin icadıyla küçük atölyelerin yerini toplu üretim yapan fabrikalara bırakması, bu fabrikalarda artan işçi ihtiyacı, ulaşım araçlarındaki gelişmeler, tren ve otobüs gibi toplu taşıma araçlarının yaygınlaşması gibi faktörler kırdan kente göçü başlatmıştır. Bunu takiben, traktörün ve diğer modern tarım araçlarının köylere girmesiyle ve modern tarım tekniklerinin ve suni gübrelerin kullanılmaya başlamasıyla Türkiye’de köyden kente göç yeni bir ivme kazanmıştır. Böylece, ülkede çoğunlukta olan küçük kentlerin yerini büyük kentler almaya başlamış, kentlerde biriken aşırı nüfus sonucunda kentler yönetilemez hale gelmeye başlamıştır. Konut, gecekondular, kent içi ulaşım, altyapı gibi çözülmesi çok zor sorunlar karşısında, Göymen’in ifadesiyle, yerel siyasetin ve siyasetçilerin önemi artmış, merkez-çevre dengesi çevrenin lehine değişmeye başlamıştır (Göymen, 2004, 32).

3.1.4. AB ve Diğer Uluslararası Kurumların Etkisi

OECD, Dünya Bankası, BM, AIHM gibi birçok uluslararası ve uluslar üstü örgüt ve kurumlar artık ulus devletinin egemenliğini kırmış durumdadır. Deodorant kullanımımız Kyoto Protokolü ile belirlenirken, uluslararası tır taşımacılığımız AB çevre standartları tarafından yönlendirilmektedir. Yerel Gündem 21 projesiyle Türkiye de yerel yönetimlerde katılımcılık ve demokratikleşme prensipleri doğrultusunda Kent Konseyleri uygulamaya konulurken, iyi yönetim, yerinde-lik gibi 1980’lerden itibaren dünya gündeminde etkili olan yönetim prensipleri Türkiye’de ağırlığını hissettirmeye başlamıştır.

Bu konuda *yönetişim* ve *yerinde-lik* ilkelerinin yerel yönetim anlayışına girmesi ilginç bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetenle yönetilen arasındaki etkileşim üzerine bina edilen yönetim anlayışını ifade etmek üzere kullanılan “yönetişim” kavramı 1980’lerin sonundan itibaren gündeme giren bir kavramdır. İyi yönetim (good governance) olarak da kullanılan bu kavram ilk olarak IMF ve Dünya

Bankası gibi uluslararası sermaye kuruluşları tarafından kullanılmıştır. Bu büyük sermaye ve kredi kuruluşları, kredi verdikleri ülkelerin, aldıkları krediyi amacına uygun kullanmalarını temin etmek için yönetim modelini geliştirmişlerdir.

Yönetişim modelini uygulayarak kredi kullanan ülkelerin şeffaflık, dürüstlük, belgelere rahatlıkla ulaşma, hesap verilebilirlik gibi prensiplerle krediyi amacına uygun kullanmaları sağlanmak istenmiştir. Böylece, bu ülkeler, kredileri uygun bir şekilde kullanacak ve geri ödemede zorluk çekmeyeceklerdir. Dolayısıyla uluslararası kredi kuruluşlarının vermiş olduğu kredilerin geri dönüşümü bir nevi garanti altına alınmış olacaktır. İlk önce ekonomik kaygılarla uygulamaya konan yönetim modeli, daha sonraları küreselleşen dünyada, yeni yönetim anlayışı olarak önem kazanmaya başlamıştır. Bunun sonucunda da bu kavram siyasi ve idari alanlarda da kullanılmaya ve yeni bir model olarak uygulanmaya konulmuştur (Çaha, 2005: 55).

KYTK tasarısının en önemli prensiplerinden biri olan yerindelik (subsidiarity) ilkesi ise 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile gündeme gelmiştir. “Yetki paylaşımı, hizmette halka yakınlık, hizmette yerindelik” gibi terimlerle ifade edilen yerindelik ilkesi ile kamu hizmetlerinin sunumunda halka daha yakın olma hedeflenmektedir. Başka bir deyişle kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi vurgulanmaktadır. Bu da kamu hizmetlerinin yerel birimler düzeyinde kararlaştırılmasını ve yerine getirilmesini ifade etmektedir. Yerindelik ilkesiyle yerel birimlerin kararları daha demokratik bir şekilde alması, yurttaş katılımının sağlanması, yerel hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunumu hedeflenmiştir (Çaha, 2005: 52).

3.1.5. Sosyal ve Yönetimsel Akımların Etkisi

Bazı sosyal ve yönetimsel akımlar yerel yönetim anlayışında göze çarpan değişikliklere yol açmış durumdadır. Bu bağlamda, *küreselleşmenin ve yeni kamu yönetimi anlayışının* öneminden bahsetmek gerekir.

Küreselleşme süreci, kamu yönetimini çok önemli değişimlerden geçirmekte ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlere uydurma çabası ortaya çıkmaktadır. Küreselleşmeyle birlikte devlete olan bakış açısı değişmiş ve özellikle 1970li yıllardan itibaren örgütsel ve işlevsel yapısı, sorumluluk alanları, hatta devletin varlığı sorgulanmaya başlanmıştır (Sobacı, 2014: 35). Bu durumda devlet küçülmeye zorlanırken, yerel yönetimler de kendilerine yeni faaliyet alanı açmaya çalışmakta, eğitim ve kültür gibi devletin zayıflayan bazı fonksiyonlarını uhdelemeye almaya çalışmaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Anlayışı da yönetim üzerinde küreselleşmeye benzer

sonuçlar doğurmuştur. Devletin küçülmesi ve bazı fonksiyonlarının diğer siyasal ve ekonomik aktörlerce yerine getirilmesini talep eden YKY anlayışı özelleştirme ve alternatif hizmet sunumları gibi prensipleriyle yerel yönetim alanını da etkisi altında bırakmıştır. İlk olarak İngiltere’de Thatcher ile başlayan muhafazakâr iktidarların kamu sektörünün yapısı, işleyişi ve hizmet yöntemlerine getirdikleri eleştiriler, kamunun küçültülmesi ve yönetim anlayışının değiştirilmesinde önemli bir rol oynayarak, özelleştirme ve alternatif hizmet sunum yöntemleri ile devletin rolünün sınırlandırılması düşüncesinin yerleşmesini sağlamıştır. Tüm bu faktörlerin etkisiyle kamu yönetimi anlayışındaki bu değişimle birlikte; Devletin, kamu faaliyet alanlarının ve kamusal istihdamın küçültülmesi; Kamu hizmet sunumunun özel sektöre bırakılması; Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabet unsurunun ön planda tutulması; Özellikle bilgi teknolojilerinde otomasyonun gelişmesi; Kuralsızlaştırma ve serbestleştirme yöntemleriyle devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme, kısıtlama ve denetleme yetkisinin sınırlandırılması söz konusu olmuştur (Kurt-Uğurlu, 2007: 84).

Küreselleşme ve YKY anlayışından başka diğer sosyal-politik ve ekonomik akımlar da yönetimsel reformları etkilemiştir. Dinçer ve Yılmaz bu gelişmeleri dört ana başlık altında toplamaktadır. Bunlar;

- Ekonomi teorisinde değişim,
- Yönetim teorisinde değişim,
- Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,
- Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi (Dinçer - Yılmaz, 2003: 21).

3.2. Yerel Yönetim Reformlarının İçsel Nedenleri

Türkiye’de yerel yönetim reformlarının ortaya çıkışına zemin hazırlayan ve ya katalizör görevi gören birçok yönetimsel siyasal, ekonomik ve sosyal neden bulunmaktadır. Bunların başlıcaları; Osmanlı’dan tevarüs eden idari-siyasal yapı, idari yapıdaki hantallık, yozlaşma, kapalı yönetim yapısı ve diğer yönetimsel sorunlar, ekonomik krizler, siyasi istikrarsızlıklar ve sivil toplumun etkisi şeklinde sıralanabilir.

3.2.1. Osmanlı’dan Tevarüs Eden Yönetimsel ve Siyasal Yapı

Türkiye Cumhuriyeti’nin birçok kurumu başta Danıştay, Jandarma teşkilatı, merkezi ve yerel yönetim teşkilatı olmak üzere Osmanlı Devleti’nden miras olarak alınmış, uzun yıllar boyunca bu kurumların işleyişinde ciddi değişikliklere gidilmemiştir. Bu tür kurumların yanında merkezîyetçi yönetim anlayışı ve siyasal

kurumlar ve aktörler arasındaki zımnî ilişki, iletişim ve etkileşimler de Osmanlı’dan devam eden gelen biçimde uzun yıllar boyunca yeni Cumhuriyet’te etkisini göstermiştir. Bu mirasın olumlu etkilerinin yanında birçok olumsuz etkileri yönetimde kendini göstermiştir.

Osmanlı’dan gelen olumsuzluklardan biri *bürokratik yönetim anlayışıdır*. Osmanlı’da yönetim yapısı bilindiği gibi merkezle çevre arasındaki kopukluğa dayanmaktadır. Bu kopukluk genel olarak topluma, özel olarak da çevreye karşı kapalı merkezîyetçi bir yapıyla sonuçlanmıştır. Osmanlı bürokratik yapısı on altıncı yüzyıldan itibaren kendisini giderek topluma karşı kapatmış ve birçok yönden toplumla arasında derin bir mesafe oluşturmuştur. Osmanlı modernleşmesinde önemli rol oynayan merkezîyetçi bürokratik yapı Cumhuriyet döneminde de ana özelliğini korumuştur. Hatta Cumhuriyetin kurulmasında kritik bir rol oynamıştır. Bu bakımdan Türkiye’nin cumhuriyet rejimini haklı olarak “bürokratik-cumhuriyet” olarak tanımlayanlar olmuştur (Çaha vd., 2005: 10).

3.2.2. Yönetimsel Sorunlar

Parlak ve Sobacı, yukarıda bahsedildiği üzere yönetimsel sorunları *bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı* olmak üzere üç açık şekilde ifade etmektedir. Dinçer ve Yılmaz ise bu üç açığa *stratejik açığı* ekleyerek yönetimsel açıkları dört başlık altında ele almaktadırlar. Bu dört açık yönetimde değişim çabalarının temelinde yatan sorunlara kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezleşen kamu idaresi, gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığı oluşturmaktadır; halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı vermekte; bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir (Dinçer-Yılmaz, 2003: 65-66).

Bu dört açıktan başka, merkezîyetçilik, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, kırtasiyecilik, yozlaşma, otoriter yönetim anlayışı önde gelen yönetimsel sorunlar arasındadır.

Tarihsel süreç itibarıyla merkezîyetçi bir yapıya sahip olan Türk kamu yönetiminde merkezîyetçiliğin derin etkilerinden sıyrılmak oldukça zordur. Merkezîyetçi yapı, yönetiminde bütünlüğün sağlanması, bütün yurttaşların kamu hizmetlerinden faydalanması gibi çok önemli işlevleri görürken, ülkenin bütünlüğü ve yararı adına çoğu kez çevreyi mağdur etmekte, kamu hizmetlerinin gecikmesine ve verimliliğin düşmesine sebep olmaktadır.

Merkezden yönetim kamu hizmetlerinde gecikmeye sebep olmakta, etkinlik ve ve-

rimlilik düşmektedir. Ayrıca, taşrada görev yapan memurlara yeterince inisiyatif tanınmadığından memurların kendilerini geliştirmesine, bilgi ve becerilerini arttırmaları zorlaşmaktadır. Bundan başka merkezi hükümet günlük rutin işlerin işine çok girerse aşırı iş yüküyle karşılaşır; görev ve sorumlulukları artar, personel sayısı artar, finansal kaynak ihtiyacı çoğalır ve yönetimde hantallaşma ortaya çıkar. Böyle olunca da merkezi hükümet çok önemli bazı görevlerini (ulusal savunma, diplomasi vs.) etkin bir şekilde yerine getiremez. Bu durum da halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltabilmektedir (Eryılmaz, 1997: 55). Bu ağır merkezîyetçi yapı hem reformların gücünü azaltmakta hem de öngörülen reformların ağırlıklı olarak adem-i merkezîleşme, yerelleşme doğrultusunda planlanmasını sağlamaktadır. Bundan dolayı, gerek KAYA ve MEHTAP raporlarında gerekse KYTKT’nda yerelleşmeye ve merkezin gücünün azaltılmasına birçok defa vurgu yapılmaktadır.

Türk yönetim yapısının değişimini zorunlu hale getiren diğer bir yönetimsel sorun da merkezîyetçi ve kapalı yönetim yapısının yol açtığı *yolsuzluk* döngüsüdür. Kapalı yönetim yapısı aynı zamanda yönetimin hesap verebilirliğini önlemektedir. Bu da yöneticilerin keyfi tutum sergilemelerine, yolsuzluklara bulaşmasına, sistemi tıkmamasına ve sistemin bir rant mekanizması haline gelmesine yol açmaktadır. Yolsuzluk üreten kapalı devre yönetim anlayışı hem siyasetin bir patronaj ve rant aracı haline gelmesine yol açmakta, hem de ekonominin rasyonel piyasa koşullarına göre işlenmesini engellemektedir. Türkiye’nin son birkaç yıl içinde yaşadığı ve yaklaşık yetmiş milyar dolarlık bir maliyetle ekonomik krizi derinleştiren batık banka faciası her şeyden önce yönetimin kapalılığının ürettiği bir sonuçtur. Bu yapı aynı zamanda toplumsal kesimlerin yönetime katılmasını da güçleştirmektedir. Bu bakımdan toplumsal denetime açık, şeffaf ve piyasa koşullarının rasyonelitesine göre işleyen bir yönetim anlayışı kaçınılmaz hale gelmiştir (Çaha vd., 2005: 27).

3.2.3. Ekonomik Krizler

Türkiye’de 2000’ler öncesi on yılda kronik hale gelen askeri muhtıra ve ihtilaller ya ekonomik krizler sonrasında güçlenmiş, ya da kendilerinden sonra ağır ekonomik krizlere yol açmışlardır. Bu otoriterizme kaçan dönemlerde dış sermaye sürekli ürkek durmuş, ülkenin dünya ekonomisinde belirleyici bir aktör olması neredeyse hayal ürünü olarak kabul edilmiştir. Ekonomik krizlerden kurtulmanın birçok yollarından biri olarak, yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesi zaman zaman akademisyenler ve siyasetçiler tarafından dillendirilmiştir.

Ağır ekonomik krizlerin işsizlik, evsizlik, sağlık ve eğitim temel kamu hizmetlerinden mahrum kalma gibi sonuçlarının ve sorunlarının çözümünde yerel yönetimlere yeni görev alanları açılması ve bu görevlerle doğru orantılı olarak mali kaynak dağılımı öngörülmüştür. Bu düşünceler de yeni yerel yönetim kanunla-

rında kendine yer bulmuş olup bu politikaların birçok açıdan başarılı olduğu rahatlıkla ifade edilebilir. Sosyal devlet anlayışı belediye kanununda güçlendirilmiş, sosyal ve kültürel belediyecilik teoriden pratiğe inebilmiştir. Mikro ekonomi ve gıda bankacılığı gibi ekonomik araçlarla donatılan yerel yönetimler ekonomik bir aktör olarak üzerlerine düşen rolü çoğu kez başarılı bir şekilde oynamıştır.

3.2.4. Siyasi İstikrarsızlıklar

Türkiye’de siyasetçiler yönetimle iç içe yaşamakta, yöneticiler de içinde buldukları kamu kurumunun üzerinde sonsuz tasarruf hakkına sahip olduklarını düşünmektedirler. En büyüğünden bir bakanlıktan, en küçük bir belediye başkanına kadar kurum yöneticileri, kendi kurumlarında tek ve son söz sahibi olarak hareket etmektedirler. Böyle bir durumda herhangi bir siyasi istikrarsızlık etkilerini en kısa sürede yönetim üzerinde de göstermektedir.

Dinçer ve Yılmaz’a göre, ülkemizde siyaset ile kamu yönetimi arasındaki ilişki sağlıklı bir temele oturtulamamıştır. Bir yandan siyaset kurumu bürokrasinin gündelik işleyişine gereğinden fazla müdahil olurken, diğer yandan bürokrasi esasen siyaset kurumu tarafından belirlenmesi gereken politika ve stratejiler konusunda siyasetten yeterli girdi almadan çalışma alışkanlığını sürdürmüştür. Sonuçta politika ile uygulama farklılaşmış, siyaset kurumu kendisinin ürünü olarak görüp sahiplenmediği politikaları ihmal etmiş, bürokrasi ise gündelik çalışmalarında sık sık siyasi müdahaleler nedeni ile rasyonel olmayan kararlar almaya zorlanmıştır. Mevcut siyasi kültürün ve ilişkilerin yansıdığı bu hızlı geçiş içinde siyaset ile düzenleyici kurulların ilişkisi sağlıklı bir baza oturtulamamış, siyasetin politika belirleme konusundaki konumu net bir şekilde ortaya konamamış, düzenleyici kurulların ise karar almada özerk olmaları ile hesap verme sorumlulukları arasındaki hassas çizgi yeterince net çizilememiştir (Dinçer-Yılmaz, 2003: 65-66).

3.2.5. Sivil Toplumun Etkisi

Sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesi, onları yönetsel reformlarda dikkate alınması gereken bir aktör olarak karşımıza çıkarmaktadır. Göy-men’e göre toplumun sosyal, siyasal ve ekonomik olarak farklılaşması ve çoğullaşmasının, dış dünyayla çok boyutlu ilişkilere girilmesinin sonucunda hatırı sayılır büyüklükte bir sivil toplum ortaya çıkmış, çeşitli STK’lar devletin işlerini ve sorumluluklarını paylaşır olmuştur. Bu STK’lar ve sivil toplum yapılarının pek çoğu devletin geleneksel rolünü ve statüsünü sorgulamaya başlamıştır. Bireyin neredeyse kutsal ve ataerkil olan devlete boyun eğmesi yavaş yavaş sona ermeye başlamış, yurttaşın hizmetinde olan yeni bir devlet anlayışı güç kazanmıştır. Bu

sayede sivil toplum, demokratikleşmeyi, yerinden yönetimi, yetki dağılımını, güçlendirilmiş bireysel ve toplu hakları, daha fazla bölgesel ve küresel bütünleşmeyi destekleyen bir güç haline gelmiştir (Göy-men, 2004: 32).

Çaha ise sivil topluma *beşeri sermaye* olarak bakmakta ve yönetsel reformlarda sivil toplumun etkisini başka bir açıdan ifade etmektedir. Çaha’ya göre, Türkiye 1930’larda dikkate değer bir orta sınıf ve sivil toplumdan yoksun olduğu için tüm yetkileri merkezde toplamıştır. Fakat özellikle 1980’lerden sonra Türkiye’nin toplumsal yapısında dikkate değer bir dinamizm sağlanmıştır. Başta ekonomik ve siyasal olmak üzere değişik alanlarda ortaya çıkan ve başarılı çalışmalara imza atan sivil toplum gruplarının önünü açmak için yönetime katılma noktasındaki tıkanlığı aşmak gerekiyor. Türk sivil toplumu özellikle eğitim alanında inanılmaz bir başarının altına imza atmaktadır. Gerek ilk ve orta eğitim faaliyetleri, gerekse dersane, üniversite ya da yurt dışındaki eğitim faaliyetleriyle sivil toplum grupları çok başarılı bir sınav vermektedirler. Aynı başarılı adımları taşraya kadar uzanmış olan ekonomik alanda da sergiledikleri görülmektedir. Sivil toplumun önünü açmak için sistemin katılıma açık bir karakter kazanması kaçınılmazdır. 1930’ların şartlarında merkezin üstlendiği birçok faaliyeti bugün sivil toplum grupları kamu kurumlarından daha etkin, daha hızlı ve daha verimli biçimde yapabilir hale gelmişlerdir. Bu bakımdan sivil toplumun önünü açarak merkezin üzerindeki yükün hafiflemesini sağlayacak türden yönetim reformunu gerçekleştirmek gerekiyor (Çaha vd., 2005: 28, 29).

Sivil toplum, görüldüğü üzere, hem hantallaşan devlet yapısındaki değişime öncülük ediyor, hem de kamuya ait bazı görevleri yerine getirerek devletin ağır iş yükünden biraz olsun nefes almasını sağlıyor. Bu görevlerin başlıcaları; sağlık, eğitim, demokratik değerlerin yüceltilmesi, spor, hayvan hakları, sokak çocukları, engelli ve yaşlı hizmetleri gibi toplumda önemli bir karşılığı olan kamu hizmetleridir.

4. Reform Sürecinde Karşılaşılan Zorluklar

Neredeyse bütün ülkelerdeki örneklerinden anlaşıldığı üzere reform sürecinin oldukça sıkıntılı geçtiği ve reformların genellikle çok ağır yürüdüğü bilinmektedir. Reformlara en büyük direnç genellikle idarenin dışından, yeni bir hükümetten ve ya bakandan, siyasal bir partiden, meclis gruplarından, araştırma komisyonundan, lobilerden, medyadan, kısaca neredeyse bütün siyasal aktörlerden gelebilmektedir (Gow, 2012). Türkiye’de reformların önündeki en büyük nedenler genellikle Türk siyasal yaşamının en güçlü aktörlerinden; medya, ordu, güçlü STK’lar ve üniversiteler-barolar-meslek odaları gibi bürokratik kurumlardan gelmiştir.

Reform alanında karşılaşılan engelleri Şahin ve Emimi dört grup altında açıkla-

maktadır. Bunlar: Örgütsel, siyasi ve mali engeller; Çalışanlardan kaynaklanan engeller; Yöneticilerden kaynaklanan engeller; Toplumsal engellerdir (Şahin-Emini, 2006: 47-50). Parlak ve Sobacı’ya göre reform sürecindeki başarısızlıkların nedenleri: Siyasi istek eksikliği; Reform stratejisinde yoksunluk; Model eksikliği; Uygulama ve izleme eksikliği (Parlak-Sobacı, 2012: 367-368).

Olaylara farklı açılardan bakılarak daha değişik kategorizasyonlar da yapılabilir. Bu bağlamda, Türkiye’de özelde yerel yönetim reformlarına, genelde ise tüm yönetsel reformlara karşı oluşan direnci ve engelleri şu başlıklar altında açıklamak mümkündür:

- a. Sorunun tespiti ve doğru hedefler.
- b. Yasal engeller.
- c. Bürokrasiden kaynaklanan engeller.
- d. Siyasal ve sosyal desteğin yetersizliği.

4.1. Sorunun Tespiti ve Doğru Hedefler

Herhangi bir yönetsel sorun bütün yönleriyle ele alınıp tespit edilmeden, sorunun mahiyeti tam olarak anlaşılmadan o konuda bir değişikliğe gitmek doğru değildir. Aksi takdirde, yapılan düzenlemelerden beklenen sonuçların ortaya çıkması hemen hemen imkânsızdır. Sorunun tespiti, çözümü kadar hassasiyet gerektiren bir süreçtir. Dışarıdan moda olarak gelen reform ve yenilik rüzgârlarına kapılarak benzer düzenlemeleri kendi yönetim yapımızda uygulamaya koymak istediğimizde, beklenen hedeflere ulaşmamız imkânsız olacaktır.

Sorunun tespiti kadar çözümün de aslına uygun olması gerekir. Örneğin, belediye yönetiminde denetimin yetersiz olduğunun tespit edilmesi durumunda çözüm önerisi olarak yerel yönetimler ombudsmanı önerilebilir. Dünyada 100 civarında ülkede uygulanan ombudsman denetimi, bütün dünyada nasıl çalışıyorsa, Türkiye’de de aynı şekilde çalışmalıdır. Yani ücretsiz, hızlı, denetimde sözü geçen, ulaşılması kolay bir konumda olmalıdır. Ama ombudsman bu prensiplere uygun çalışmazsa, örneğin ulaşılması güç bir konumda olursa, dünyanın diğer devletlerinde ortaya çıkan başarısı Türkiye’de görülmecektir.

4.2. Yasal Engeller

Bir ülkenin yönetsel yapısı ve yasal sistemi son derece karmaşık bir ağ sistemine benzer. Mesela, Türk lirasından üç sıfırın atılması gibi ekonomide yapılan çok önemli ama basit bir düzenlemenin bile yasal mevzuata uydurulması tahmin edil-

diğinden daha zor bir süreci içermektedir. Bunun belediye gelirlerine ve cezalarına uyarlamak bile başlı başına çok uzun bir zaman dilimini kapsamaktadır. Mevcut kanunların lafızlarını bile Türkçeleştirmeye kalkmak hiç de kolay değildir.

Bu tür yasal engellere ek olarak, reform ve düzenlemelerin Anayasa’ya uygunluğu başka bir yasal zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. 2003 sonrası Meclis’ten geçen Belediye Kanunu ve KYTKT’nın bazı maddeleri Anayasa’ya ve özellikle üniter devlet yapısına aykırı olduğu gerekçeleriyle Meclis’e tekrar iade edilmiştir. Görüldüğü üzere Belediye Kanunundaki bir maddenin bile Anayasa’ya aykırı olması, o konuda reform düzeyinde bir değişiklik yapılmasını son derece zorlaştırmaktadır. AB uyum sürecinde ve çıkartılması gereken kanunların başta Anayasa olmak üzere bütün iç mevzuata uygunluğunun sağlanmasının ne kadar zor olduğu görülmektedir. Böyle bir durumda hemen Anayasa değişikliğine gitmek elbette doğru da değildir. Çünkü Anayasa’nın her isteyen istediği gibi düzeltileceği bir kurum olmadığı da aşikârdır. Bu gerçek, hükümet ile reform arasındaki önemli paradokslardan biri olarak durmaktadır.

4.3. Bürokrasiden Kaynaklanan Engeller

Reformların öneri ve taslak aşamasından uygulamanın her safhasına kadar bürokrasinin çok önemli bir rolü bulunmaktadır. Burada bürokrasinin bir bölümü çoğu kez reformu yaymaya çalışırken çoğu kez de bir başka bölümü ona engel olmaya çalışmaktadır. Aynı bakanlık içinde bile görüş ayrılıkları ortaya çıkmaktadır. Başbakanlık müsteşarlarının hazırladığı bir düzenleme bakanlıklara iletildiği zaman oralarda dirençle karşılaşmaktadır. Bir örnek vermek gerekirse, 2003 yılında KYTMK’nın yayımlandığı dönemde bakanlıklara bağlı bazı vakıfların kaldırılması kararlaştırılmıştır. Nüfus müdürlüklerinde ve emniyet müdürlüklerinde, bu kurumlarda yapılan işlemlerden *güçlendirme vakıfları* tarzındaki vakıflar adına “zorunlu” bağış alınmaktaydı. Başbakanlık danışmanlarınca bu tür vakıfların kaldırılması kararı alındığında en büyük muhalefet İçişleri Bakanlığında, Emniyet Genel Müdürlüklerinden gelmiştir. Bundan dolayı bu tür vakıflar bir anda değil, bir yıl gibi bir sürece yayılarak aşama aşama kaldırılmış oldu.

AB mevzuatının uyarlanmasında sorun yaşanmakla birlikte, TEPAV bu konuda bürokrasinin desteğinin güçlü olduğu durumlarda bu uyum sürecinin daha kolay gerçekleştiğini ifade etmektedir. Kamu reformunun bürokrasi tarafından sahiplenilmesine ve bununla ilgili farkındalık yaratılmasına, AB süreci kamu reformunun sürükleyicisi olan siyasilerin ve bürokratların bu alandaki çabasından daha büyük rol oynamıştır. 2000’e yakın bürokrat AB müktesebatı için tarama toplantılarına katılmış ve bürokratlarda reform bilinci kendiliğinden oluşmaya başlamıştır. AB müzakere süreci kamu reformunun sürdürülmesi ve uygulama-

lardan sonuç alınması için elverişli bir ortam oluşturmakta ve kolaylaştırıcı bir işlev üstlenmektedir. Bu süreç herhangi bir aksamaya uğramadan devam ettiği takdirde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumlulukların paylaşılmasına önemli katkısı olacaktır. Diğer yandan reformun arkasında durabilmek ve geriye dönük uygulamaların önüne geçebilmek için AB süreci bir çapa işlevi görecektir (TEPAV, 2006: 3).

Reform her şeyden önce değişim demektir. Değişim ise mevcut statükoyu zorlayacağı için sorunlu bir süreci de beraberinde getirecektir (Aktel-Memişoğlu, 2005: 34). Her bir yenilik ve değişiklik bürokrasi için yeni bir eğitim ve öğrenme aşaması anlamına gelmektedir. Mevcut bilgilerinin artık geçersiz olması, yeni bir uygulamaya geçilmeden dolayı karşılaşılabilecek sorunlar, bedeli pahalı olabilecek sonuçlar doğurabilir. Bu ve benzeri sorunlar, bürokrasinin reforma direnmesine sebep olmaktadır.

Yeni düzenlemeler bazı durumlarda yeni bir örgüt yapısına, personele ve kaynaklara ihtiyaç oluşturmaktadır. Bu da küçük boyutlu yerel yönetimlerin sırtındaki yükü arttırmaktadır. Bu küçük boyutlu yönetimler zaten temel hizmetleri verebilmek için gerekli kaynak bulmakta yeterince zorlanmaktadırlar. Oysa yasa taslaklarında bu tür sorunların çözümüne yönelik çözümlere yer verilmemektedir (Göymen, 2004: 36). Bürokrasinin değişime karşı çıkmasındaki diğer nedenler ise şunlardır: Belirsizlik korkusu ve güvenlik ihtiyacı, statüko ve alışkanlıkların etkisi, bilgisizlik, başarısız olma endişesi ve değişimi gereksiz görme (Şahin-Emini, 2006: 48-49).

4.4. Siyasal ve Sosyal Desteğin Yetersizliği

Reformlar konusunda siyasal desteğin en uzun vadeli, sürekli olması gerekir. Hükümet, reform başlangıcında, iktidarın ilk yıllarında kararlılığını devam ettirmekte, fakat bir müddet sonra bürokrasinin engelleyici tavrından, diğer siyasal aktörlerin, sivil toplumun desteğinin yoksunluğundan dolayı bu direncini devam ettirememektedir. Reformun banisi olan iktidar, siyasal ve sosyal destek alabilmek için reform çalışmalarına onları da ortak etmeli, onları da bu değişiklik sürecinde paydaş konumuna getirmesi gerekir. Muhalefet zaten Türkiye gibi kırılğan bir ülkede potansiyel olarak reformlara karşı gelme eğilimindedir. Bundan dolayı iktidar, muhalefetin desteğini alamasa da sivil toplumu ve diğer baskı gruplarını sürece dahil etmelidir.

TEPAV raporunda bu durumu özellikle vurgu yapılmaktadır. Rapora göre; reformun güçlü bir toplumsal talep çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve eğer bu yoksa farkındalık yaratılması gerekmektedir. Aynı zamanda reform motivasyonu yüksek, cesur bürokrat ve siyasetçilere ihtiyaç duyulmaktadır. Kurumlarda bu

nitelikte bürokratların eksikliği hissedilmektedir. Reform sadece iktidar partisi tarafından desteklenmekte ve kısıtlı bir merkez bürokrasi eliyle yürütülmeye çalışılmaktadır. Sorunlar reformun daha geniş paydaşlarca benimsenmemesinde ve uygulanmamasına yoğunlaşmaktadır. Reformun sahiplenilmesi ve kanunlarla amaçlananların hayata geçirilmesi için sivil toplumun ve akademik dünyanın desteğinin alınması gerekmektedir. Burada talebin beklenmemesi, talebin yaratılması gerektiği unutulmamalıdır. Nitekim ceza kanununun hazırlanmasında sivil toplumla uzlaşma özellikle cinsiyet ayrımcılığının giderilmesi konusunda oldukça başarılı olmuştur. Reformun değerlendirilmesine ve izlenmesine yönelik mekanizmalarda siyasetçiler ve bürokratların yanında sivil topluma da yer verilmelidir (TEPAV, 2006: 2,3).

Parlak ve Sobacı da siyasal destek yoksunluğunun bir nedeni olarak iktidarların çok sık değişmesini göstermektedir. Reform ve yeniden yapılanma siyasal bir karar ve irade gerektirmektedir. Ancak, Türkiye’deki reform girişimleri çok sık değişen iktidarlar ve hükümetler nedeniyle yeterli desteği bulamamıştır. Bunun yanı sıra güncel sorunların baskısı altında bulunan hükümetler, sonuçlarının alınması uzun vadeyi gerektiren reformların arkasında dirençli bir şekilde duramamaktadırlar. Ayrıca, gerçekleştirilecek reformların sonuçlarından olumsuz etkilenecek grupların gösterecekleri olası bir direnç, siyasal iktidarlar için reformlar konusunda sorun oluşturmaktadır. Son olarak, reformlar sonrasında güçlendirilecek ve sağlıklı bir şekilde işletilecek “İyikat ilkesi”, memuriyet kadrolarını bir siyasal rant aracı olarak kullanabilen politikacılarda, reform konusunda bir isteksizliğe sebep olabilmektedir (Parlak-Sobacı, 2012: 367).

Sonuç ve Değerlendirme

Yönetimsel reformlar ve özellikle yerel yönetim reformları sürekli yeniliğe ve değişikliğe açık toplumlarda önemli bir gereksinim olarak durmaktadır. Sosyal değişiklikler, teknolojik yenilikler, siyasal ve ekonomik değişiklikler, toplumların yeknesak bir şekilde yaşamalarını engellemekte ve onları sürekli bir değişim içerisinde tutmaktadır. Yönetim anlayışı değiştikçe, bu değişikliğe uygun düzenlemeler yapmak gerekmektedir. Reformların temel amacını genel olarak; yönetimin önünde oluşan sorunları çözmek, rasyonel bir yönetim anlayışıyla verimliliği, etkinliği, demokratik katılımı ve şeffaflığı arttırmak, hesap verilebilirliği temin etmek şeklinde açıklayabiliriz.

Toplumsal hayata ve yönetime bu kadar çok katkısı olan reform çalışmalarını uygulamaya koymak sanıldığı gibi kolay değildir. Yönetim birimlerinin her kademesi ve toplumsal grupların önemli bir çoğunluğu tarafından sahiplenilmesi gereken reformların beklenen ilgi ve desteği çoğu kez bulamadığı görülmektedir.

Bundan dolayı, siyasi iktidarlar, büyük çapta bir yönetsel değişikliğe kolay kolay adım atamamaktadırlar.

Reform çalışmalarının önünde bir dizi siyasal, sosyal, ekonomik, bürokratik ve yasal engeller bulunmaktadır. Siyasi iktidarın ülke yönetimine muktedir olamaması, yönetimi ve mevcut sorunları tam olarak kavrayamaması, reform konusunda muhalefetin desteğini alamaması reform hareketlerini ya engellemekte ya da başarıya ulaşmadan sonuçlanmasına neden olmaktadır.

Reformlar uzun vadeli yönetsel değişikliklerdir. Bir düzenlemenin uygulamaya konması çok kısa bir zaman diliminde gerçekleşse bile, onun etkileri ve sonuçları uzun bir zaman diliminde kendini gösterir. Bundan dolayı reformlarda uzun dönemli stratejiler geliştirmeli, kısa ve uzun dönemli muhtemel engeller ve sonuçlar hesaba katılmalıdır.

İktidar, düzenlemelere itiraz edecek ya da ağırdan alabilecek olan bürokratik kesimin varlığından haberdar olmalıdır. Çünkü her bir yenilik ve değişiklik, personel için yeni bir iş yükü, yeni bir öğrenme süreci ve en kötüsü de bazıları için statü kaybı olabilir. Bunu göz önüne alan yöneticiler, biraz da empati yaparak reformların uygulayıcısı olan personelin endişelerini en aza indirmek için elinden geleni yapmalıdır. Bürokrasi ve diğer paydaşlar, reform hakkında tam bilgilendirilmeli, gelecekte ortaya çıkacak siyasal, toplumsal, ekonomik ve yönetsel faydaları ikna edici bir şekilde açıklanmalıdır.

Hükümetler, bu denli zorlu bir reform çalışmasına çoğu kez, iktidarlarının ilk yıllarında başlamaktadırlar. Bu da iktidara gelmeden önce verdikleri seçim vaatlerini uygulamaya koyarak halkın desteğini daha sağlam bir şekilde alabilmek için olmaktadır. Özellikle, seçimle birlikte değişen iktidar, bir öncesine göre ideolojik spektrumun farklı bir ucundaysa, yönetimi değiştirme, devleti kontrol etme kaygıları daha güçlü olmaktadır. Salt böyle bir düşünceden kaynaklanan değişiklikler ise yönetsel karşılığı olmayan, toplumsal desteği zayıf bazı uygulamalara neden olabilmektedir. Yani, iktidarlar, sırf hükümet değişikliği olduğu için mevcut kurumları tedirgin etmemelidir. Genellikle Türkiye’de olan durum da maalesef böyledir. Hükümet değişikliklerini takip eden ilk aylarda, hemen geniş çaplı bir yönetim reformu sinyali verilmekte, yerel yönetimler, bakanlıklar, sağlık ve eğitim hizmetleri gibi halkın en çok gözü önünde olan kurumlarda değişikliklere gidilmektedir. Bu şekilde, yapay sebeplerle ortaya atılan reform politikalarının faydadan çok zarar getireceği, birçoğunun da başarıya ulaşamayacağı geçmişteki uygulamalar incelendiğinde anlaşılmaktadır.

Kaynakça

AKTAN, Coşkun Can. (2003): *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya’dan aktaran: SOBACI, Mehmet Zahit. (2014): *İdari Reform ve Politika Transferi*, Dora Yayınevi, 2. Baskı, Bursa, s. 13.

AKTEL, Mehmet ve Dilek MEMİŞOĞLU. (2005): “Yerel Yönetimler Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Reform*, (Ed: Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammed KÖSECİK), Nobel Yayıncılık, Ankara, 21-38.

ÇAHA, Ömer vd. (2005): *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Bürokratik Devlet Anlayışından Katılımcı Yönetime ve İş Dünyası İçin Yeni Ufuklar*, Araştırma Raporu, MARİFED, İstanbul.

DİNÇER, Ömer ve Cevdet YILMAZ. (2003): *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, TC. Başbakanlık, Ankara.

EMİNİ, Filiz Tufan. (2009): “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 16, Sayı 2, 31-48.

ERGİN, Osman Nuri. (1995): *Mecelle-i Umur-ı Belediye*, İBB Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, İstanbul, Cilt 3.

ERYILMAZ, Bilal. (1992): *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal. (1997): *Kamu Yönetimi*, 3. Baskı, İstanbul.

GOW, James Iain. (2012): “Administrative Reform”, *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, (Ed: L. CÔTÉ ve J.F. SAVARD), http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/administrative_reform.pdf (10.08.2014).

GÖKAÇTI, M. Ali. (1996): *Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik*, Ozan Yayıncılık, İstanbul.

GÖYMEN, Korel. (2004): “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu”, *Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, ÇOMÜ, Biga, 3-4 Aralık 2004, 31-37.

GÜLER, Birgül Ayman. (2003): “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)”, *AÜSBF Dergisi*, No 59, Kasım 2003, 13-34.

GÜLER, Birgül Ayman: “Devlette Reform”, http://www.academia.edu/3124879/Devlette_reform (20.07.2014).

KAYA Raporu. (1991): TODAİE, Ankara.

KETTL, Donald F. vd. (1996): *Civil Service Reform: Building a Government that Works*, Brookings Institution Press, Washington D.C.

KURT, Mustafa ve Ö. Yaşar UĞURLU. (2007): “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Cilt IX, Sayı 11, 81-109.

OKTAY, Tarkan. (2005): “Osmanlı Belediye Tarihi Araştırmaları ve Kaynak Malzeme Üzerine Notlar”, *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, Cilt 3, Sayı 6, 257-28.

ORTAYLI, İlber. (1995): *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetimler Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul.

ORTAYLI, İlber. (2008): *Osmanlı’da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu*, T. İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

ÖZDEN, Kemal ve Melek ZORLU. (2010): “Yerel Yönetimlerde Açılım: 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu Arasındaki Farklar”, *Yerel Siyaset*, Sayı 36, 39-46.

PARLAK, Bekir ve Zahid SOBACI. (2012): *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi, Teori ve Pratik*, MKM Yayıncılık, 4. Baskı, Bursa.

POLLITT, Christopher ve Geert BOUCKAERT. (2000): *Public Management Reform, a Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York.

SCHNEIDER, Ben Ross ve Blance HERADIA (ed.): *Reinventing Leviathan: the Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North Center Press, Miami, s. 3’ten aktaran: EVANS, Anne. (2008): “Civil Service and Administrative Reform”, Thematic Paper, IEG Working Papers, The World Bank, s. 7.

SOBACI, Mehmet Zahit. (2014): *İdari Reform ve Politika Transferi*, Dora Yayınevi, 2. Baskı, Bursa.

ŞAHİN, Ali ve Filiz Tufan EMİNİ. (2006): “Kamu Yönetiminde Değişim Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yöntemleri: Konya Büyükşehir Belediyesinde Bir Uygulama”, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Cilt 11, Sayı 2, 2006, 43-62.

TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (2006): “Kamu Yönetiminde Mevcut Durum”, *Bilgilendirme Notu*, Kasım 2006. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271248708r1240.Kamu_Yonetiminde_Reform.pdf (05.07.2014)

TUTUM, Cahit. (1994): *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara.

ULUSOY, Ahmet ve Tekin AKDEMİR. (2013): *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, 8. Baskı, Ankara.

USLU, Harun. (2014): “Sosyal Politika Açısından Belediyeler ve Sosyal Belediyecilik”, *Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar*, (Ed. Kemal ÖZDEN), Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara, 97-147.

WIKIPEDIA, <http://en.wikipedia.org/wiki/Alcalde> (05.07.2014).

Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformunun Vizyonu

Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM¹
Arş. Gör. Leyla ÇİFTÇİ²

Giriş

Yönetimin temeli hukuk ve adalet³, kalıcılığın ve sürekliliğin ilk koşulu, bireysel ve toplumsal huzur ve güvenin kaynağıdır. Geleneksel kamu yönetiminin bazı sorunlarına tepki olarak, batılı ülkelerin çoğu 1980’lerden bu yana kamu sektöründe değişim yaşamıştır. Gelişmekte olan ülkeler de bu reformları kurumsallaştırmaya çalışmaktadır (Hughes 2014: 17-19). Geleneksel kamu yönetimi modeli 20. yüzyıl geneline hakim olmuş ise de yeni dönemde, kamu işletmeciliğine doğru *paradigma* (değerler dizisi) kayması ortaya konmaktadır. Kamu kurumlarında yeni yaklaşımlar 1990’larda başlayıp⁴ 2010’larda eski modelin kurumsal hafızasının uygulamadan kalkmış olduğu varsayılmaktadır. *Geleneksel idare (administration), talimatları izler ve yönetim (management) kontroldenetim ile işleri ele alırken; kamu yöneticisi (public manager) sonuçlara ulaşmak için kişisel olarak sorumludur*. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak bilinen kamu işletmeciliği, farklı yaklaşımları içerebilir. Kamuda değişim bir olgudur. Kamu yönetiminin büyük ölçeği, toplumda ve ekonomideki rolleri üzerine herkesin bilgi sahibi olmasını gerektirebilir. Geleneksel kamu yönetiminin modasının geçse de, KYK’nin de kullanışlı bir kurgu olmadığı, yönetişimin diğer modellerin yerini alacağı tartışılmaktadır. Paydaş etkileşimi, özel işletme çıkarı, kamunun hesap-verebilirliği, dış odaklanması, sözleşmeyle iş gördürmesi, iş dünyası ile birlikte çalışması, kamu yöneticisinin dışarı ile daha çok ilgilenmek durumunda olması söz konusudur (Hughes 2014: 19).

Kamu yönetimi ile ilgili her dönem dile getirilen şikâyetler olmakla birlikte reformlar çoğunlukla uygun ortam olmadığından sistemli bir şekilde uygulanamamaktadır. Türkiye açısından bu sorunlardan en temel olanı, son on yıllık süreç

¹ Hacettepe Üniversitesi

² Bartın Üniversitesi

³ Hak, kanun önünde eşitlik, denge gibi kamusal değerlerin gözetilmesidir.

⁴ Profesyonel yöneticinin sorumluluğu, performans standart ve ölçümü, çıktı (output) vurgusu, birimlerin ayrıştırılması, kamuda rekabete –özel firmalarla sözleşmelerle maliyet düşürmeye ve standart iyileştirmeye yönelmek, özel sektör yönetim araçlarının kullanımı, işgücü disiplini ve kaynak tutumluluğu, KYK’nin 7 hususudur (Hughes 2014: 162-163’de Hood 1991).

bir kenara bırakıldığında, Cumhuriyet tarihi boyunca yaşanan siyasal istikrarsızlıklardır. Bu istikrarsızlıklar ve reform çalışmalarının uzun vadeli olması yanında siyasilerin değişiklik yaparken dirençle karşılaşabilme ihtimali ve siyasi kaygılar genellikle reformların hayata geçirilmesi önünde engel olarak durmaktadır. Bu açıdan 2003 ve sonrası dönemde reform uygulamalarının sistemli bir şekilde yürütülmesi Türkiye açısından uygun ortamın doğmuş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu ortamın doğmasına sebep olan faktörler bir partinin tek başına iktidara gelmesi, reforma dayalı söylemleri ve on yılı aşkın bir süredir iktidarda bulunmasıdır (Kavruk, 2005: 362-363). Tek başına iktidara gelmesi ve kanun yapma sürecinde mecliste temsil edilirliliğinin yüksek olması hızlı karar alınmasını ve uygulanabilmesini sağlamaktadır. Kanun dışında kanun hükmünde kararname aracılığıyla karar alma süreci daha da hızlandırılmaktadır. Bunun dışında yeni iktidar olan bir parti olarak söylemlerinin mevcut yapının eleştirisi ve yerine alternatif yeni bir yapının getirileceği, reform yapılacağı üzerine oturtulması da önemlidir. Söz konusu dönemin Başbakanının halk nezdinde sahip olduğu meşruiyet de reform sürecinde halk desteği alınmasında önemli etki yaratmıştır. Böylece kamu yönetimi reformları herhangi açık güçlü bir direnç olmadan hayata geçirilebilmiştir.

Çalışmada öncelikle gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminin sahip olduğu temel özellikler ele alınacak, daha sonra Türkiye’de kamu yönetimi reformları yeni kamu yönetimi anlayışının başat kavramları çerçevesinde değerlendirilecektir.

1. Gelişmekte Olan Ülke Kamu Yönetimi

Gelişmekte olan ülkenin, *kamu işletmeciliğini uyarlamadan önce, programa bağımlı (path dependency) olmaya gerek olup olmadığı*, öncelikli olarak geleneksel bürokrasi modelini uygulamanın gerekip gerekmediğine dikkat çekilmektedir (Hughes 2014: 20-21). Hughes (2014: 21), kamu işletmeciliği paradigmasının farklı ve kalıcı olduğunu, ancak her değişim gibi maliyetli olduğunu ifade etmektedir: *Kalıcı hesap-verebilirlik sorunu, bazen yönetsel değişikliğin sonuç vermemesi hatta yarar sağlamaması vb.. Yine de liderlik, işbirliği⁵, birlikte üretim ve yönetim gibi gelişmeler, geleneksel modelden uzaklaşmaktadır.*

Devletin yapısı, sosyo-ekonomik gelişme aşamasının etkisinde kalabilir. Örneğin Singapur’da, Pereira (2008) sanayi sonrası (post-industrial) ekonomik programların, devletin toplumdaki yerini belirlediğini, yerli sermaye gelişimine dek, uluslararası sermaye ile işbirliğiyle, çalışan kesimin içselleştirilerek, kalkınmaya ağırlık

veren devletin⁶ üstünlüğünün sağlandığını belirtmektedir. “Ekonomik büyüme sağlandığı ve toplumsal katmanlar yönetildiği” sürece bu yapı evrimleşme gereği duymayabilir. Özellikle Asya’da ekonomik belirsizlik ortamında, zor politikalar uygulanması gerekmiştir. Böylesi modellerin zamanla, yerli sermaye ve çalışan kesim geliştikçe güç kaybına uğrayacağı, yerine “daha az müdahaleci-piyananın ekonomiyi yürütmesini isteyen düzenleyici devletin” geleceği varsayılmaktadır (Pereira, 2008).

İpek Yolu döneminden bugüne bağlantılar, ekonomik büyümenin yolu iken, küresel etkileşim, mal, hizmet, insan ve bilgi akışının artmasıyla gelişmekte, küresel Gayri Safi Hasıla artışına katkıda bulunmakta, daha çok bağlantı kuran ülkeler, bu katılımdan %40 daha çok yararlanmakta, ülkelerin-firmaların-bireylerin kaderinde daha çok rol almaktadır. Gelişmiş ülkeler daha çok küresel bağlantı kurmayı sürdürmekte, gelişen ülkeler de hızla yükselmektedir. Örneğin, Türkiye bu küresel sıralamada 27. olmuştur (Connectedness Index 2012). Bilgi akışı, sermaye ve işgücü akışından daha baskındır. Sayısallaşma, üretim ve dağıtım maliyetini azaltırken; akışı dönüştürmekte, yenilikçiliğe imkân tanımaktadır. Küresel düzlemde tüketim ve üretimin %38’ini oluşturan gelişen ülkelerin katılımıyla, ağ-bağlar genişlemekte ve derinleşmektedir. Sayısallaşma ve sanallaşma, küresel lojistik ve üretim gibi başlıca sektörlerin küresel akışını şekillendirmekte ve ondan etkilenmektedir. Önceleri devletler ve çok-uluslu şirketler sınır-ötesi etkileşimin başlıca aktörleri iken; günümüzde firmalar, girişimciler ve bireylerin de katılım ortamı oluşmuştur. Küreselleşmenin, kamu yönetimleri ve firmalar için büyüme, yenilik ve girişimciler ile bireylerin katılımına kapı açacak fırsatları yaratacağı beklenmektedir. Öte yandan, gelişmiş ülkelerin bilgi-yoğun akıştaki payı 2/3’ür ve gelişen ülkelerin bu düzeye gelmesi için nitelikli işgücü oluşturmak, özel kesimde yenilikçiliği sağlayan ve teşvik eden kurumlar geliştirmek, veri-iletişim akışını destekleyen internet altyapısını iyileştirmek konularında çaba göstermesi gerekmektedir. Ülkeler, firmalar ve bireyler açısından rekabet ve geri kalma riski bulunmaktadır (McKinsey Global Institute, 2014: 3-4, 7, 9). Böylesi rekabetçi uluslararası ortamda, bilgi şeffaflığının nasıl gelişebileceği tartışılabilir.

Sanayi sonrası toplum, üretimin milli gelire oransal düşüşü ile yerine hizmet sektö-

⁵ İşbirliği kültürleri kapsayan bir kavramdır. Bkz.: K. M. Leonarda, C. Cosansa, F. Pakdilb, M. K. Öktem, et. al., 2012; “Cooperation across Cultures: An Examination of the Concept in 16 Countries”, *International Journal of Intercultural Relations*, Sayı: 36, Sayfa: 238–247.

⁶ Pereira’ya göre (2008); *kalkınmacı devlet, bakanlar ve bürokratların ekonomik kalkınmayı önceleyen işbirliğidir. Bakanlar, ekonomik belirsizlik, geri-kalmışlık, jeopolitik ortamda ya da güç kullanarak iktidara gelebilir. Devlet kurumlarındaki ekonomi ve planlama teknokratlarından gelen bürokratlarla birlikte, siyasal güç-ekonomi uzmanlığı bileşkesiyle, gerekli dönüşümcü rol, sermayenin ve işgücünün örgütlenmesi ve yönlendirilmesiyle, ulusal ekonomi politikalarına katılımı sağlar. Bu modelin 1950’lerden buyana Japonya’da, 1960’lardan buyana Güney Kore’de ve 1970’lerden günümüze Tayvan’da sanayi dönüşümü ve ekonomik büyüme örnekleri verilmekte, ancak, bu modelin uzun dönemli olamayacağı da gösterilmeye çalışılmaktadır. G. Kore’de yerli sermaye (the chaebols) büyük ve bağımsız küresel kurumlara 1980’lerde dönüştüğünde, devlet sübvansiyonuna ihtiyacı kalmamıştır. Sendikalar da artık daha güçlüdür.* (Pereira, 2008: 1190-1191)

rünün büyümesi sürecini genel olarak anlatır, Japonya, ABD ve Batı Avrupa bu durumdadır ve üretim sanayileşen ülkelere taşınmıştır (Pereira, 2008). Bu durum sanayi-sonrası (post-industrial) dönemde bilgi toplumu kavramını öne çıkarmaktadır.

Kamu yönetimi açısından, kaynakların sınırlı bunun karşısında nüfusun hızla arttığı dünyada bir paylaşım sıkıntısı yaşanmaktadır. Amaç, kaynakların rasyonel şekilde kullanılmasıdır. Ancak çoğalan nüfus karşısında bunu gerçekleştirmek önemli bir sorun haline gelmiş durumdadır. Tüm bunların gerçekleşmesi için ülke olarak, kamu yönetiminin yarattığı etki ile orantılı olduğu kabul edilecek olursa, öncelikle kamu kurumlarında bir takım yapılanmalara gitmek gerekmektedir.

Yapılacak ya da yapılması gereken yapılanmalar, ülkeden ülkeye, dönemden döneme değişme göstermektedir. Bu çalışmalar her dönemde çeşitli güçlükler ve ülkenin içinde buldukları özel koşulların itelemesiyle gündeme gelmektedir. Ülkemizde, devletin yeniden yapılandırılması ya da devletin işlevlerinin yeniden tanımlanması çabaları Osmanlı’ya kadar gitmektedir. Cumhuriyetin ilanıyla reform, yeniden düzenleme, örgüt geliştirme vb. çalışmalar 1960 öncesi ve sonrası olarak iki grup altında toplanabilir. 1933’ten beri birçok çalışma yapılmış ancak, yapılan çalışmalar yabancı uzmanlar eliyle planlı döneme kadar devam etmiştir. Yapılan çalışmalarda bilgi birikimi ve uzman sayısının yetersiz olması başarıyı olumsuz etkileyen en önemli etmenler olarak belirtilmiştir. Planlı kalkınma dönemine girildiğinde MEHTAP Raporu, KAYA Raporu vb. çalışmalar yapılmış olup çalışmalarda karşılaşılan sorunlar ve sınırlılıklar uygulama noktasında raporlarda ortak özellik olarak tespit edilmiştir. Ülkemizde yönetimin geliştirilmesi (örgüt geliştirme) çalışmalarının kamu kurumlarında nasıl gerçekleştiği, hangilerinin bu çalışmalara daha fazla önem verdiği, hangilerinin örgüt geliştirme tekniklerini kullandıklarına dair çok fazla çalışma bulunmamaktadır.

Güncel bir resme bakıldığında, “1980’lerde, partisiyle halk arasında bir duvar olduğuna inanan bir lider, seçimlerde özgün denemelerle beklenenin üzerinde oy almış, üniversite öğrencilerine mahallelerde anketler yaptırıp mahalle mitingi düzenlemiş, sosyal refahı önceleyen bir partinin sosyal demokrat adayı olarak, toplumu ve demokrasiyi vurgulayıp Başbakan ve Cumhurbaşkanı olmuştur (Ay ve Yaman, 2014: 14). Bir bakıma 1970’ler Minnowbrook Konferansı’nda ele alınan “Yeni Kamu Yönetimi” (New Public Administration) anlayışı eleştirilerine benzer biçimde vatandaş öne çıkararak bir yaklaşım başarılı olmaktadır. Kaldı ki, sonrasında 1980’lerin tercihi Yeni Kamu İşletmeciliği’ne (New Public Management: NPM) geçişin örnekleri yaygınlaşmakta, bu çalışmanın da sonraki bölümünde yer almaktadır. Ancak, kamu yönetiminin dönüşümü, kurumsal kültürü gibi etkenlerle reformların hedefine erişmesinde zorluklar olabilir. Nitekim aynı güncellikte bir gazetede, “bu ülkede düzeni sağlamakla görevli polis ya ortada görünmez ya da

uygar vatandaşı cezalandırıp uyanığı ödüllendirir, işi halkına çare olmak değil, kente gelen devlet büyüklerine yol açmaktan ibarettir” (Uluç, 2014: 13). Bu durumu açıklamakta kısaca Hofstede’in (2014) analizinden yararlanılabilir: Hofstede’in kültür araştırmalarında çerçeve olarak nirengi noktası aldığı araştırma-ölçeği boyutlu yaklaşımında yer alan güç mesafesi, bireycilik, belirsizlikten kaçınma, eril olma, sorunlarla başa çıkmada modern eğitim ve pragmatik olma, müsahahalı olma boyutlarıdır. Güç mesafesi yüksek olan kültürde, vatandaşın yöneticiye erişmesi kolay olmamaktadır. *Güç mesafesi (power distance)*: bu boyut bireylerin toplumlarda eşit olmadığı olgusuyla ilgilidir, bu eşitsizliklere kültürün tutumunu anlatır. *Bir ülkede kurumların daha az güçlü üyelerinin, gücün eşitsiz dağılımını bekleme ve kabul etme düzeyi* olarak tanımlanır. Türkiye bu boyutta yüksek puan (66 puan) almaktadır, bu da Türk kültür tarzının şu özellikleri olduğu anlamına gelir: Bağımlı, hiyerarşik, üstler erişilmez ve ideal patron babacandır. Güç merkezidir ve yöneticiler üstlerine ve kurallara dayanır. Çalışanlar ne yapacaklarının söylenmesini bekler. Denetim beklenir ve yöneticilere karşı tutumlar resmidir (biçimsel/formal). İletişim dolaylıdır ve bilgi akışı seçicidir. Kamu görevlisinin, her ihtimale karşı “belirsizlikten kaçınma” kültürü, olası sorun çıkması riskine karşı, yönetici memnuniyetini güvenceye almasıyla, üst yöneticiye öncelik vermesine neden olabilir. Belirsizlikten kaçınma boyutu ise, toplumun bilinmeyen gelecek olgusunu ele alış biçimine yöneliktir: kontrol ya da akışına bırakma tercihi, belirsizlik veya bilinmeyen durumlarda tehdit hisseden toplum üyelerinin kaçınma çabasında inanç ve kurumlar oluşturulması düzeyi bu puanla yansıtılmaktadır. Türkiye bu boyutta 85 puanıyla, yasa ve kurallara büyük ihtiyaç duymaktadır.

Ayrıca, kamu kurum yöneticileri iyi önderlik edememiş ve rolleri sınırlı kalmış olabilir, süregelen uygulamaların yeni duruma çözüm üretememesi, kamu yöneticilerinin gerçek sorunlarla yüzleşmek istememesine yol açmış olabilir. Kamu yöneticilerinin yüzeysel bakışı, kendilerini yetersiz hissedip sorunlardan kaçmak istemesine neden olmuş olabilir (Bowers, 1976). Daha iyi ve kaliteli yönetim, günümüz kamu yönetiminin de ana-teması olmayı sürdürmektedir. “Kaliteyi anlamak için iyinin bağlamında anlaşılması gereği, çelişkilerin nasıl yönetileceği, değerlerle nasıl bağ kurulacağı ile karar-alma ve siyasa uygulamadaki etkisi, değerlerin kamunun gözündeki yeri (örneğin vatandaş, siyasetçi ve yönetici, seçkin ve sokaktaki vatandaşın bakışı), iyi yönetimi nasıl anlayacağız: yukarıdan aşağı mı, aşağıdan yukarı mı, uluslararası mı? (ASPA, 2013). Bir de düzenleyici reformların, toplumu “kapsayıcı büyümeyi” (inclusive growth) nasıl gerçekleştirebileceği tartışılmaktadır (OECD 2013).

Örgüt geliştirmeye hem kamu sektöründe hem de özel sektörde başvurulmaktadır. Golembiewski (Uçar Kocaoğlu ve Öktem, 2012: 85), örgüt geliştirmenin kamu yönetiminde uygulanmasında bazı sınırlılıkların olduğunu belirtmektedir:

1. Kamu sektöründe birçok farklı çıkar ve isteğin yer alması ve çıkar çatışmasının kamu kurumunda işi daha karmaşık hale getirmesi,
2. Kamuda yer alan yönetsel hiyerarşi, katı kuralcılık gibi özelliklerin kurumsal geliştirme projelerinin uygulanmasını zorlaştırması,
3. Atanmış ve seçilmişler arasında yaşanan anlaşmazlıklar olması,
4. Kamu yöneticilerinin yetkilerini astlarıyla paylaşmaktan kaçınması ve onları bir tehdit olarak algılaması.

Ülkemizde kamuda yapılan örgüt geliştirme çalışmaları ve raporları incelendiğinde (MEHTAP, KAYA vb.) benzer sıkıntıların yaşandığını söylemek mümkündür.

2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yönünde Reformun Temel Kavramları ve Türk Kamu Yönetimi

Dünyada kamu yönetiminin 1980’lerden sonra yaşadığı dönüşüm ve bu dönüşümün Türkiye’ye yansması daha önce kullanılan idari reform, ıslahat kavramlarının karşılığı olarak zihinlerde anlam ifade eden değişimin çok ötesine gitmektedir. Bugün reform konusu ele alınırken yalnız idareyi ele alan ve çoğu zaman personel sorunu, kırtasiyecilik, teknik sorunların çözümü gibi sınırlı alana indirgenmiş bir dönüşümden bahsedilmemektedir. Yaşanan dönüşüm devletin siyasi ve ekonomik olarak dönüşümüyle birlikte kamu yönetimini de içine almakta, bu sebeple reform kamu yönetiminde değil, bizatihi devletin kendisinde gerçekleşmekte, yönetim yeniden yapılandırılmaktadır.

Var olan sorunları daha radikal yöntemlerle çözmeyi amaçlayan reform çalışmaları 1980’den sonra ABD’den ithal edilen bir politika transferi niteliği taşımaktadır (Sobacı, 2014:238). Bu durum aslında Türkiye gibi pek çok gelişmekte olan ülke açısından yeni bir durum değildir. Türkiye’de kamu yönetiminde ABD etkisi İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yoğun bir şekilde hissedilirken, günümüzde bu etki diğer ülkelerin tümünde kendini göstermektedir. Gelişmekte olan ülkeler açısından reform politikalarını etkileyen tek aktör ABD olmayıp, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi çok uluslu yapılanmalar da bu süreçte önemli birer aktör niteliği taşımaktadır (Yayman, 2008: 7).

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde Türk kamu yönetiminde reformun vizyonu açısından, son on yıldaki gelişmeler genel olarak değerlendirilmeye çalışılacaktır. Yeni Kamu Yönetimi çerçevesinde temel bazı değişkenler üzerinden inceleme yapılması amaçlanmaktadır. Örneğin;

1. Hesap Verebilirlik
2. Şeffaflık

3. Etkinlik – Verimlilik
4. Yetki ve Kaynakların Tanzimi
5. Türkiye’de Reform Sürecinde Sivil Toplum Örgütlerinin Rollerini
6. Kamu Yönetimi Reformunda İnsan Kaynakları Yönetimi
7. Yeni Yönetim Araç ve Süreçleri

2.1. Hesap Verebilirlik

“Accountability” kelimesinin karşılığı olarak yönetimin sorumluluğu anlamına gelen ve esas itibarıyla idarenin mali sorumluluğunu içeren hesap verebilirliğe (Ayman Güler, 2005) günümüzde idarenin yalnız mali sorumluluğu ile sınırlı bir anlam yüklenmemekte, genel olarak idarenin sorumluluğuna karşılık olarak kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2013). Hesap verebilirlik idarenin kendisi dışında bir birim, kurum ya da kişi tarafından aldığı kararlar ve yaptığı işlemler için açıklama yapması, karşı taraf açısından ise ilgili idareden bir talepte bulunma hakkını içermekte olup Türkiye’de 2003 yılında çıkarılarak 2006 yılında tüm maddeleriyle uygulamaya konulan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile Türk kamu yönetimi literatürünün en önemli kavramlarından biri halini almıştır. Demokrasi kavramı idarenin halka karşı hesap vermesinin önemine vurgu yapmakta ve idare gerek halk gerekse diğer devlet organları aracılığıyla denetlenmeye çalışılmaktadır. Hesap verme kamu yönetiminin kamu yararı sağlamak amacıyla halk, idare ve siyasilere karşı hesap verebilirliğini ifade etmektedir.

10.12.2003 tarihinde TBMM’de kabul edilerek kademeli olarak yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kavramın Türk kamu yönetiminde hem literatür hem uygulama olarak önem kazanmasının başlıca müsebbibi durumundadır. “Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri” başlığını taşıyan 5. maddenin b bendine göre “Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır”.

Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları başlığını içeren üçüncü bölümde belirlenen esaslardan biri de Hesap Verme Sorumluluğu’ (md. 8) dur. Maddeye göre “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*”

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik düzenlemeler 2003 ve sonrasında çok sayıda kanun ve uygulama ile hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 5018 sayılı kanun dışında bir kısmı Anayasal hüküm olarak da düzenlenen bu

uygulamalar bilgi edinme hakkının tanınması, yerel yönetim alanında yapılan reformlar, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına ilişkin düzenlemelerdir.

Vatandaşa karşı hesap verebilirlik, kamu yönetimi karar ve eylemlerinden vatandaşların bilgilendirilmesi ile anlam kazanmaktadır. Bu kapsamda 5018 sayılı kanundan hemen önce çıkarılan 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu bu kavramın hayata geçirilmesi açısından ilk adım sayılabilir. Kanun “herkes”in bilgi edinme hakkına sahip olduğunu belirterek vatandaşlara, kamu yöneticilerine “hesap sorma” hakkı verdiğini zımni olarak kabul etmektedir. Kamu yönetimi bu kanun ile birlikte istisnai durumlar dışında başvuranlara her türlü bilgiyi etkin, doğru ve süratli bir şekilde sunmakla yükümlü tutulmuştur (md. 5). Kanun üzerinden geçen on yılı aşkın sürede vatandaşların bu hakkı ne ölçüde kullandığı ve kamu yönetiminin bu uygulamayı ne ölçüde titizlik göstererek uyguladığı ve/veya elde edilen bilgilerin vatandaşlar açısından işlevsel olup olmadığı konuları ayrı bir çalışma ve tartışma sorusu niteliğinde olmakla birlikte geleneksel Weberyen yönetimin en önemli “silah”ı olan gizlilik ve kapalılık bu kanunla “ihlale” uğramıştır.

Yerel yönetimler alanında 2003 sonrasında önemli değişiklikler içeren kanunlar çıkarılmıştır. Bu kanunlar ki, 5216, 5302, 5355, 5393 sayıları ile yerel yönetimleri düzenleyen, hesap verebilirliği gerçekleştirmeye yönelik çeşitli düzenlemeleri içermektedir.

- Hem il özel idaresi, hem de belediye ve büyükşehir belediye İhtisas komisyonu raporları alenidir, bunlar halka duyurulmaktadır,
- Stratejik plan, performans programı hazırlama getirilmiştir,
- Bu plan ve programlara uygun olarak faaliyet raporu hazırlanarak meclise sunulmaktadır.

Komisyon raporlarının halka duyurulması hesap verebilirliğin muhatapları açısından halka, faaliyet raporlarının mecliste sunulması ise siyasilere işaret etmektedir.

Hesap verebilirliğin karşı tarafında yer alan muhataplardan biri de idaredir, idarenin kendisi dışında yer alan bir idareye hesap verebilmesidir. Bu alanda ismi zikredilebilecek düzenleme de etik bir kamu yönetimi anlayışının hayata geçirilebilmesi amacıyla 25.05.2004 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur. Kanunun amacı “*kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi*” olarak belirtilmiştir. Kurulun kamu görevlilerinin uyma-

ları gereken etik ilkeleri belirlemek, etik ilkelere yönelik inceleme ve soruşturma yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, etik kültürü yerleştirmeye yönelik çalışmalar yapmak ve hediye alma yasağına ilişkin çeşitli görevleri bulunmaktadır.

İdarenin idareye hesap verebilirliğine yönelik diğer bir düzenleme de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasıdır. İdarenin eylem ve işlemlerini idari yargı denetlerken, denetim dışında kalan idari tutum ve davranışların da kamu denetçiliği kurumu aracılığıyla denetlenmesi amaçlanmaktadır (Odyakmaz, 2011:101). Daha çok idari yargı sistemine sahip olmayan ülkelerde bulunan ve ülkeden ülkeye farklı statü ve yapıda düzenlenen kamu denetçiliği 2013 yılından beri şikâyetleri alarak değerlendirmektedir.⁷ Bilgi iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde yer alması ve hesap verebilirlik için de kullanılabilir hale gelmesi yeni bilgi edinme mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Bunun en önemli örneği de BİMER’dir.

Bir taraftan kamu yönetiminde hesap verebilirliği gerçekleştirmeye yönelik yapılan bu yasal ve kurumsal düzenlemeler dururken, diğer tarafta hesap verebilirlik ilkesinin uygulanmasında sorunlu çeşitli kurumlar da ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki 1980 sonrası kurulmaya başlayıp 2000’li yıllarda artış gösteren bağımsız idari otoritelerdir. Bu otoriteler herhangi bir siyasi meşruiyete dayanmaksızın göreve gelen bürokrasi uzmanları tarafından yönetilmekte, olağanüstü yetki ve imtiyazlara sahip bu yönetimler siyasi denetime tabi olmaması açısından eleştirilmektedir (Emek ve Acar, 2004: 93) Bu kurum türlerinden diğeri ise 2006 yılında kanunu çıkarılarak faaliyete başlayan kalkınma ajanslarıdır. Her iki kurum da Türk kamu yönetimi açısından bir ihtiyaçtan ziyade uluslararası yaklaşım ve uyum politikalarının bir yansıması olarak yönetim sistemine girmiş, bu sebeple klasik bir “yönetim” olarak ifade edilememiş (Kavruk,2009:119) iki ayrıksı kurum olarak dikkat çekmektedir. Kamu yönetiminin geleneksel yapısına uymayan bu kurumlar ile hem devlet hem de siyasi iktidarın müdahalesinden uzak özerk birimler oluşturulmak istenmiştir (Kavruk, 2009:123). Bu alanda kamu yararı şirketlerine yönelik yapılan çalışmalar (Karasu, 2009: 124) da zikredilebilir.

2.2. Şeffaflık

Bir tarafta müdahaleci devlete yönelik eleştiriler yaygın bir hale gelirken, diğer tarafta demokrasi söylemleri, bilgi iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler ve küreselleşmenin etkisiyle uluslararası ilişkiler önem kazanmış, kamu yönetiminin bu çok sayıda etkene maruz kalmasına sebep olmuştur. Tüm bunlar kamu yönetiminin klasik gizlilik ve kapalılık esaslı anlayışından şeffaflığa dayalı bir yönetime geçmesinde önemli etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Geleneksel

⁷ http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakkimizda.html (erişim 10.12.2014)

yönetimin kapalı, gizlilik esaslı yapısı yönetimin elitist bir hale gelmesini ve bunun devamlılığını sağlamış, halkın yönetime olan güvenini olumsuz yönde etkilemiştir.

2002 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” kabul edilmiştir. Daha sonra çıkarılan 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 5018 sayılı KMYKK’de de mali saydamlığa yönelik düzenlemeler yer almaktadır. Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları başlığını taşıyan üçüncü bölümde yer alan mali saydamlık maddesine göre (md. 7) “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;*

- a. Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- b. Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- c. Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- d. Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, Zorunludur.

Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir”

Kanunun “Bütçe İlkeleri” başlığını taşıyan 13. Maddesine göre ise “*Bütçe, kamu malı işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.”*

Mali saydamlık dışında kamu yönetiminde son on yıllık süreçte saydamlığı sağlamaya yönelik çalışmaları arasında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun önemlidir. Ayrıca e-devlet uygulamaları ve kent konseyleri de şeffaflığın gerçekleşmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu gelişmelere karşın, “şeffaflık indeksi” açısından Türkiye’nin güncel durumu, üst siyasal yönetim noktasında da özeleştiriyeye neden olabilmektedir⁸.

2.3. Etkinlik-Verimlilik

Etkinlik ve verimlilik kavramları klasik yönetim anlayışından itibaren kamu yönetiminin iki temel kavramıdır. Kamu yönetiminin bu iki temel ilke çerçevesinde hizmet sunduğu ve eğer bir düzenleme yapılıyorsa, kamu yönetiminde bir değişim

me gidiliyorsa bunun sebebinin devletin etkin olmaması ve verimsizliği, yapılması gerekenin de yönetimin etkin/verimli hale getirilmesi olduğu ifade edilmektedir.

1970’lerde yaşanan krizlerde de geleneksel kamu yönetimi anlayışının mevcut yapı ve faaliyetleri eleştirilmekte, devletin klasik sınırlarına dönerek verimlilik ilkesi çerçevesinde ve özel sektör mantığıyla hareket etmesi (Özer, 2005:4) önerilmektedir. Kamu yönetiminin klasik sınırlarına dönmelerinin ardından yapılması gereken mevcut yapı ile etkin ve verimli bir yönetimin nasıl sağlanacağı sorusuna da cevap verilmesidir.

Genelde 1980 sonrası özelde ise 2003 ve sonrasında yapılan reform çalışmalarının zihniyeti kendinden önceki dönemle zıt bir özellik gösterse de bütünüyle yeni bir yaklaşım ve bakış açısı değildir. Klasik yönetim anlayışının kamu yönetimine yaklaşımı ile aynı şekilde kamu yönetimini ele almakta ve kamu yönetimi ile özel sektörün aynı şekilde yönetilebileceği anlayışına dayanmaktadır. Bu dönemi klasik yönetimin etkinlik ve verimlilik anlayışından ayıran nokta temel felsefesi olmamakla birlikte, bu iki ilkeyi hayata geçirmeye yönelik kullanılan araçlar iki dönem arasında önemli ölçüde birbirinden ayrılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde bu kapsamda yapılması beklenen önemli çalışma “gereksiz” hizmetlerin kamu yönetiminin “sırtından” indirilerek, kamu yönetimini kamburdan kurtarmaktır. Oysa kamu yönetiminde benimsenen etkinlik ve verimlilik kavramları sebebiyle yapılan esnekliği sağlama, verimliliği artırma gibi çabaların hakkaniyet, eşitlik, temsil gibi kavramlar göz ardı edilerek yapılmakta olduğu da ifade edilerek (Coşkun, 2004:147) bu kavramların her zaman olumlu bir uygulama ya da sonuca hizmet etmeyeceği de savunulmaktadır. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı özerk yönetimleri ve rekabeti öngörmekte ve bunu etkinlik ve verimlilik hedefini gerçekleştirmek için bir araç olarak kullanmaktadır. Bununla birlikte rekabet baskısı ve özerklik her zaman beraberinde performans artışı ortaya çıkarmamakta ve kurumların özerk ve rekabetçi olduğu sürece etkili ve verimli olacağı öne sürülememektedir (Sezen, 2009: 35).

Son on yıllık süreçte gerçekleştirilen önemli özelleştirme uygulamaları yanında mevcut hizmet kalitesini artırmak ve müşteri/vatandaş memnuniyetini sağlamak amacıyla bazı araçlardan yararlanılmakta ve kamu yönetimine yeni kavram ve uygulamalar getirilmektedir. Bunlardan ilki kamu yönetiminde çeşitli kurum ve düzenlemelerle getirilmeye çalışılan hesap verebilir, şeffaf ve etik bir kamu yönetiminin oluşturulmasıdır. Kamu hizmet ve mallarının dışarıdan temini yöntemi de bu alanda zikredilebilir. Yönetişim, katılım, demokrasi kavramlarıyla etkin karar alma süreçleri sağlanmaya çalışılmaktadır. Ayrıca kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanmasında e-devlet uygulaması ve kamu hizmetleri standartlarının belirlenmesine yönelik çalışmalar da önemlidir.

⁸ TBMM Başkanı’nın yorumu için bkz.: Basın, 22.9.2014.

2.4. Yetki ve Kaynakların Tanzimi

Kamu yönetimi alanında 2003 sonrası reformlarıyla yapılan kaynak ve yetki tanzimi farklı boyutlarda ele alınabilir. Bunlardan ilki merkez ve yerel yönetimler arasında kaynak ve yetkilerin tanzimi, ikincisi merkez ile diğer kamu tüzel kişileri arasındaki kaynak ve yetkilerin tanzimi, üçüncüsü ise merkez ve diğer kurumlar arasında kaynak ve yetkilerin tanzimidir ki kamu yönetimi reformlarının en çok tartışılan konularından birini de bu ilişki türü oluşturmaktadır.

2003 sonrası çıkarılan yerel yönetim kanunları ile yerel yönetimlerin yetki ve özerkliklerini artırmaya yönelik hükümler getirildiği genel olarak ifade edilmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile fitili ateşlenen bu süreçte temel amaç devletin küçültülmesi olup öncelikli hedef merkezi yönetimdir. Devletin küçültülmesi geniş anlamda devlet faaliyetlerinin özel sektöre devredilmesi, bunun mümkün olmadığı durumlarda ise subsidiarite (yerellik) ilkesinin devreye sokulmasıdır. Merkez ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenerek merkezi yönetimin genel yetkili yönetim olmaktan çıkarılması ve genel yetkili konuma yerel yönetimlerin getirilmesi istenmektedir (Sobacı, 2011: 10-11). Böylece merkezi yönetimin yetkisi hem özel sektör hem yerel yönetimler lehine daralacak, merkezi yönetim pek çok sorumluluk ve hizmet yüküyle kriz ve meşruiyet eleştirilerinin bir kısmından kurtulacaktır (Sobacı, 2011, 12-13). Tasarının hayata geçirilememesi sebebiyle kanunlar aracılığıyla bu hedefler gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Günümüzde küçülme yalnız kamu yönetiminden beklenen bir reform davranışı değildir. Küçülme özel sektör kuruluşları için de istenen bir politikadır. Yaşanan dünya insanların ve örgütlerin büyük ve hızlı değişimlere sahne olduğu bir alandır. Bu sebeple “*Bir zamanlar piramitler gibi hep kalsın diye kurulan firmalar, şimdi daha çok çadırlara benziyor. Yarın sökülüp atılabilir ya da fırtınalarda dağılırlar.*” (Drucker, 2011: 13). Kamu yönetimleri de bu süreçten nasiplerini ister istemez almak ve küçülmek zorunda kalmaktadır.

Yerelleşme uygulamaları ile uyumlu olarak merkezileşmeyi azaltmaya yönelik politikardan biri de bölgeleşmedir. Kararların merkezi değil bölgesel aktörler aracılığıyla alınmasını sağlayan bölge yönetimleri 2000’li yılların başında NUTS benzeri uygulamanın Türkiye’ye uyarlanması ile başlamıştır.

Daha önce sınırlı ölçüde ve istisnai olarak yararlanan bölge yönetimleri 2000’li yıllarla birlikte olağan bir yönetim biçimi halini almıştır. Kalkınma ajansları, büyükşehir yönetimleri yanında bölge esaslı kurulan sağlık hizmet birimleri ile yargı birimleri bu kapsamda zikredilebilir.

Merkez ile diğer kamu tüzel kişileri boyutunda ise kurulan bağımsız idari oto-

riteler bulunmaktadır. Bu yapılar geleneksel kamu yönetim sistemine uymayan, doğrudan kamu hizmetinin yürütücüsü değil, “denetçisi” durumunda özerk örgütlenmelerdir. Özel sektöre yalnız veya devletle birlikte rekabet anlayışı çerçevesinde faaliyet gösterilen alanlarda kurallar koyan, uygulamayı denetleyen ve denetim sonucunda yaptırım uygulama yetkisine sahip olan bu yapılar merkezi yönetim yetkilerinden pay almıştır.

Diğer bir yetki ve kaynak aktarımı ise devletten devlet dışı kurumlara yönelik olmuştur. Bu kurumların temel özelliği ise bünyelerinde hem kamu hem özel sektör özelliklerini barındırmalarıdır. Ajans olarak ifade edilen bu yapılarda yetki “biraz kamu biraz özel” olan bir karar alma ve uygulama oluşumuna aktarılmaktadır.

Yukarıda ifade edilenler çerçevesinde kaynak ve yetki paylaşımının merkezi yönetim aleyhine farklı otoritelere devredildiği görülmektedir. 2011 sonrasında yapılan düzenlemelerle dağıtılan bu yetkilerin merkeze kaydırılması yönünde kimi önemli adımlar atıldığı söylenebilir.

2.5. Türkiye’de Reform Sürecinde Sivil Toplum Örgütlerinin Rolü

1980 sonrası yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının beslediği temel dayanak noktalarından biri de demokrasi ve halk katılımıdır. Bu süreçte kamu yönetimi reformları demokrasi kavramını hayata geçirmeye yönelik iki temel araçtan yararlanmaktadır. Bunlardan ilki sivil toplum kuruluşlarının karar alma sürecine katılımını sağlayan yönetim mekanizması, diğeri ise yerelleşme ilkesinin hayata geçirilerek demokrasinin gerçekleştirilmesidir (Ataay, 2007: 5). “Bu iki mekanizma ile demokrasi vurgusu yapan reform politikaları dışında reform sürecinde sivil toplum kuruluşlarının etkisi ne düzeyde olmuştur/olmaktadır?” sorusu bizim için önem taşıyan bir sorudur.

Günümüzde sivil toplum örgütlerinin kamusal karar alma ve uygulama sürecine aktif katılımı istenmektedir. Fişek (1977, 238) 1977 yılında kamu yönetim yapısının durumundan bahsederken devletçilik ilkesinin “devlet yurttaş ilişkisinin tek yönlülüğüne” etkisi olmadığı gibi otoriter yönetim anlayışının kökleşmesinde de katkı sağladığını belirtmektedir. Devletçilik ilkesi terk edilmeye çalışılmakla birlikte bu durumun günümüzde kısmen düzelse de tamamen ortadan kalkmadığı görülmektedir. Türkiye’de devlet merkezli yönetim algısı beraberinde zayıf bir sivil toplum meydana getirmiş, sivil toplumlar sayı ve faaliyet itibarıyla ancak 1980’li yıllardan itibaren dikkate değer bir değişime göstermeye başlamıştır. Bu örgütlerin Türkiye’de artış ve etki göstermesinde özellikle sivil toplumun geliştirilmesi için mali kaynak ayıran Avrupa Birliği’nin etkisi önemlidir (Emini, 2013:

48). Türkiye’de bu örgütler çoğunlukla bölgesel kalkınma, eğitim, sağlık, spor ve sosyal yardım gibi politikalara ilgi duymaktadır (Hirai, 2007:124).

Sivil toplum örgütlerinin aktif katılımını sağlamaya yönelik son dönemde yapılan en önemli düzenleme yeni anayasa hazırlık sürecinde gerçekleşmiştir. Bu süreçte siyasal iktidarın bireysel ve örgütlü halk katılımını teşvike yönelik söylemleri dikkat çekmektedir. Pek çok sivil toplum örgütü Anayasa taslağı ve önerisi hazırlayarak yönetime sunmuştur. Bu süreçte TBMM Başkanlığı tarafından Anayasa Portalı adında <http://yenianayasa.tbmm.gov.tr/> uzantılı bir web site oluşturularak süreç, haberler, öneriler hakkında bilgilendirme yapılmıştır.

Yeni Anayasa Yapım sürecinde Şeffaflık ve Katılım İzleme Raporu’ na (2013) göre Anayasa Uzlaşma Komisyonu çalışmaları aşağıdaki özelliklere sahip olmalıdır (2013: 36-41)

- Karar vericiler, görüş alma süreci başlamadan önce yurttaşları bilgilendirmelidir.
- Görüş alma süreci başlamadan önce, karar vericiler görüş alma sürecine ilişkin planlama yapmalı ve bu planı kamuoyuyla paylaşmalıdır.
- Karar vericiler, görüş alma sürecinin şeffaf olmasını sağlamalıdır.
- Karar vericiler, görüş alma sürecinin kapsayıcı ve erişilebilir olmasını sağlamalıdır.
- Karar vericiler, yurttaşların görüş alma sürecine katılmaları ve hazırlık yapmaları için onlara yeterli zamanı vermelidir.
- Karar vericiler, görüş alma sürecinin sonunda görüş verenlere geri bildirimde bulunmalıdır.

Rapor Komisyon çalışmalarının katılımı gerçekleştirmeye yönelik olumlu yönlerini vurgulamakla birlikte genel olarak yeni anayasa çalışmalarında katılımın yeterli düzeyde sağlanamadığı görülmektedir.⁹

2.6. Kamu Yönetimi Reformunda İnsan Kaynakları Yönetimi

Kamu yönetiminin büyüklüğüne yönelik 1970’lerde başlayan eleştiriler devletin yürüttüğü hizmetler yanında bu hizmeti yürüten personel konusu üzerine de eğilmiştir. Kamu yönetim reform çalışmalarında personel sorunu yalnız 2000’li yıllara özgü bir sorun niteliği taşımaz. Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren yapılan

⁹ Bu durumun çeşitli nedenleri olabilir, uluslararası literatürde bazı makaleler, yerel katılım için belirli değişkenler saptayabilmektedir; önerilerin dikkate alınıp alınmayacağı yönünde beklenti ve algı, uzun süre aynı mahallede oturmak, belirli bir sosyo-ekonomik düzey ve yüksek eğitim düzeyi vb.

pek çok reform çalışmasında personel sayı ve nitelikleri ile ilgili tespit ve tavsiyeler bulunmaktadır. Kamu hizmetini yürüten kişiler olmaları sebebiyle hizmet/karar/uygulamanın başarı ve başarısızlığı personele mâl edilmekte, bu sebeple personel sorunu reform çalışmalarında önemli yer tutmakta, fakat çoğunlukla siyasi sebepler reformların hayata geçirilmesine engel olmaktadır. Son on yılda yapılan çalışmalarda da personel sorunu hem nicelik hem nitelik olarak ele alınmıştır.

Kamu personel sorunu kamu yönetimi reform çalışmalarının hemen hepsinde temel konulardan ve eleştirilerden biri olmakla birlikte, mevcut reform çalışmalarını daha eskilerden ayıran ve ona özgünlük kazandıran özelliği kamu personelini yalnız sayı ve nitelikleri gibi “basite indirgenebilecek düzeyde” ele almamasıdır.

Yeni kamu yönetimi reformlarının hedefi mevcut yapıyı iyileştirmekten ziyade topyekûn değişikliğe uğratmak olduğundan öncelikle kamu hizmeti gören ajan ya da hizmet ile değil, doğrudan sistemin kendisi ile ilgilenmektedir. Değiştirilmesi planlanan bu sistem ile birlikte sistemi iyileştirmeye yönelik reçeteler de sunulmaktadır. Bu reformlar kapsamında öngörülen reçeteler üç başlık altında toplanabilir: kamuda istihdam edilen personelin değişen statüsü, norm kadro uygulaması ve performansa dayalı ücret sistemidir. Bunun yanında geleneksel kamu yönetimi anlayışına dayalı olarak personel değerlendirme amacıyla kullanılan sicil sistemi de kaldırılmıştır.

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren neoliberalizm ile birlikte özelleştirme uygulamaları başlamış ve hizmetlerin özel sektöre gördürülmesi usulü hızlanmıştır. 2002 sonrası dönemde ise kentsel dönüşüm, sağlık kentleri projesi gibi uygulamalar aracılığıyla kamu özel işbirliğini yaygınlaştıracak uygulamalar benimsenmiştir (Güzel-sarı, 2009: 64). Kamu özel ortaklığının maliyet ve harcamaları azaltması ve tasarruf sağlaması gerekçe gösterilmekle birlikte bu hedeflerin hayata geçirilmesi aşamasında emek faktörüne zararlı sonuçlar doğurduğu da görülmektedir (Güzel-sarı, 2009: 74).

Reformların temel dinamiğini kamu yönetiminin küçültülmesi oluşturduğu için kamu personeli de hizmet özelleştirmesi ve kurum özelleştirmesi gibi küçülmeye yönelik politikalardan doğrudan etkilenmektedir. Kamu kurumlarının özelleşmesi ile burada istihdam edilen personelin kazanılmış hak sorunu ortaya çıkmaktadır. Hizmetlerin özelleştirilerek ihaleler yoluyla özel şirketlere gördürülmesi de kamu kurum ve kuruluşlarında farklı statülerde istihdam edilen personel tablosu ortaya çıkarmaktadır. Özel sektöre iş gördürülmesi yönteminde hizmet ve ürün üretimi sırasında meydana gelen kazaların önlenmesi kamu yararına olduğundan kamu yönetiminin yetki, gözetim, denetim sorumluluğu devam etmektedir (Öktem, 2011:1089)

1982 Anayasası’nda düzenlenen şekli ile genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmetleri memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmektedir (md.128). Benzer bir memur tanımı içeren 1965 tarihli DMK de memurların

asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlisi olduğunu belirtmektedir (md. 4). Dolayısı ile düzenlenen mevzuat çerçevesinde kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asıl olan, memur eliyle hizmetin yürütülmesidir. Türkiye’de memurluk güvenceli bir meslek niteliğindedir ve kanunen memurların iş güvencesi garanti altına alınarak, kanunda öngörülen haller dışında memurun görevine son verilemeyeceği belirtilmiştir. Bu durum ise yeni kamu yönetimi anlayışının temel mantığına aykırı düşmektedir. “Minimum devlet” sloganıyla hayata geçirilen 1980 sonrası kamu yönetimi reformlarında devletin mümkün mertebe küçük olması gerekliliği özelleştirme uygulamaları neticesinde kazanılmış hakları ve iş güvenceleri bulunan memurlar sorununu ortaya çıkarmıştır. Diğer taraftan minimum devlet ile “maksimum verim” elde etmeye çalışan reform paketleri Türkiye’de yine memurun iş güvencesi engeline takılmaktadır. Bu sebeple çeşitli muhalif açıklamalara rağmen kamu personel sayısında meydana gelen “şişkinliği” azaltmakta zorluklar yaşanmaktadır. Bu noktada, uzun yıllardır, kamu bürokrasisine yönelik araştırma raporlarının genel eleştirisi olan belirli kurum ve şehirlerde yığılma, diğer yerlerde personel azlığı ve eksikliği gibi konular anımsanabilir. Bir diğer tartışma konusu ise, OECD verilerine göre Avrupa ülkeleri kamu personel sayısı ortalamalarıyla kıyaslandığında, Türkiye’de personel sayısının görece daha az olmasıdır.

Tablo: Kamu Kurumlarındaki Personelin Yıllara Göre Dağılımı

Yıl	Memur	Hakim savcı	Öğretim elemanı	Sözleşmeli personel	Geçici personel	İşçi	Toplam
2003	1.603.358	10.377	78.158	157.157		338.551	2.187.599
2004	1.582.324	10.069	79.655	131.914		333.201	2.137.163
2005	1.595.685	10.164	80.568	135.405		280.093	2.101.917
2006	1.600.314	10.294	84.403	134.485		209.752	2.039.248
2007	1.620.235	11.629	85.131	188.875		209.110	2.114.980
2008	1.628.888	12.043	85.264	220.461	16.336	206.556	2.169.548
2009	1.671.410	12.546	91.693	271.915	16.989	214.522	2.279.075
2010	1.672.001	12.710	96.076	252.454	18.481	200.087	2.271.808
2011	1.676.442	13.180	101.235	260.231	21.872	146.453	2.219.413
2012	2.061.349	13.566	107.996	135.278	20.897	149.501	2.488.587
2013	2.149.254	14.733	114.776	148.513	22.772	159.279	2.609.327
2014	2.234.675	14.734	120.864	90.231	22.636	156.776	2.639.915

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Personeli İstatistikleri, <http://www.dpb.gov.tr/tr-istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri>

Tablodan görüldüğü üzere yaklaşık on yıllık süreçte toplam kamu personel sayısında artış meydana gelmiştir. 2007 sonrasında memurdan ziyade sözleşmeli per-

sonel alımına ağırlık veren yöneticiler 2011 sonrasında yeniden memur alımında önemli veriler kaydetmiştir. Kamu yönetimini personel özelinde küçültmek çok başarılı olmamıştır.

2003 sonrası dönemde, ülkenin en geniş personel sayısına sahip iki bakanlığı kamu personel reformlarının iki önemli örneği olarak kendini göstermektedir. Bunlardan biri norm kadro uygulamalarının ilk uygulama alanı bulduğu, kamu hizmetleri sınıfı içinde en geniş personele sahip Milli Eğitim Bakanlığı, diğeri ise yine personel açısından geniş bir orana sahip ve performans esaslı ücret sisteminin uygulamaya geçirildiği Sağlık Bakanlığı’dır. Her iki bakanlık da 2003 sonrasında dönüşüm olarak ifade edilebilecek önemli çalışmalar yapmıştır.

Sağlık Bakanlığı kamu sektöründe istihdam edilen farklı istihdam biçimlerini (sözleşmelilik, taşeronluk, yabancı personel, vekillik vb.) bünyesinde uygulamıştır (Özkal Sayan ve Küçük, 2012:173). Benzer durum eğitim hizmetlerinde de yaşanmaktadır. Bu sebeple her iki bakanlık da reform sürecini bizzat, hızlı bir şekilde yaşayan, “deneme-yanılma” yöntemine en sık maruz kalarak en çok “yıpıranan” bakanlıklardır. Burada IMF ve Dünya Bankası’nın personel sisteminde meydana gelen dönüşümde dolaylı da olsa etkili olduğu bir gerçektir (Özkal Sayan ve Küçük, 2012: 173).

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte kamu yöneticilerinin de niteliği değişmekte, yönetici kavramının yerini lider kavramı almaktadır. Geleneksel kamu yöneticinden farklı olarak liderde bir taraftan örgüt politikası ile ilgilenirken diğer taraftan çalışanları yönlendirebilme ve onları cesaretlendirme (Demirbaş ve Öktem, 2013: 93) yeteneği aranmaktadır. Günümüzde örgütte çalışan işgücü “personel” olmaktan çıkmakta ve bireylerin yönetimi ön plana çıkmaktadır (Drucker, 2011:18). Geleneksel yönetim anlayışına karşılık gelen ve yöneticinin daha çok sayıda astı yönetmesi üzerine vurgu yapan yönetim anlayışı bugün önemini büyük ölçüde yitirmiş ve yönetimde asıl önemli olan işin ve işi yapabilmek için gerekli ilişkilerin ne düzeyde karmaşık olduğu ve üretilen enformasyon miktarı olmuştur (Drucker, 2011:10). Drucker bu değişimi şöyle ifade etmektedir “*Yöneticiler hâlâ ‘kendilerine bağlı’ olarak çalışan insanlardan bahsediyor, oysa bu kavramın artık yönetim sözlüğünden çıkarılması gerek. Otoritenin yerini enformasyon alıyor.*” Bilgi toplumu olarak ifade edilen 21. yüzyılda bilgi herkes ve her örgüt için erişilebilir bir nitelik taşımakta iken bu bilgiye sahip olmak başarıyı doğrudan beraberinde getirmemekte, işgücü ve örgütler açısından rekabetçi bir toplum ortaya çıkarmaktadır (Drucker, 2012: 87). Burada örgütlerin başarı ile çıkmasında yöneticinin önemli sorumluluklar yüklenmektedir. “Özel sektör gibi olmaya çalışan” kamu yöneticilerinin de bu niteliklere sahip olması aranmaktadır.

İnsan kaynaklarının gelişmesi insani gelişmişlik ile ilişkili bir kavramdır (Öktem,

2012:29). Bu sebeple kamu yöneticileri insan kaynakları reformları üzerine özellikle durmalı ve reform liyakat ve yeterlilik ilkelerine dayalı olarak yapılmalıdır (Öktem,2012: 29).

2.7. Yönetim Araçları

Kamu yönetimi reformları bir takım araç ve kavramlar aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu kavramlardan en temel ve bilineni yönetim kavramıdır. Bunun dışında stratejik planlama ve yönetim, yerleşme ve e-devlet uygulamaları da reformların hayata geçirilmesinde kullanılan temel araçlardır.

Yönetişim: Yönetişim kavramı ilk defa 1989 OECD raporunda “good governance” olarak kullanılan ve kamu yönetimine devlet dışında yer alan aktörleri dâhil eden bir süreçtir. Devlet dışı aktörleri sürece dahil ederek devlete bir “ağdaş” rolü veren ve devlet yetkilerini diğer ağdaşlar (özel sektör-sivil toplum) ile paylaştıran bir anlayışa tekabül etmektedir. Toplum ile devlet arasındaki mesafenin azaltılmasının hedeflendiği, iktidarın üç farklı aktör tarafından kullanılmasının öngörüldüğü (Ayman Güler, 2003,93-94) bir yönetim modelidir. Model devlet dışı aktörlerin yönetimde söz sahibi olmasını arzulamaktadır. Dünyada 1990’lı yıllardan itibaren hakim olan yönetim söylemi 2000’li yıllardan itibaren Türk kamu yönetimi reformlarının da temel gerekçelerinden biri olmuştur.

Yönetişim kavramı şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, etkinlik, yerinden yönetim ve hukukun üstünlüğü ilkelerini ölçüt olarak kabul etmektedir. Türkiye’de yönetim uygulamalarını gerçekleştirmeye yönelik düzenlemeler bilgi edinme hakkı kanunu, KMYKK, kamu denetçiliği kurumu, yerel yönetim kanunları, yerel gündem 21, üst kurullar, kalkınma ajansları ile e-devlet uygulamaları olarak ifade edilebilir. Görüldüğü üzere yönetim kavramı birçok ilkenin hayata geçirilmesinin de temel dayanağı ve sebebi niteliğinde şemsiye bir ilke özelliği taşımaktadır.

Kamu yönetimi reformları çerçevesinde üzerinde oldukça fazla tartışılan kavramlardan biri olma özelliği de taşıyan yönetim, bir taraftan taşıdığı anlam açısından olumsuz eleştiriler alırken diğer taraftan da uygulanma aşamasında da reformların temel eleştiri konularından biri olmuştur. Kavramın kendisine yönelik eleştirilerden ilki orijinal hali ile “good governance” olarak ifade edilen yönetimin başına takılan “iyi” ifadesidir. Buradan hareketle yönetimin kendinden kaynaklanan şekliyle iyi bir uygulama olmadığı ifade edilmektedir. Diğer taraftan kavrama yönelik “yeni şişeye eski şarap koymak” gibi daha ılımlı eleştiriler yanında tüm iktidarın sermayeye devrini amaçlayan (Ayman Güler, 2003:94) ideolojik bir anlam yükleyen ve tamamen karşı olanlar da bulunmaktadır.

Yönetişim kavramının uygulanmasına ilişkin eleştiriler ise bu uygulamanın yeterli başarıyı gösterememesi üzerine odaklanmaktadır. Esas olarak yerel düzeyde uygulama imkânı bulması beklenen yönetim Türkiye’de yerel düzeyde sınırlı kalmaktadır Bunun sebebi olarak yönetişimin temel dayanakları olan sivil toplum kuruluşlarının ve katılım mekanizmasının devlet merkezli bir yönetim anlayışı sebebiyle yeterince gelişmemiş olması gösterilmektedir (Ökmen ve Görmez, 2009:120-121).

Stratejik Planlama ve Yönetim: Stratejik planlama geleneksel planlama anlayışına göre daha uzun vadeli bir bakış açısı içermekte ve kamu kurum ve kuruluşlarını misyon, vizyon, çevre analizi gibi kavramlarla tanıştırmaktadır. Kamu yönetimini stratejik planlama anlayışına götüren saik genel olarak yeniden yapılandırma sebeplerinden farksız değildir. Stratejik planlama düşüncesi özel sektör mantığına uygun bir şekilde işbirliği ile hareket etmeye dayalı ve bireycilik temelinde yükselen bir anlayış olması sebebiyle kamu yönetimi reformlarının yapısına uygun bir nitelik taşımaktadır (Karasu, 2009: 149).

Mevcut yapının eleştirisi ve bunun düzenlenmesine yönelik önerilen bir araç olarak stratejik planlama 2003 sonrası reformlarının gerçekleşmesine hizmet etmeye çalışmaktadır. Türkiye stratejik planlama kavramı ile 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması ile tanışmış ve yasal altyapısı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) (No. 5018; 10.12.2003) ile gerçekleşmiştir: Kanunun amacı “*kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir.*”. KMYKK’ye göre stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmış ve kanun kamu kurum ve kuruluşlarını stratejik plan hazırlama zorunluluğu içeren hükümlere yer vermiştir. Stratejik planlama hazırlanmasına yönelik yönetmelik ve kılavuzlar da 2003 yılından itibaren çıkarılarak yol gösterici düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca belediye, il özel idaresi ve büyükşehir belediyelerini düzenleyen kanunlarda da yerel yönetimlerde stratejik planlama yapılmasına yönelik düzenlemeler yer almaktadır.

Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen gelişmeler ve 1980’lerden sonra yeni kamu işletmeciliği anlayışını savunanlar kamu sektörü ve özel sektör arasında temelde farklılıklar olmadığını ve kamu sektörünün de özel sektör gibi yöneti-

lebileceğini ifade etmektedir. Bununla birlikte kamu sektörünün bütünüyle özel sektör ile aynı olduğunu kabul etmek de mümkün değildir. Özel sektör menşeli stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramlarının kamu sektöründe uygulanması özellikle kamu yönetiminin nihai amacı olan kamu yararı kavramı açısından soru işaretlerini beraberinde getirmektedir. Piyasa mekanizması çerçevesinde ekonomik çıkar amacıyla özgür hareket eden özel sektör kuruluşlarının aksine kamu sektöründe hareket serbestisi bulunmamakta, karar ve eylemler pek çok değişken tarafından etkilenmektedir (Özgür, 2004:246).

Kamu kuruluşlarında stratejik yönetim ve planlamayı başarısızlığa götürebilecek bir durum da bu örgütlerin değişime karşı isteksiz olması veya açık direnç göstermesidir. Çevrede meydana gelen değişimi fark edebilmek ve buna anında tepki verebilmek stratejik yönetimin uygulanması açısından önemli olduğundan yönetici ve çalışanların değişimi fark etmesi, benimsemesi ve istemesi gerekmektedir. Türkiye’de kurumlar reform konusunda istekli davranmakla birlikte başarılı olamamaktadır. Bunun sebebi bir taraftan kamu yönetiminde bürokrasinin reforma direnci, diğer taraftan özellikle 1980 sonrasında kamu yönetiminin temel özelliği olan isteksizlik ya da eylemsizlik halidir (Leblebici, 2005:11). Atalet baskısı kamu yönetiminde alternatif kurumların doğmasına da sebep olmaktadır (Leblebici, 2005:11).

Yerelleşme: Osmanlı’da 1913 yılında tevsi mezuniyet (yetki genişliği) ve tefriki vezaif (görevler ayrılığı) olarak (Ayman Güler, 2005:231) kullanılan adem-i merkezileşme yaklaşık yüz yıl sonra, bugün bu kavramın çok ötesine geçen bir içeriğe karşılık olarak kullanılmaktadır. Adem-i merkezileşme yalnız merkezden taşraya aktarılan yetkileri içermemekte, bunun yanında yetkinin her kademedede bir alt basamağa, özel sektör kuruluşları ile yerel yönetimlere devrini de içermekte (Ayman Güler, 2005: 68) ve hatta artık ilk kısmı önemsiz görmekte ve asıl olarak yerel yönetim ve özel sektöre devri önemsemektedir. Yerelleşme yalnızca yerel yönetimlerin yetki, görev, kaynak, özerklik vb. artırılmasını içermemekte, aynı zamanda yerel aktörlerin tüketici konumdan üretici konuma geçmeleri de büyük önem taşımaktadır (Ökmen, 2009: 33).

Türk kamu yönetimi açısından yerelleşme ilkesinin hem özelleştirme hem de yerel yönetimlere yetki devredilmesi suretiyle gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Merkezileşmeyi azaltmaya yönelik yapılan çalışmalarda merkezi yönetime ait yetkiler ve yürütülen hizmetler özel sektöre, kamu-özel sektör ortak çalışan kurumlara, diğer kamu tüzelkişiliklerine ve yerel yönetimlere devredilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda hizmetlerin tercihen ve öncelikle vatandaşa en yakın birimler tarafından yürütülmesi olarak ifade edilen yerellik ilkesi Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı başlığını taşıyan 4. maddede yer almaktadır. Dolayısıyla yerelleşme yalnız merkeze ait yetkilerin devrini değil, yetkiyi dev-

ralana bunu kullanabilme serbestisi de tanıyabilmeyi içermektedir. Bu kapsamda yerel yönetimlere reform çerçevesinde verilen yetki ve görevler yanında, vesayet denetimini azaltmaya yönelik getirilen düzenlemeler de yerelleşme ilkesini hayata geçirmek bakımından önemlidir. Özel sektör kuruluşlarının merkezi yönetimin klasik bakanlık tipi örgütleri yerine bağımsız, üst kurullarca denetlenmesi bu açıdan düşünülebilecek diğer bir örnek olarak karşımızda durmaktadır.

E-Devlet: Küreselleşme ile birlikte devletten beklenen roller de değişmiştir. Devlet bir katalizör rolü görmeli ve bazı faaliyetlere önem vermelidir. Bu faaliyetler yerli ve yabancı yatırımları teşvik etmek ve onlar için engelleri ortadan kaldırmak, insan kaynağı ile AR -GE ve bilgi iletişim teknolojilerine yatırım yapmaktır (Sadioğlu ve Öktem, 2011: 57). Tüm dünyada bilgi iletişim sektörlerine yapılan yatırımlar değer kazanmakta, ülkelerin kalkınma sağlaması açısından bilgi iletişim teknolojisi ve AR-GE yatırımlarına önem vermesi gerekliliği tartışmasız bir gerçeklik halini almaktadır (Öktem, 2009:154). Türkiye’de 9. Kalkınma Planının bilgi toplumuna vurgu yapması da kalkınma ve teknoloji arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır (Öktem, 2009: 154). Bununla birlikte Türkiye teknoloji yatırımları, ekonomik özgürlükler açısından olumlu bir tablo sergilememektedir (Sadioğlu ve Öktem, 2011: 58-59).

Bilgi iletişim teknolojileri alanında meydana gelen gelişmeler kamu kesiminde beklentilerin artmasının hem sebebi hem ilacı olarak önemli bir işlev görmektedir. Teknolojik gelişmeler bir taraftan özellikle vatandaşların kamu yönetiminden beklentilerinin artmasına sebep olmakta, diğer taraftan kamu yönetimleri hem bu talepleri karşılamak hem de daha etkin hizmet sunabilmek amacıyla kamu hizmet sunumunda bu teknolojileri kullanmaktadır. Günümüzde pek çok köy tüzel kişiliği dahi web sitelerine sahip olup, bu siteler aracılığıyla bilgi sunmaktadır.

Türkiye’de e-dönüşüm Türkiye projesi 2003 yılında hayata geçirilmiştir. Daha sonra 2006 yılında “Bilgi Toplumuna 2006- 2010 Stratejisi” ve “Eylem Planı” hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. Böylece daha önce ayrı portal ve sitelerden yürütülen hizmetler bütünleşik bir portal üzerinden sunulmaya başlamıştır (Kargın ve Özgür, 2012:95). Günümüzde teknoloji kullanımı bilgi iletişim teknolojilerinin demokrasinin geliştirilmesinde ne ölçüde işlerlik sağlayabileceği sorusuna cevap arama noktasına gelmiştir. Bu yöndeki çabalar literatüre e-katılım, e-yönetişim, e-demokrasi gibi kavramların girmesini sağlamıştır.

Kamu hizmetlerinde bilgi iletişim teknolojileri kullanımının özellikle üst ve orta düzey yöneticiler başta olmak üzere çalışanlara benimsetilmesi ve katılımlarının teşviki büyük önem taşımaktadır (Demirbaş ve Öktem, 2013: 94). Bu sebeple reformların uygulamaya konması yanında bunları uygulayacak personelin hazır hale getirilmesi de reform sürecinin ayrı bir konusu ve sorunudur.

3. Kamu Yönetimi Reformlarının Eleştirisi ve 2011 Sonrası

Yeni kamu yönetimi anlayışı Türkiye için de geçerli olan önemli sorunlara çözüm bulma iddiası ile ortaya çıkınca pek çok ülke gibi ülkemizde de benimsenerek hayata geçirilmek istenmiştir. Bununla birlikte uygulamalardan tam başarı da sağlanamamıştır. Öncelikle yeni kamu yönetimi sorunları ortak olmakla birlikte temel ilke ve hedefler farklı bir tecrübeden geçmiş ülkelerde ortaya çıkmış ve uygulamaya geçirilmiştir. Bu ülkeler (İngiltere, ABD, Yeni Zelanda vb.) sanayi devrimini erken dönemlerde tecrübe etmiş ve demokrasi alanında önemli yol kat etmiş kapitalist ülkelerdir (Canpolat ve Cangir, 2010: 38). Oysa Türkiye için sanayileşme ve özel sektörün gelişimi ile demokrasi uygulamaları çok yeni bir durumdur. Bu süreçte kimi ülkeler ilke ve kuralları doğrudan kendisi koyarken diğerleri pasif bir özne niteliği taşımaktadır (Sezen, 2009: 26). Bu uzun tarihsel geçmişleri ihmal edilerek politika transferi yoluyla uygulanan reform paketleri çoğu kez hayata geçirilememekte ve/veya başarısız uygulamalarla sonuçlanmaktadır. Kaldı ki neoliberal iktisat politikaları yarattığı krizler nedeniyle 2000 sonrasında kapitalist ülkelerde dahi revize edilmek zorunda kalmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının dünyanın tamamında egemen olmadığı ve reformların küresel olmaktan ziyade yaygın bir nitelik taşıdığı (Sezen, 2009: 25) da dikkate alındığında yeni kamu yönetimi anlayışının mutlak “mükemmel” bir reçete olmadığı da iddia edilebilir. Anlayışın “mükemmelliğine” ilişkin farklı sebeplerle farklı tartışmalar yapılabilir. Bu tartışmalar neticesinde ortaya çıkacak muhtemel cevaplar içinde yeni kamu yönetimi anlayışının “eksik, açık” alanları da kendini gösterecektir.

Drucker (2012:248-249) ABD’de başkan yardımcısı Al Gore ile başlayan “Reinventing Government” uygulamalarını başarısız bulmakta ve sonuçlarını “utan-dırıcı” olarak nitelendirmektedir. Bürokrasiden bir direnç almayan ve üzerinde yoğun çabalar sarf edilen reform çalışmalarının başarısızlığını “yama” yöntemi uygulanması ve özellikle yönetim ve maaş sisteminde radikal değişiklik yapılmamasına bağlamaktadır. Drucker’a göre örgütleri başarısızlığa götüren iki şey dağımıklık durumunda yama yöntemi ve eline bir satır almak suretiyle fark gözetmeden saldırarak küçülmeye gitmektir (Drucker, 2012: 251).

Bu gibi eleştiriler ve uygulamalarda ortaya çıkan sorunlar reform çalışmalarının yavaşlamasına ve/veya “törpülenmesine” sebep olmuştur. Türkiye’de de kamu yönetiminde 2003 sonrası reform çalışmaları 2011 tarihinden itibaren yaklaşık sekiz yıllık süreçle uyum sağlamayacak şekilde farklı bir seyir izlemektedir. Kanun hükmünde kararname ile çok sayıda önemli değişiklik yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi 2011 yılında çıkarılan 3046 Sayılı Kanun İle Bazı Kanun Ve Kanun

Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamedir.

Bu kararname ile yapılan ilk değişiklik devlet bakanlığı uygulamasının kaldırılmasıdır, bakan yardımcılığı kadrosu Türk kamu yönetimi içinde istisnai memuriyet olarak yer almıştır, bazı yeni bakanlıklar kurulmuş, bazılarının ismi değişmiş, bazıları ayrılmış ve/veya birleşmiştir. Bu KHK ile kurulan bakanlıklardan biri de Devlet Planlama Teşkilatı’nın kaldırılması ile kurulmuş olan Kalkınma Bakanlığı’dır. Kalkınma Bakanlığı Avrupa Birliği’ne yeni üye pek çok ülke gibi bölgeselleşme politikalarının hayata geçirilmesi için kurulan bir bakanlıktır (Övgün, 2011:270). Kalkınma ajanslarının yürüttüğü görevleri merkezi düzeyde yürütecek kurum olarak da Kalkınma Bakanlığı öngörülmüştür (Övgün, 2011, 276). Yine aynı düzenleme ile kurulan Avrupa Birliği Bakanlığı da Türkiye’nin AB ilişkilerine yaklaşımını gösteren bir düzenleme niteliğindedir. Daha önce özel kurumlar, birimler tarafından yürütülen bazı hizmetler bakanlık adı altında yürütülmeye başlamış, bu hizmetler yeniden merkezileştirilmiştir.

4 Haziran 2011 tarihinde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile de Devlet Memurları Kanunu’nun 4/b maddesi çerçevesinde istihdam edilen sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesine ilişkin bir düzenleme yapılmıştır.

Bu düzenlemeler kamu yönetimi reformlarında yukarıda ifade edilen adem-i merkeziyetçi, işletme esaslı amaçlara hizmet etmemektedir. 2012 yılında kanun gerekçesinde ifade edilen şekliyle ölçek ekonomileri ve hizmetlerin etkin sunumu baz alınarak 14 yeni büyükşehir kurulmuş ve yerel düzeyde de bir merkezileşme meydana getirilmiştir. Kamu yönetimi reformlarının başından itibaren temel sloganlarından biri “merkez”i olanın kötü olduğudur ve bu sebeple yerellik ilkesi çerçevesinde, katılımcı ve demokratik bir yönetim anlayışının getirilmeye çalışıldığı sık sık ifade edilmiştir. Bununla birlikte 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yerelleşme ilkesini ihlal eden çeşitli hükümler getirildiği tartışılmaktadır. Kanunda ölçek ekonomilerinin gerçekleştirilerek, etkin ve verimli kamu hizmeti sunulması gerekçe gösterilmek suretiyle yerel hizmetlerin sunumu merkezileştirip çok sayıda yerel yönetim tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Sonuç

Söylemleri, üzerine oturduğu kavramları, söyleyenleri değişse de Türk kamu yönetimi için reform Tanzimat’tan itibaren modası geçmeyen bir kavram olarak gündemdeki yerini her zaman korumuştur. 1980 sonrası kamu yönetimi reformla-

rı daha önceki reform çalışmalarından farklı olarak topyekûn bir değişime yönelmiş ve 2003’ten itibaren reform kavram ve kurumları sistemli bir şekilde hayatımıza girmiştir. 2003 sonrası kamu yönetimi reformlarını Osmanlı ve Cumhuriyet tarihi diğer reform hareketlerinden farklı kılan hızla değişen bir dünyada daha geniş kapsamlı, uzun vadeli bir vizyona sahip olma iddiasıdır.

Reformlarla kamu yönetim yapı ve işleyişine pek çok yeni kavram ve kurum getirilmiştir. Bu yeniliklerin bir kısmı mevcut yapı korunarak, var olanın üzerine oluşturulmaya çalışılmıştır. Diğer bir kısmı yeni yapılar kurulmak suretiyle hayata geçirilmek istenmiştir. 2003 sonrası reformları yukarıda açıklanan hesap verebilirlik, şeffaflık, katılım, adem-i merkezîyet, etkin-verimli kamu yönetimi gibi pek çok eski ve yeni ilkenin uygulanmasını sağlamaya yöneliktir. Bunları gerçekleştirmeye yönelik çalışmalar yeni kurulan bir partinin değişim söylemleri ile birleşerek hızlı bir şekilde gerçekleştirilmiştir.

Reform kavramının üzerine oturduğu yeni kamu yönetimi ve bunun açmazlarını çözmeyi amaçlayan yönetim kavramları da kamu yönetimi krizini kalıcı olarak çözememiştir. Örneğin kamu yönetiminde meydana gelen değişimi il özel idareleri özelinde inceleyen bir araştırmaya göre kanunda yapılan değişiklik öngörüldüğü şekilde büyük bir değişim meydana getirmemiş, merkezîyetçilikte ciddi kırılmalar yaratmamıştır (Bayraktar, 2011:99). Yeni reform çalışmaları geleneksel kamu yönetimi kadar derin yaraların müsebbibi ve sorunların “günah keçisi” olmasa da var olan çıkmazların çözümü için alternatif model ve yapılar üretilmektedir.

“Yukarıda açıklanan kamu yönetiminin temel amaç ve zihniyeti çerçevesinde kabul edilen ilke ve araçların mevcut sorunları tam anlamıyla çözememesi ve/veya yeni sorunlara neden olması hangi sebeple açıklanabilir?” sorusuna pek çok farklı cevap verilmesi mümkündür. Örneğin reformların üzerine oturduğu temel ilkelere ve çözüm önerilerinin kendisinden kaynaklı sorunlar olabilir. Bununla birlikte reformların üzerine oturduğu yönetim, yeni kamu işletmeciliği, neoliberalizm gibi kavramların eleştirileri büyük çoğunlukla siyasi sebeplere dayanmaktadır. Etkin ve verimli yönetim, katılım, şeffaflık, demokrasi gibi kavramlar ise herkesin bir kamu yönetimi için olması gerektiğini düşündüğü kavramlardır. Bu durumda “reformları revizyona götüren sebep nedir?” sorusuna yine birkaç soru ile cevap verilebilir: Benimsenen bu kavramlar ne ölçüde uygulamaya geçirilmiştir? İlkeler sorunların çözümü için yeterli midir? Reformların başarısı ile ilgili bir yargıya varmak için henüz erken midir?

Reformların açmazları ve sorunları yanında diğer bir cevaplanması gereken sorun reform sürecinin ne şekilde devam edeceği ile ilgilidir. 150 yılı aşkın bir süredir kamu yönetiminin temel gündemi ve “bitmeyen senfoni” si olan reform kavramı her alanda yaşanan hızlı değişim sebebiyle daha da önemli hale gelecek gibi

görünmektedir. Bu süreçte değişimin ve bilgi toplumunun yarattığı belirsizlik karşısında örgütler de uzun vadeli düşünmeyi öngören strateji, vizyon gibi gelecek eğilimli kavramlarla yer almaktadır. Dünyada bu reformların revize edilmesi yanında reform ithali yapılan ülkelerin Türkiye’nin siyasal, demografik, yönetsel, kültürel, iktisadi vb. yapısına ne ölçüde uyduğu da ayrı bir tartışma sorusu olarak kendini göstermektedir. Türkiye’nin reformları diğer ülkelere göre daha geç uygulaması diğer ülke tecrübelerinden ders alması açısından da önemlidir.

Kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin nihai amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. Anayasa kamu yararı kavramını sosyal ve ekonomik hak ve ödevler bölümünde ele almıştır. Dolayısıyla kamu yararı sosyal olduğu gibi ekonomik bir niteliğe de sahiptir. Kamu yönetiminin her türlü eylem ve işlemleri gibi yapılan reform çalışmalarının da nihai amacının kamu yararını gerçekleştirmek olması beklenmektedir. Bu noktada reformlar açısından kamu yararının ne ölçüde ölçülebileceği, “kamu” için bu yararın gerçekleşip gerçekleşmediği ve reformların halk açısından meşruiyet taşıyıp taşımadığı soruları ortaya çıkmaktadır. Siyasi bir nitelik de taşıması sebebiyle reform çalışmalarının kamuya yararlı olup olmadığı pek çok tartışmaya sebep olmakla birlikte etkinlik, verimlilik, israfın önlenmesi, kamu zararlarının azaltılması gibi hedeflerin bu yararı gerçekleştirmeye yönelik olduğu söylenebilir. Çalışmanın ele aldığı yaklaşık on yılı aşkın sürede halkın yarısının yapılan her seçimde iktidarı desteklemesi halk nezdinde hükümetin eylem ve işlemlerine ve dolayısıyla reform çalışmalarına meşruiyet kazandırmaktadır. Bununla birlikte ABD’de Clinton döneminde eyalet, yerel yönetimler ve özel sektör sürece dahil edilmiş ve kurum ve vatandaşların işbirliğine dayalı bir reform süreci oluşturulmaya çalışılmıştır (Sobacı, 2014:237). Türkiye açısından reformlarda katılımcı mekanizmaların gerek yönetim gerekse vatandaşlar açısından işlerlik sağladığı görülmemektedir.

Reform kavramı incelenirken ele alınması gereken bir diğer önemli kavram da kalkınma kavramıdır. Reformlarda kalkınma özel bir öneme sahiptir. 2011 yılında yapılan düzenleme ile oluşturulan yeni bakanlıklardan biri de Kalkınma Bakanlığı’dır. Devlet kalkınma kavramı ile bakanlık düzeyinde ilgilenme ihtiyacı hissetmektedir. Diğer taraftan kalkınma kavramını içeren tek yeni yapılanma bakanlık düzeyinde olmamıştır. Kalkınma ajansları ile Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu da kalkınma kavramına biçilen rolü ortaya koymaktadır. 1960’lı yıllarda başlayan planlı kalkınma anlayışı 2003 yılından itibaren daha somut ve ciddi bir şekilde ele alınmaya ve kalkınma kavramı doğrudan kurum adları içinde yer almaya başlamıştır. Bu durum reform kavramının artık teknik boyutun çok ötesine geçerek iktisadi bir eylem haline de geldiğini ispatlar niteliktedir. Kalkınma kavramı bölge kavramı ile birlikte değerlendirilmekte ve bölgesel kalkınma ile kalkınmada başarılı olunması beklenmektedir. Günümüzde bilgi ile

birlikte inovasyon çalışmaları da özellikle bölgesel düzeyde kalkınmanın gerçekleşmesinde dikkate alınmakta (Işık ve Kılınç, 2011: 11) ve inovasyon kalkınmanın en önemli dinamiklerinden biri olarak görülmektedir.

Kalkınmanın gerçekleşmesine yönelik yapılan çalışmalar dışında günümüzde gelişmiş ülkelerin kalkınma kavramına yaklaşımını eleştirenler de bulunmakta ve kapitalizmin küreselleşme ile de birlikte kalkınma kavramını gündem ve amaç olmaktan çıkardığı ve kalkınmakta olan ülkeler kavramının terminolojiden çıkarılarak yerini “yükselen piyasalar” kavramının aldığı da belirtilmektedir (Yeldan, 2002: 31).

Reform çalışmaları yalnız kamu yöneticilerinin değil, teorisyenlerinin de temel uğraşı alanlarından. Bu çalışmaların etki ve önemini açıklamak için ilki 1968 yılında yapılan Minnowbrook Konferansı’na değinmek gerekir. Bugünkü kamu yönetimi reformlarının temellerini oluşturan yeni kamu yönetimi hareketinin ortaya çıkması bu konferans ile gerçekleşmiştir. Kamu yönetiminin sorunlarına kayıtsız kalmamak amacıyla bilim adamlarını bir araya getiren çok sayıda organizasyon bulunmaktadır. Türkiye’de de kamu yönetiminde akademisyenleri bir araya getirerek kamu yönetimine ilişkin kavram, sorun ve çözümler üzerine akademik çalışmalar yürütülen çeşitli organizasyonlar vardır. Bunlardan 2014 yılı itibariyle on ikincisi düzenlenen KAYFOR’da “Kamu Yönetiminde Değişim” konusu ele alınmış ve reform konusu çerçevesinde yukarıda değinilen pek çok konu (merkezi yönetim, reform, kalkınma, yerleşme, yönetim, katılım, ombudsman, e-devlet vb.) akademisyenler tarafından ele alınarak değerlendirilmiştir. Diğer bir önemli organizasyon olan KAYSEM de bu yıl dokuzuncu kez düzenlenmektedir. Bu çalışmalar uygulayıcılara yol göstermek açısından önemli bilimsel toplantılardır.

Reform sürecinde atılan adımlar kimi kez başarılı sonuç vererek uygulanmış, kimi kez yönetime uyum sağlamayarak gündemini yitirmiş bazen ise elde edilen olumsuz tecrübeler yöneticileri reformların dayandığı temel ilkeleri ihlal etmek pahasına geri adım atmak zorunda bırakmıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının geçici mi yoksa kalıcı mı olduğu tartışmalarının her iki tarafı savunular açısından da herhangi bir galibiyet sağlamadığı, paradigmanın otuz yılı aşkın bir süredir varlığını koruyarak geçici, mevcut sorunları sebebiyle sık sık düzeltmeler gerektirmesi bakımından da kalıcı olduğunu savunulara meydan okuduğu görülmektedir.

Kaynakça

ASPA (American Society for Public Administration) (2013) “ASPA Annual Conference 2014, Themes of the QuGo Research Agenda: 1) Quality of Governance: Good Governance in Context”. http://www.aspanet.org/public/Conferencel/CONFERENCE_HOME/ConferencelHome.aspx. Erişim:20.11.13.

Ataay F.(2007) “Neoliberalizm, Kamu Reformu, Demokrasi”, (Ed. Ş. Aksoy- Y. Üstüner), *Kamu Yönetimi: Kuram ve Uygulama*, Nobel Yayıncılık, Ankara.

Ay, H. ve Yaman Z. (2014) “Kasımpaşa’dan Çankaya’ya Çıkan Yol”, *Sabah* (a Turkish Daily), 14.8.2014.

Ayman Güler B. (2005) *Devlette Reform Yazıları Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona*, Paragraf Yayınları.

Ayman Güler B.(2003) “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye” *Praksis*, 9, 93-116.

Bayraktar U. (2011) *Reform Sonrası İl Genel Meclisleri Dönüşüm ve Statüko*, Kalkedon, İstanbul.

Bowers, D.G. (1976). “Organizational Development: Premises, Performances, Possibilities” *Organizational Dynamics*, Spring, 4, 4: 50-62.

Canpolat H. ve Cangir M. (2010) “Değişen Dünya’da Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, 25-45.

Coşkun S.(2004) “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik” *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed. M. Acar-H. Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara, 129-160.

Demirbaş, A. ve Öktem, M. K. (2013) “Kamu Yönetiminde Bilgi Toplumu Kapsamında Liderlik Sorunsalı”, *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, Aralık: 92-99.

Devlet Personel Başkanlığı (2014) <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri> Erişim 03.08.2014.

DHL Global Connectedness Index, 2012, http://www.dhl.com/content/dam/flash/g9/gci_2012/download/dhl2012_complete_study.pdf 20.08.2013.

Drucker P. (2011) *Büyük Değişimler Çağında Yönetim* (Çev. Z. Dicleli), Optimist Yayınları, İstanbul.

- Drucker P. (2012) *Yönetim* (Çev. İ. Gülfidan), Optimist Yayınları, İstanbul.
- Emek U. ve Acar M. (2004), “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed. M. Acar-H. Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara, 91-127.
- Emini F. T. (2013) “Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜSİAD Örneği” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 36, 43-56.
- Eryılmaz B. (2013) *Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Fişek K. (1977) *Yönetime Katılma*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Golembiewski, Robert T. (1969) “Organization Development in Public Agencies: Perspectives on Theory and Practice”, *Public Administrative Review*, Vol.29, No. 4, 367-377.
- Güzelsarı S. (2009) “Kamu Özel Sektör Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform*, (Ed: B. Övgün), Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 43-78.
- Hırai Y. (2007) “Japon Perspektifinden Türkiye’de Sivil Toplumun Yapısı: Sivil Toplum Araştırmaları Çerçevesinde Türk Sivil Toplum Kuruluşlarının Ana Hatları ve Faaliyetleri” *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 3, No 9, 101-129.
- Hofstede, G. (2013). “What about Turkey”. <http://geert-hofstede.com/turkey.html>. Erişim: 23.11.2013.
- Hood C. (1991) “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, (69), 3-19.
- Hughes, Owen E. (2014) *Kamu İşletmeciliği & Yönetişim*, BigBang Yayın, Ankara.
- Işık N. ve Kılınç E. C. (2011) “Bölgesel Kalkınma’da Ar-Ge ve İnovasyonun Önemi: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:6, Sayı: 2, 9-54.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2014) http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-346-hakkimizda.html Erişim 01.08.2014.
- Karasu K. (2009) “Yeni ‘Kamusal’ Örgütler: Kamu Yararı Şirketleri”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 64, Sayı 3, 117-147.
- Karkın N. ve Özgür H. (2012) “Türkiye’nin Yönetimsel Düzeninde E-Devletten E-

Yönetişime Geçiş”, *E-Devlet: Kamu Yönetimi Teknoloji İlişkisinde Güncel Yaklaşımlar*, (Ed. M. Z. Sobacı – M. Yıldız) Nobel Yayın Dağıtım, Ankara. 85-102.

Kavruk H. (2005) “Yerel Yönetimler Reformu ve Yönetişim Öngörüsü”, *21. Yüzyılda Türkiye’de Sosyal Bilimler ve Toplum Sorunları Sempozyumu Bildiriler Kitabı* (Ed.L. Özmen- M.A. Sözer) , 18-19-20 Mart, Ankara, 362-377.

Kavruk H. (2009), “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otorite ve Ajanslar”, *VII. Kamu Yönetimi Forumu; Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 119-142.

Leblebici D. N. (2005) “Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1, 1-14.

Leonarda, K. M., C. Cosansa, F. Pakdilb, M. K. Öktem, et. al. (2012); “Cooperation across Cultures: An Examination of the Concept in 16 Countries”, *International Journal of Intercultural Relations* , Sayı: 36, Sayfa: 238– 247.

McKinsey Global Institute (2014) *Global Flows in a Digital Age: How Trade, Finance, People, and Data Connect the World Economy*, (www.mckinsey.com/mgi).

Odyakmaz Z. (2011) “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu’nun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması” *Kamu Yönetimi* (Ed.Y. Koçak-A. C. Çiçek), SFS Grup Yayınevi, Ankara.

OECD (2013) *Regulatory Reform in the Middle East and North Africa: Implementing Regulatory Policy Principles to Foster Inclusive Growth*.

Ökmen M. ve Görmez K. (2009) Türkiye’de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları”, *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları* (Ed. K. Görmez-M. Ökmen), Beta, İstanbul.

Öktem (2011) “Kamu Yönetiminde İşyeri Güvenliğinde Toplam Kalite” *16. Dünya Verimlilik Kongresi ve Avrupa Verimlilik Konferansı Bildiriler*, 2. Cilt, 1088-1093.

Öktem M. K. (2009) “Kalkınmada Yenilikçi Topluma Finlandiya Örneği”, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1, 133-156.

Öktem M.K. (2012) “Public Administration & ICT for Human Development in Turkey: How to Remove Limitations”, *International Journal of Information Communication Technologies and Human Development*, 4(4), 25-38.

Övgün B. (2011) “Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 66, Sayı 3, 263-281.

Özer M. A. (2005) “Günümüzün Yükselen değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 59.

Özgür H. (2004) “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim” Çağdaş Kamu Yönetimi II, (Ed. M. Acar-H. Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara, 207-254.

Özkal Sayan İ. ve Küçük A. (2012) “Türkiye’de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 67, No 1, 171-203. Pereira, Alexius A. (2008) “Whither the Developmental State? Explaining Singapore’s continued Developmentalism”, *Third World Quarterly*, Volume 29, Issue 6 September 2008 , pages 1189 – 1203.

Sadioğlu U. ve Öktem M. K. (2011) “Ulusal Kalkınma Sorunsalı Açısından Türkiye’de Kamu Yönetiminin Rolü ve Önemi”, *Sosyoekonomi*, Yıl 7, Sayı 16, 41-68.

Sezen S. (2009) “Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme Mi?” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 42, Sayı 1, 23-41.

Sobacı M. Z. (2011) “Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neoliberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü”, *Sosyoekonomi*, Temmuz-Aralık.

Sobacı M. Z. (2014) *İdari Reform ve Politika Transferi*, Dora, Bursa.

Uçar Kocaoğlu B. ve Öktem M.K (2012) “Kamu Kurumlarında Örgüt Geliştirme Üzerine Bir Araştırma”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2, 111-136.

Uluç H. (2014) “Bana Söven Küçük Hanım”, *Sabah* (a Turkish Daily), 14.8.2014.

Yayman H. (2008) *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Yeldan E (2002), “Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler” *Praksis*, Sayı 7, 19-34.

Yeni Anayasa Yapım Sürecinde Şeffaflık ve Katılım İzleme Raporu (2013) <http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2012/05/4.pdf> Erişim 15.09.2014

Uygulamada Stratejik Yönetim ve Performans Yönetimi Açısından Reformların Etkisi

Doç. Dr. H. Tuğba EROĞLU¹

Giriş

1980’li yılların başından itibaren yönetim paradigmasında önemli değişiklikler yaşanmış ve geleneksel kamu yönetiminin yerini yeni kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi, piyasalar ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamış ve biçimlendirmiştir (Eryılmaz, 2007: 15). Bu yeniden biçimlendirme, kamu sektörünün rasyonalizasyonundan başlayıp devletin küçültülmesi ve yönetim kavramına kadar ilerleyen sürekli ve kapsamlı reformları içermektedir. Rasyonalizasyon ve küçültme, verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu gündeme getirirken, yönetim, katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık, stratejik planlama ve performans yönetimi ilkeleriyle bu ilkelerin uygulama disiplini ortaya koymuştur (Güler, 2005: 7).

Yeni kamu yönetimi anlayışının amacı, kurumların performanslarına yönelik daha kaliteli ve somut bilgi sağlayarak karar almayı güçlendirmektir. Dolayısıyla alınacak kararların odak noktasını girdilerden uzaklaşıp, ölçülebilir sonuçlara yönelme, ne kadar kaynağa ihtiyaç duyulduğundan çok, elde edilen kaynaklarla nelerin başarılabilmesine vurgu yapılması oluşturmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda stratejik yönetim ve performans yönetimi tüm kaynakların öngörülen sonuçlara ulaşılması amacıyla kullanılması konusunda geliştirilen önemli yaklaşımlar olmuştur (Yılmaz, 2007: 35). Günümüzde kamu harcamalarının artması, kamu kaynaklarının etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre kullanılması stratejik yönetimin ve performans yönetiminin önemini artırmıştır (Şentürk, 2008: 4).

Ülkemizde de bu arayışlara paralel olarak çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunun en somut örneğini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanu-

¹ Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, hteroglu@selcuk.edu.tr

nu oluşturmuştur. Kanun, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması amacıyla performans yönetimi anlayışını ve stratejik planlamayı uygulamaya geçirmiştir (Nangır, 2007: 3-4).

Stratejik yönetim strateji geliştirmede ve kurumsal amaçları belirlemede oldukça önemli bir işleve sahiptir. Kurumsal amaçları ve amaçları gerçekleştirmede kullanılacak yöntemleri şeffaf bir hale getirerek, strateji oluşturmada iletişimsel süreçlerin sağlıklı bir biçimde işlemesine yardımcı olmaktadır. Kurumda yer alan bütün aktörlerin, etkin bir biçimde stratejik amaçların ve gerekli yöntemlerin belirlenmesine katılımı söz konusudur. Bu yöntem, çalışanların motivasyonunu artıracak ve belirlenen stratejilerin kolaylıkla gerçekleştirilmesine neden olabilecektir. Kurumun amaçlarının netleştirilmesi ve ussal bir amaç-araç ilişkisi çerçevesinde somut olarak sorumluluklar belirlenecektir.

1. Kamu Yönetiminde Reform: Performans ve Strateji Odaklı Yönetim

1970'lerin sonlarında kamu yönetiminin sadece yapısal yönden bir değişiminden değil işlevsel yönden de pek çok değişiminden söz edilmeye başlanmıştır. Kamu yönetiminde özellikle sorumluluk ön plana çıkmaya başlamış, bu sorumluluk daha çok hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılacak kaynakların nasıl kullanıldığıyla ve hizmetlerden duyulan memnuniyet derecesinin artırılmasına odaklanmıştır (Heinrich, 2002: 712).

Yönetimsel reformların artışıyla kamu sektöründe performans değerlendirmelerine ve misyon-vizyon odaklı yönetime verilen önem giderek artmıştır. Kamu yönetiminde şeffaf, katılımcı ve performans odaklı bir yönetim anlayışının geliştirilmesiyle bu amaçların gerçekleşmesi sağlanabilecektir (Thiel ve Leeuw, 2002: 268).

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu sektöründe sonuç odaklı bir örgüt kültürüne de öncülük ederek, kamu sektörünün sorumluluğunun ve verimliliğinin artışı, kamu hizmet kalitesini ve yurttaş memnuniyetini iyileştirmeyi amaçlamaktadır (Ospina vd, 2004: 230). Yeni kamu yönetiminde katılımcı bir yaklaşımla kararların alınması ve uygulanmasına önem verilmektedir. Yönlendiren devlet anlayışı yaygınlaşmakta, en iyi hizmeti sunabilmek temel amaç olmaktadır. Tüm paydaşlar arasında koordinasyon kurulmalıdır. Proaktif bir yönetim anlayışı sergilenmektedir. Yukarıdan aşağıya kontrol modeli yerine aşağıdan yukarıya kontrol üzerinde durulmaktadır. Kamu yönetiminde artık önemli olan kurallardan ziyade misyon ve vizyonlardır. Tüm bunların gerçekleştirilmesinde de önemli olan süreç değil sonuç odaklı, kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasını öngören, performansa ve stratejiye dayalı bir yönetim anlayışıdır (Osborne, 2007: 20).

Performansa ve stratejiye dayalı yönetim anlayışına göre kamu sektörü de özel sektör gibi değerlendirilmektedir. Yurttaş-müşteri, kamu hizmeti-ürün, müdahaleci devlet-girişimci devlet gibi kavram değişimleri performans ve strateji odaklı yönetim anlayışı ile görülmektedir. Dolayısıyla performansa dayalı yönetimin, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte gelişim gösterdiği dikkati çekmektedir. Stratejiye ve performansa dayalı yönetim, bir anlamda yeni kamu yönetimi anlayışının sonucu ve uygulamasıdır.

İç ve dış etkenlere bağlı olarak şekillenen ihtiyaçlar ve amaçlar performans yönetimi ve stratejik yönetim için gerekli girdileri belirlemektedir. İhtiyaçların karşılanması ve amaçların gerçekleştirilmesine bağlı olarak girilen eylemler sonucunda çıktılara ulaşılmaktadır. Çıktılar hizmetlerden yararlananların güvenini etkilemektedir. Kurumun başarısı kurumun sorumluluğuna, bireylerin beklentilerine göre şekillenmektedir. Sonuca odaklanan bu süreç, hem bireysel hem de örgütsel performansı içermektedir. Bir başka deyişle her kamu kuruluşu, kaynakların kurallara uygun ve hedeflenen hizmet için harcanıp harcanmadığı; kaynakların verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığı; amaçlanan sonuçlara uygun olarak çalışmaların yapılıp yapılmadığından sorumludur. Yöneticiler de kamu kurumlarını yönetirken karar verdikleri ve uygulamaya koydukları kamu politikaları için sorumludurlar (Çevik vd, 2008: 48). Bu bağlamda mal ve hizmet sunumunda, kamusal karar ve eylemlerin belirlenmesinde kaynakların doğru ve yerinde kullanılıp kullanılmadığı kurumların performanslarının değerlendirilmesinde oldukça önemlidir. Elde edilen sonuçlar, kurumların kendilerinden beklenen hizmetleri hedeflediği gibi sunup sunmadıklarını gösterecektir (Eroğlu, 2010: 43).

2. Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim

Hem kamu sektöründe hem de özel sektörde kullanılan bir kavram olan stratejik yönetim, organizasyonun amaçlarının ve bu amaçların gerçekleştirilmesi yönetiminin düzenlendiği bir süreçtir. Bu süreç, orta ve uzun vadeli amaçların ve stratejilerin belirlenmesini bu amaçlara ulaşmayı sağlayacak uygun politikaların seçilmesini ve organizasyonun bu amaçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda hareket etmesini sağlamaktadır (İşcan, 2000: 232).

Stratejik yönetim, etkin stratejiler geliştirme, uygulama ve sonuçların değerlendirilerek kontrol edilmesine yönelik kararlar ve faaliyetler bütünüdür ve kurumun iç ve dış çevresini değerlendirmeye imkân veren bir yönetim tekniğidir ve tümüyle organizasyonun geleceğinin yönetimidir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2002: 253).

Stratejik yönetimin gerçekleştirilmesindeki en önemli unsur, stratejik planların hazırlanmasıdır. Stratejik planlamadan beklenen, 2003 yılı ulusal programında

şu şekilde yer almıştır (ab.gov.tr, 2003): Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar dahil edilecektir. Kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacaktır.

2008 yılı ulusal programda da yargının bağımsızlığını, tarafsızlığını ve etkinliğini daha da güçlendirmek, 2010-2014 yıllarına ilişkin misyon ve vizyonunu oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler hazırlamak amacıyla Adalet Bakanlığı'nca Stratejik Plan hazırlanmaktadır denilerek stratejik planların gerekliliğine yer verilmektedir. Yine bu programda kamu gelir, harcama ve borçlanma politikaları bu temel amaçlarla uyumlu olarak etkin bir biçimde uygulanacak ve mali disiplin korunacaktır. Vergi tabanının genişletilmesi suretiyle vergi gelirleri artırılacak ve kamu harcama reformu kapsamında, harcamalarda tasarruf ve etkinlik sağlanacaktır. Bu çerçevede; kamu idarelerinde mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetlerinin etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik tedbirler alınacaktır. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi güçlendirilecektir denilmektedir. Ayrıca programda Kamu Özel Sektör İşbirliği modelleri kapsamında, demiryollarına özel sektör yatırımını desteklemek amacıyla, stratejik planlar hazırlanmakta ve çalışmalar sürdürülmektedir denilerek katılımcı yönetime ve stratejiye vurgu yinelenmektedir (ab.gov.tr, 2008).

Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamasını başlatmış olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda stratejik planlar şu şekilde yer almaktadır: Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespiti ile stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amacıyla bir yürürlüğe girmiş olan yönetmelikte stratejik plan kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan olarak tanımlanmıştır.

Stratejik planlama sürecinde; katılımcı bir yaklaşım öngörülmektedir. Bu bağlamda kamu hizmetinden yararlananların, çalışanlarının, sivil toplum kuruluşlarının, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili diğer tarafların katılımlarının sağlanacağı ve katkılarının alınacağı yönetmelikte yer almıştır. Stratejik planların doğrudan doğruya kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunlu kılınmış ve ihtiyaç duyulması hâlinde idare dışından temin edilecek danışmanlık hizmetleri sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri konularıyla sınırlı tutulmuştur. İlgili tüm kamu idareleri birbirleri ile uyum, işbirliği ve eşgüdüm içinde; hesap verme sorumluluğunun gereklerini dikkate alarak çalışmalarını gerektiğine vurgu yapılmıştır.

3. Stratejik Yönetim Süreci

Stratejik yönetim; planlama, uygulama ve denetim olmak üzere üç aşamadan oluşmaktadır.

Şekil 1: Stratejik Yönetim Süreci



Stratejik Planlama: Bu süreç, yöneticileri stratejik konular ve kullanılabilir alternatifler hakkında bilgilendirmeye yardım eden bir süreçtir (Özalp vd., 1989: 50). Stratejik planlamanın ilk aşamasını, SWOT analizi oluşturmaktadır. SWOT analizi ile kurumun iç ve dış durum değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu değerlendirmeler ışığında kurumun iç ve dış çevresini tanımlamakta, mevcut kaynaklarını bir araya getirmektedir. İç çevre analizi ile kurumun sahip olduğu fiziki kaynaklar, finansal kaynaklar, insan kaynakları, iç süreçleri tanımlanmaktadır. Böylece kurumun zayıf ve güçlü yönlerini belirlemektedir. Dış çevre analizi ile kurumun karşılaşılabileceği fırsat ve tehditler öngörülmektedir. Böylece kurum fırsatlardan yararlanırken olası tehditleri ortaya çıkmadan ya da en az zararla giderebilecektir. SWOT Analizi stratejik yönetim felsefesinde önemli bir yere sahiptir. Analiz kurumun iç ve dış çevresinin ayrıntılı olarak değerlendirilmesi ilkesine dayanmaktadır.

Bir stratejik planda bulunması gereken temel hususlar şu şekilde sıralanmaktadır (DPT, 2006: 9):

- Durum analizi,
- Katılımcılığın nasıl sağlandığına ilişkin açıklama,
- Misyon, vizyon, temel değerler,
- En az bir amaç,
- Her amacın altında en az bir hedef,
- Hedef ölçülebilir şekilde ifade edilememişse ölçüm kriterleri,
- Stratejiler,
- Tüm amaç ve hedefleri içeren beş yıllık tahmini maliyet tablosu,

Stratejik planlar hazırlanırken özellikle tüm paydaşların katılımıyla bu planların hazırlanması öngörülmektedir. Bu aşamada kurumların varlık nedenleri (misyon), ulaşmak istedikleri yer (vizyon), amaçları, hedefleri, ilkelerinin belirlenmesi istenmektedir. Söz konusu amaçların gerçekleştirilebilir olması, kurum çalışanları tarafından benimsenmesi, misyon ve vizyonun anlaşılır ve gerçekleştirilebilir olması önemlidir. Tepe yönetiminin kurumun amaçlarını belirlerken mevcut kaynaklarını değerlendirmeleri, kurumlarının güçlü ve zayıf yönlerini, olası tehditleri ve fırsatları öngörmeleri beklenmektedir. Tüm bu çalışmalar sırasında tüm paydaşların bu süreçte dahil edilmesi de stratejik yönetimin bir gereği olarak istenmektedir. Belirlenen amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak en uygun stratejilerin belirlenmesi ve alternatifler ile birlikte uygulama safhasına geçilmektedir.

Stratejik Uygulama: Bu süreçte kurumun yapısal olarak güçlü olması, örgütlenmenin etkin bir şekilde yapılmış olması uygulama sürecinin başarısını artıracak faktörler arasında değerlendirilmektedir.

Faaliyetlerin ve projelerin gerçekleştirilmesi aşamasında yöneticilerden çalışanların belirlenmiş olan iş takvimine uygun olarak eşgüdüm içinde çalışmalarının kontrolü beklenmektedir. Amaçlara uygun projelerin faaliyete geçirilmesi ve hazırlanmış olan programlara uygun olarak hareket edilmesi bu aşamanın başarısını etkileyen hususlar arasında yer almaktadır.

Stratejilerin Değerlendirilmesi: Performans yönetimi ile stratejik yönetimin birbiri içinde değerlendirilmesi hususunda önemli aşamalardan birisidir. Çünkü belirlenmiş olan stratejilerin ne kadar gerçekleştirilip ne kadar gerçekleştirilmediğinin ölçüldüğü, bir diğer ifade ile kurumun performansının da değerlendirildiği son aşamadır.

Bu aşama ile stratejik planlarla belirlenmiş olan amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı, kaynakların doğru ve yerinde kullanılıp kullanılmadığı kontrol edilmektedir.

Eğer amaçlar gerçekleştirilmişse bundan sonra daha iyi nasıl olunabilir sorusuna cevap aranacaktır. Amaçlara ulaşılamamışsa nerede hata yapıldığı tespit edilerek amaçlara ulaşılması için bu hatalar giderilecektir.

Bu aşama performans değerlendirmenin de yapıldığı bir aşama olarak değerlendirilebilir. Kurumların başarılarının değerlendirildiği, doğru plan yapıp yapmadıklarının denetlendiği, kaynakların doğru bir şekilde tahsis edilip edilmediğinin kontrol edildiği bir aşamadır.

4. Stratejik Planlamanın Hukuki Çerçevesi

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer alan stratejik planlamaya ilişkin hükümler 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı Kanunda stratejik plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Kanunda, kamu idarelerine kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve uygulamanın izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir (DPT, 2006: 1-2).

5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50.000’in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da il özel idarelerine stratejik planlama yükümlülüğü getirmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında, büyükşehir belediyesinin stratejik planını hazırlamak bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanının görevlerinden birisi belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmektir. 5393 sayılı Kanunda, belediye meclisinin görevleri arasında stratejik planı görüşmek ve kabul etmek bulunmaktadır. Belediye encümeninin görevlerinden biri, stratejik planı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmektir. Belediye başkanının görevlerinden biri de belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmektir (DPT, 2006: 2).

5302 sayılı Kanunda, il genel meclisinin görevleri arasında stratejik planı görüşmek ve karara bağlamak bulunmaktadır. İl encümeninin görevlerinden biri, stratejik planı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmektir. Valinin görevlerinden biri de il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmektir (DPT, 2006: 2).

5018 sayılı Kanunda, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarele-

rinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede hazırlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır (DPT, 2006: 3).

Stratejik planlar ile ilgili yasal düzenlemelerin hazırlanmış olması planların istenildiği şekilde uygulanmasını beraberinde getirmemektedir. Türk kamu yönetiminde yaşanan reform çalışmalarında karşılaşılan sorunlardan bir tanesi olan teori ve pratiğin birbiri ile uyumlu olamama sorunu burada da yaşanmaktadır. Stratejik planların tüm paydaşlarla birlikte hazırlanması, kurumlar için özgün misyon ve vizyonların hazırlanması, planların sadece kanuni bir zorunluluk ötesinde hazırlanması gerekmektedir. Ancak uygulama hazırlanan planların daha çok birbirine benzer içerikler göstermesi, tüm paydaşların katılımından ziyade görevlendirilen bir komisyon tarafından hazırlanıyor olması, sadece planlarda değil faaliyet raporlarında dahi tekrarlanan cümlelerin olması bu yeni modelin uygulanışında ortaya çıkan başlıca sorunlar olarak değerlendirilebilir.

5. Kamu Performans Yönetiminin Tanımı ve Kapsamı

Performans yönetiminin kalite, tutumluluk, etkinlik ve verimlilik boyutları ile kamu yönetimi yeniden biçimlendirilmektedir. Kamu kaynaklarının tutumlu kullanılması, sadece harcamaların yapılmaması, kazanç sağlanmasının da istenmesi, kaynakların nasıl ve nerede kullanıldığının hesabının verilmesi, hizmet kullanıcılarının özellikle yurttaşların memnuniyetlerinin artırılması istemleriyle kamu performans yönetimi giderek önem kazanmaktadır (Eroğlu, 2010: 51).

Kamu performans yönetimi, kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve etkinliğini artırmayı amaçlayan bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın hayata geçirilmesine yardımcı olan teknikler bütünü, kamu sektöründe mal ve hizmet üretiminde maksimum çıktıyı elde etmek, kamu kaynaklarının kullanımında şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlamak ve yurttaş memnuniyetini artırma yöntemlerinin tümüdür (Altıntaş, 2008: 7). Dikkatlerin işlerin sonuçlarına yönelmesi, görev tanımlarının değişmesi ve hizmette kalitenin önem kazanması olarak ele alınan kamu performans yönetimi (Halis ve Tekinkuş, 2003: 172). Kamu yönetiminde işlevselliğin artırılması, etkinlik, verimlilik, tutumluluk ve kalitenin önem kazanması ve bireysel ve kurumsal performansın nasıl ve niçin ölçüleceğini kolaylaştıran performans ölçme yöntemleri bütünü olarak da ifade edilmektedir (Heinrich, 2002: 712),

Kamu performans yönetimi şu sorulara cevap aramaktadır (Bilgin, 2004: 20):

Kamu kuruluşu, amaçlarına uygun olarak faaliyetlerini yerine getiriyor mu? Kamu kuruluşu, yurttaşlara karşı sorumluluk hissediyor mu? Kamu kuruluşu, yetki alanı dışına çıkıyor mu? Kamu kuruluşu, istenmeyen etkiler yaratıyor mu? Kamu kuruluşu, tüm topluma hizmet ediyor mu? Kamu kuruluşu, verimli çalışıyor mu? Kamu kuruluşu kaynaklarını etkin kullanıyor mu? Kamu kuruluşu, personeli objektif değerlendiriyor mu? Kamu kuruluşu, katılımcı bir yönetim uygulayabiliyor mu?

Tüm bu sorulara verilecek cevaplar kamu performans yönetiminin başarılı bir şekilde yürütülüp yürütülmediğini ortaya koyacaktır.

6. Kamu Performans Yönetimi Süreci

Kamu performans yönetimi, hizmet sağlayıcılar, karar vericiler, kamusal kararlar ve eylemler arasındaki devamlı bir iletişim sürecidir. Bu süreçte beklentilerin açıkça belirlenmesi ve şu hususların anlaşılması önemlidir (Bacal, 1999: 3; Barutçugil, 2002: 133; Armstrong, 2000: 17; Moynihan, 2008: 27): Hizmeti en iyi sunmanın somut anlamı; Çalışanların kurum amaçlarına katkısı; Yönetici ve çalışanlar arası koordinasyon; Çalışanların performanslarının artırılması yönünde motivasyonları; Yönetimin daha rasyonel kararlar alması; Performans bilgisi kararlarının iyileştirilmesi; Yönetimin kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanması. Bu hususların anlaşılmasının kolaylaştırılmasında kamu performans yönetiminin birbirini takip eden üç aşama halinde ele alınması mümkündür.

Şekil 2: Kamu Performans Yönetimi Süreci



Planlama Aşaması: Bu aşama, kamu performans yönetiminin başlangıç aşamasıdır. Önceden belirlenmiş olan kuruluş amaçlarına bağlı olarak, iç ve dış etkenler de dikkate alınarak mal ve hizmet üretimine katılacak girdiler kullanılmakta ve amaçlara bağlı hedefler de belirlenmektedir (Bilgin, 2004: 29). Bu aşamayı stratejik planlama aşaması olarak da kabul etmek mümkündür. Dolayısıyla bu aşama

mada kurum ne için var olduğunu misyonunu ve ileride nerede olmak istediğini vizyonunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Daha sonra misyonunu ve vizyonunu gerçekleştirecek stratejilerini belirlemektedir. Kurum bu aşamada stratejik analiz ya da durum analizi yaparak, güçlü ve zayıf yönlerini tespit etmektedir. Paydaş analizi ile hizmetten yararlananlar, çalışanlar ve hizmet sunumuna katılan diğer paydaşların beklentilerini ve isteklerini belirlemekte ve bunlara göre izlenecek yol ve yöntemler bir araya getirilmektedir (Eroğlu, 2010: 69). Söz konusu stratejik planlama ile yönetimin tüm birimleri, işlevleri ve amaçları arasında bir denge kurulmaktadır. Ayrıca performansı geliştirecek ve gerektiğinde önemli değişiklikleri içeren uzun vadeli kararlar alınmasını da planlama aşaması kapsamaktadır. Bu aşamada kısaca neyin, kim tarafından, nasıl, ne kadar sürede ve ne kadar maliyetle yapılacağı belirlenmektedir (Bilgin, 2004: 28).

Uygulama Aşaması: Bu aşamada, ilk aşamada belirlenen amaç ve hedefler için belirlenen stratejiler hayata geçirilmektedir. Kurum ve performansın geliştirilmesi için değerlendirmelerin yapılması yine bu aşamada yer almaktadır. Kamu performans yönetiminin bu aşamasında performans ve gelişme uyumu üzerinde durulmaktadır. Bu aşamada planlama aşamasında belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için kaynakların kullanılmaya başlanması söz konusudur. Bu kaynaklar fiziki, maddi ve insan kaynaklarını kapsamaktadır. Kurum hedeflemiş olduğu standartlarda mal ve hizmet üretebilmek için uygun kaynakları kullanmaya başlar. Burada önemli olan insan kaynaklarının daha ön plana alınmasıdır. Zira mal ve hizmet sunumunda en önemli kaynak insan kaynaklarıdır. Çalışanların motivasyonu, ödüllendirilmeleri, performanslarının objektif olarak değerlendirilmesi ve performanslarını artırıcı politikaların uygulanması önemlidir. Bunların gerçekleştirilebilmesi için yöneticiler bu aşamada katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir kurum kültürünün oluşturulması ve bu kültürün sürekliliği için çaba sarf etmekte ve uygulamaları bu yönde sürdürmektedirler. Amaç sadece planlama yapmak değil, bu planları gerçekleştirecek en uygun yönetim yapısını da kurabilmektir (Eroğlu, 2010: 70).

Denetim Aşaması: Başlangıçta belirlenen amaçlara ne ölçüde ulaşıp ulaşılmadığının kontrol edildiği bu aşamada süreç, devamlı izleyerek ve geribildirim yaparak eksiklerin ve hataların tespit edilmesi, daha iyinin elde edilerek performansın denetimi ve iyileştirilmesi hedeflenmektedir (Eroğlu, 2010: 70). Bu aşama yürütülen faaliyet ve projelerin etkinliğinin araştırıldığı bir geribildirim mekanizmasıdır. Dolayısıyla performansın artırılmasına ilişkin önerilerde bulunmak ve kurumun başarı ya da başarısızlığının nedenleri hakkında yargılara varmak söz konusudur (Yenice, 2006a: 124).

Kamu performans yönetiminde sonuçların yorumlanması, daha iyiye ulaşmak için önerilerin ve yöntemlerin belirlenmesi demektir. Çok olumsuzdan olumsuz-

za doğru bir sıralama ile performans sonuçlarının değerlendirilmesi önemlidir. Amaç burada olumlu sonuçların daha da geliştirilmesi olumsuz sonuçların nedenlerinin tespiti ve çözümlerin üretilmesidir.

7. Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi

Türkiye’de performans yönetimi ile ilgili olarak yürütülen çalışmalara bakıldığında zaman 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Sermayenin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabelen Hakkında Kanunda ilk kez performans denetimi kavramı yer almıştır. Bu kanunda kanuna tabi teşekküllerin verimli ve rasyonel olarak yürütülüp yürütülmediklerinin denetleneceği belirtilmiştir (Yenice, 2006b: 156). 1960’lardan sonra Türk kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk sorunları ele alınmaya başlanmıştır. MEHTAP projesinde kamu idarelerinin kendilerine verilen görevleri etkinlik ve tutumluluk içinde yerine getirmedikleri dile getirilmektedir. 1970’lerde yaşanan program bütçe deneyimi performans değerlendirmesinin performans yönetimi içindeki önemini ortaya çıkarmıştır (Yenice, 2006a: 126). 1971 yılında tamamlanan İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler adlı raporda, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. KAYA Raporunda gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimlerde yaşanan etkililik ve verimlilik sorunlarından söz edilmekte, kurumların etkililik ve verimliliklerinin artırılması yönünde çözüm önerileri getirilmektedir. Bu gelişmeler performans yönetiminin de önemini giderek artırmaktadır.

Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen bu çalışmalar performans yönetimine ilgiyi artırmıştır. Özellikle 58. Hükümet döneminde hazırlanmış olan Acil Eylem Planının KYR-25 kodlu hedefi “*Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi*”dir. Takip eden süreçte 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu hedeflerin gerçekleştirilmesi ve performans odaklı bir yönetim anlayışının gerçekleştirilmesinde en önemli yasal düzenlemelerden biri olmuştur. Kanununun 68. maddesinde “*Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması*” gerektiği belirtilmektedir. Aynı maddede uluslararası denetim standartları dikkate alınarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi yetkisi Sayıştay’a verildiği belirtilmektedir.

Kamuda performansın ölçülmesi bağlamında 2002 yılında uygulamaya giren Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi (BEPER) bu kapsamda atılmış önemli adımlardan biridir. Demokratik katılım ve şeffaflığı, hesap sorma-verme mekanizmalarını güçlendirmek, Etkin ve verimli bir hizmet anlayışını yerleştirmek, Belediyelerin sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak, Karar vericilere ve vatandaşlara objektif verilere dayanarak değerlendirme yapma imkânını sağlamak, Yerel yönetimimizin kendi bünyeleri içinde “izleme–geliştirme” modelinin kurulmasına örnek teşkil etmek, amacını taşıyan projede istenilen sonuçlara ulaşılma-mıştır. Çünkü belediyeler verileri istenilen zamanlarda girmemişler, girilen bilgiler tam olarak doğruyu yansıtmamış, özellikle borçlar konusundaki isteksizlik, veri girişlerin tam ve doğru olarak yapılmayışı projenin yürütülmesini engellemiştir.

Performans yönetimi konusunda Sağlık Bakanlığı sağlık sisteminde hızlı değişikliklere imza atmıştır. Bu değişikliklerde, hizmet verenlerde motivasyonu yüksek tutmanın yollarını içinde barındıran, verimli ve kaliteli bir sağlık hizmeti ortamını sağlayacak araçları kullanma yeteneğine sahip bir sistem oluşturma amacı dikkati çekmektedir (Aydın, Demir, 2007: 45). Bireysel performans ölçümü sahadaki uygulama ve sonuçları değerlendirilerek değişikliklere uğrayarak formüle edilmiştir. Kurumsal performans ölçümü ise kalite geliştirme çabalarını başlatmış ve 2007 yılında Sağlık Bakanlığının kalite geliştirme mevzuatı ile birleştirilerek hastanelerde uygulamaya konulmuştur. Sağlık Bakanlığının bu kapsamsa yürüttüğü projeler içinde en önemlisi “Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi”dir. Performansa Dayalı Ek Ödeme, sadece parasal bir ödeme modeli olmayıp, belirlenen “başarı ölçütlerine” göre personeli ödüllendirerek bireysel verimliliği arttırmasının yanında “kurumsal performans kriterleri” ile birlikte tutumluluk, verimlilik ve etkinlik sağlayan bir uygulamadır (Aydın, Demir, 2007: 45, 59; Demir, 2007: 279).

Yürütülen proje kapsamında özellikle hizmetten yararlananlar açısından kolaylıklar sağlansa da hizmetin sağlayıcıları bakımından hasta yoğunluğu fazla ve az oluşuna göre servisler arasında bir farklılığın olduğu sektörde çalışanlar tarafından dile getirilmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı kapsamında hazırlanan performans kriterleri şu şekilde gösterilebilir (bakirkoy.meb.gov.tr, 2014):

- Halkla İlişkiler ve İletişim Becerileri Kriteri
- Medyada Görünürlük Göstergesi
- Web Hizmetleri Göstergesi
- Basılı Yayınlar Göstergesi
- Video Konferans Sistemi Göstergesi
- Ar-Ge Kriteri
- Toplam Kalite Yönetimi Göstergesi

- Projeler Göstergesi
- Başarılar Kriteri
- Akademik Yarışma Başarısı Göstergesi
- Sınıf Geçme Başarısı Göstergesi
- Merkezi Sınav Başarıları Göstergesi (SBS - YGS – LYS)
- Proje Başarısı Göstergesi, Sportif Başarı Göstergesi
- Kültür-Sanat Başarısı Göstergesi
- Eğitim Öğretim Kriteri
- Okula Erişim Göstergesi
- Yetiştirici Sınıf Öğretim Programı Göstergesi (YSÖP)
- Okul Terki Eksik Tamamlama Programı Göstergesi (Kurslar/Etütler)
- İnsan Kaynakları
- İnsan Kaynakları Göstergesi
- Disiplin
- Donanım Kriteri
- Okul Onarımları Göstergesi
- Donanım Kaynak Kullanım Göstergesi

Belirlenen kriterler özellikle eğitim kalitesinin artırılması, eğitimde yaşanan mevcut sorunların aşılması bağlamında dikkate değer kriterler olarak görülebilir. Ancak genel olarak bütün okullar düşünüldüğünde, bölgeler arasındaki farklılıkların yanı sıra aynı il sınırları içinde bile bütün okulların aynı imkanlara sahip olmadıkları göz önüne alındığında performans kriterleri ile bu şekilde bir değerlendirmenin yapıyor olması tartışmaları da beraberinde getirmektedir.

Gerçekleştirilen bu çalışmalar, özellikle Türk kamu yönetiminde yaşanan reform çalışmalarına paralel olarak performans yönetimi anlayışının geliştiğini göstermektedir. Özellikle kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılmasına yönelik çalışmalar gelişmiştir. Personelin değerlendirilmesine ilişkin olarak da performans ölçütlerinin geliştirilmesiyle bu alanda gerçekleştirilen çalışmalar hem kurumsal hem de bireysel performans boyutlarıyla birlikte kullanım alanı genişlemiştir.

Sonuç

Dünyada 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan sosyo-ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler yönetim anlayışında bir değişimi beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler sonucunda ortaya çıkan bütçe açığı, stratejik açık, performans açığı ve güven açığı kamu yönetiminin sorgulanmasını zorunlu kılmıştır. Ortaya çıkan açıkların kapatılması sürecinde geleneksel kamu yönetiminin başarısız kalmıştır. O halde bu açıkların kapatılması yeni bir anlayışı gerektirmektedir. Yeni yönetim anlayışı bu gereklilikler sonucunda doğmuştur.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma hareketleriyle yeni kamu yönetimi anlayışından söz edilmeye başlanmıştır. Katılım, açıklık, hesap verebilirlik, yönetim, etkinlik, verimlilik, tutumluluk gibi kavramların kullanılır olmasıyla birlikte yeni yönetim modellerinin uygulanabilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Çünkü kamu yönetiminin en önemli sorunu; kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçları karşılama çabasıdır.

Ülkemizde de 2003 yılını takip eden dönem itibariyle reform çalışmalarına hız verilmiştir. Bu tarihten itibaren kamu yönetiminde yapısal ve işlevsel olarak pek çok değişiklik yaşanmıştır. Bu değişikliklerin başında kamu yönetiminde stratejik yönetim ve performans yönetiminin uygulanmaya başlanmasıdır.

Kamuda performans yönetimi ve stratejik yönetim ile ilgili olarak en önemli yasal düzenleme 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. Bu kanun ile kamu mali yönetiminde mali disiplin hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür. Kanunun 9. maddesinde “kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar denilerek stratejik planların hazırlanması zorunluluğu da belirtilmiştir. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini, stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar” denilmek suretiyle performans esaslı bütçelemeden söz edilmektedir.

Kamu performans yönetimi ile birlikte kamusal karar ve eylemlerin belirlenmesinde stratejik davranılması söz konusudur. Kurumun belirlediği misyon ve vizyonun gerçekleştirilmesi için kurumun sahip olduğu maddi ve maddi olmayan tüm değerleri bir arada ele alınmaktadır. Sistematik ve bütüncül yapısıyla kamu performans yönetimi kurumların sürekli yenilenmeleri ve kendilerini geliştirmelerinde en önemli araç olmaktadır. Diğer yandan kamusal karar ve eylemlerin belirlenmesinde kamu kaynaklarının nerede nasıl harcandığının açık bir şekilde sunulması, hesap verebilir bir yönetim anlayışının yaygınlaşması, sürekli amaç ve sonuç karşılaştırmasının yapılarak ne kadar başarılı olup olunmadığının tespit edilmesi, böylece yurttaşlar açısından güven duygusunun artırılmasını sağlamaktadır.

Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin kaliteli bir şekilde sunulması, kamunun menfaatlerinin sağlanması, kamu personelinin

çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve motivasyonlarının artırılması bağlamında stratejik yönetim ve performans yönetimi oldukça önemli ve birbirini tamamlayan iki model olarak değerlendirilmektedir.

Ancak ülkemizdeki uygulamalara bakıldığında stratejik planların hazırlanma sürecinden itibaren tam olarak istenilen düzeye gelemediği, benzer ifadelerin birbirini izlediği, planların hazırlanması aşamasında katılımcı bir yaklaşımın izlenmediği, performans programları ve faaliyet raporlarında dahi benzer cümlelerin bulunduğu şablonların ötesine geçmediği görülmektedir. Oysa stratejik yönetimin başarısı için ilk olarak dile getirilen kanunen bir zorunluluğu yerine getirmek adına hazırlanan şablon belgeler olmaması gerektiğidir. Planların uygulanıp uygulanmadığına ilişkin denetimin zayıf olması, yöneticilerin bu konuda biz zorunluluk olarak bu görevi yerine getiriyor olmaları stratejik yönetimin başarısını etkilemektedir.

Benzer sorunlara performans yönetiminin uygulanmasında da karşılaşılmaktadır. Performans yönetiminde özellikle objektifliğin sağlanmasındaki muğlaklığın giderilmemiş olması, uygulamaya konulan projelerin devamının gelmemesi, performans kriterleri belirlenirken mevcut koşulların kurumlar açısından ayrı ayrı değerlendirilmemiş olması gibi aksaklıklar performans yönetiminin de başarısını etkilemektedir.

Sonuç olarak kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve kalite için performans yönetimi ve stratejik yönetimin uygulanması önemlidir. Geline nokta da ülkemizde de yasal düzenlemeler ile bu yönetim yaklaşımlarının uygulamaları zorunludur. Ancak önemli olan sadece yasal düzenlemeler ile uygulanıyor olması değil zihinlerde yaşanacak reform ile bu yönetim anlayışlarının karar vericiler, yöneticiler ve uygulayıcılar tarafından benimsenmesi ve hayata geçirilmesidir. Mevzuatta yaşanan değişim zihinlerde yaşanacak değişimle desteklenmesi halinde bu reformların başarısı sağlanabilecektir.

Kaynakça

Altıntaş, Abdullah (2008), “Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 69, 3-16

Armstrong, Micheal (2000), *Performance Management Key Strategies and Practical Guidelines*, Kogan Page, London.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2003), <http://www.ab.gov.tr>, 06.08.2014

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2008), <http://www.ab.gov.tr>, 06.08.2014

Aydın, Sabahattin, Mehmet Demir (2007), *Sağlıkta Performans Yönetimi Performansa Dayalı Ek Ödeme Sistemi*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Bacal, Robert (1999), *Performance Management*, McGraw Hill, New York.

Barutçugil, İsmet (2002), *Performans Yönetimi*, Kariyer Yayınları, İstanbul.

Bilgin, Kamil Ufuk (2004), *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Çevik, Hasan Hüseyin, Turgut Göksu, Veysel K. Bilgiç, Muhittin Karakaya, Kazım Seyhan, Serdar Kenan Gül (2008), *Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi*, Seçkin Yayınları, Ankara.

Çukurçayır, M. Akif, H. Tuğba Eroğlu (2002), “Klasik Yönetim Anlayışından Stratejik Yönetim: Strateji Geliştirmede SWOT Analizi”, Ed. M. Akif Çukurçayır, *Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim ve Ekonomi*, Çizgi Yayınları, Konya, 227-256.

Demir, Mehmet (2007), “Sağlık Bakanlığı Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemi”, Ed. Hamza Ateş, Harun Kırılmaz ve Sabahattin Aydın, *Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi*, Asil Yayıncılık, Ankara, 279-305.

Devlet Planlama Teşkilatı (2006), *Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayınları, Ankara.

Eroğlu, H. Tuğba (2010), *Kamu Yönetiminde Performans Balanced Scorecard*, Çizgi Kitabevi, Konya.

Eryılmaz, Bilal (2007), *Kamu Yönetimi*, İstanbul.

Güler, Birgül Ayman (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara.

Halis, Muhsin, Mehmet Tekinkuş (2003), “Kamuda Performans Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed. Asım Balcı vd, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 169-201.

Heinrich, Carolyn J. (2002), “Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness”, *Public Administration Review*, November-December, Vol. 62, No. 6, 712-725.

http://bakirkoy.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2012_08/10020925_performansdegerlendirmekriterleri.pdf, 07.09.2014

İşcan, Ömer Faruk (2000). “Stratejik Yönetim ve İşgören Eğitimi”, Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt: 14, Say: 1, 231-242.

Moynihan, Donald P. (2008), *The Dynamics of Performance Management*, Georgetown University Press, Washington DC.

Nangır, Esin (2007), *Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye'deki Pilot Uygulamalar*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.

Osborne, David (2007), “Reinventing Government: What a Difference a Strategy Makes”, *7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government* 26-29 June, Vienna, Austria

Ospina, Sonia, Nuria Cunill, Ariel Zaltsman (2004), “Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability”, *Public Management Review*, Volume: 6, Issue: 2, 229-251.

Sakal, Mustafa, Elif Ayşe Şahin (2008), “Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 68, 3-27.

Sayıştay Başkanlığı (2001), *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması*, Çev. C. Suat Aral, Sayıştay Başkanlığı Yayınları, Ankara.

Şentürk, Hulusi (2008), *Belediyeler İçin Performans Yönetim Rehberi*, Belediye Yönetim Dizisi, İstanbul.

Thiel, Sandra van, Frans L. Leeuw (2002), “The Performance Paradox in the Public Sector”, *Public Performance & Management Review*, Volume: 25, No. 3, 267-281.

Yenice, Ebru. 2006a. “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”. *Maliye Dergisi*, Sayı: 150, 122-133.

Yenice, Ebru (2006b), “Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması”, Ed. Coşkun Can Aktan, *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Seçkin Yayınları, Ankara, 147-165.

Yılmaz, Sibel (2007), “Performans Esaslı Bütçelemenin Gelişimi ve Uygulanması”, *Bütçe Dünyası*, Cilt: 3, Sayı: 27, 35-43.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Paralel Bir Değişim: İnsan Kaynakları Performans Yönetimi

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN¹

Giriş

Dünyanın pek çok ülkesinin 1990'lar başındaki gündemini, kamu sektörünü oluşturan ve özellikle geleneksel anlayışı zorlayan kamu kuruluşlarının yönetiminde reform çabası olarak “*Performans*” oluşturmuştur. Zira, “*Administration*” anlayışından “*Management and Performance*” anlayışına geçiş, ABD’de 1993 yılında çıkarılan “*The Government Performance and Results Act*” yasasıyla; ve OECD tarafından tartışmaya açılan daha saydam; daha etkili; daha müşteriye/vatandaşa yönelik; daha esnek; ve daha performans odaklı kamu yönetimi anlayışına ilişkin önerilerle sağlanmıştır (OECD,2005:10). Ancak, aslında bu yönetsel reformların kökeni, “*New Public Management*” olarak ilk defa Hood (1991) tarafından kullanılan ve Türkçeye “*Yeni Kamu Yönetimi*” (veya işletmeciliği) olarak çevrilen anlayışa dayanmaktadır.

Kamu yönetimi reformu için ve özellikle performans konusunda ABD ve OECD tarafından atılan bu adımların üçüncüsünü, 1998 yılı Kasım ayında yayınlanan ve AB’ye üye ülkeleri temsilen bakanların imzaladığı “*Vatandaşa Sunulan Kamu Hizmetlerinin Kalitesini Geliştirmeye İlişkin Genel İlkeler Bildirisi*” (Staes,2002:4) ile Avrupa Birliği’nin attığını görmekteyiz. Bu adım, daha sonra AB üyesi ülkelerce Avrupa Ortak Kalite Çerçevesi “*EFQM-Common European Quality Framework*” adı altında, kamu kuruluşlarının kendi kendilerini değerlendirme aracı haline getirilmiştir (Engel,2002). Söz konusu aracın, Avrupa Birliği’ne üye ülke uzmanlarınca sağlanan inovasyon sonucu geliştirilerek daha uygulanabilir olması sağlandıktan sonraki adı, Ortak Değerlendirme Çerçevesi “*CAF-Common Assessment Framework*” olmuştur.

CAF’ın pilot uygulamaları yapıldıktan sonraki versiyonu, 2000 yılı Mayıs ayında Lizbon’da yapılan “*1. Avrupa Kamu Yönetimi Kalite Konferansı*”nda sunulmuştur. Geliştirilmiş haliyle CAF, 2002 yılında Kopenhag’da yapılan “*2. Avrupa Kamu Yö-*

¹ TODAİE, kbilgin@todaie.edu.tr

netimi Kalite Konferansı’nda, AB üyesi ülkelerin kamu yönetimi bilim insanlarına ve uygulamacılarına tekrar sunulmuştur. Halen CAF’ın AB üyesi 19 ülkedeki, merkez-taşra veya yerel yönetim, eğitim-çevre-ekonomi-polis veya yargı hizmeti veren 500’den fazla kamu kuruluşunda, uygulanmakta olan son halinin, 2006 yılında güncellenmiş olan hali olduğunu görmekteyiz. AB üyesi ülkelerin kamu yönetimlerinde, CAF adı altında, kurumların kendi kendilerinin performans değerlendirmesinin yapılması, kurumsal kamu performans yönetimi olmaktadır. Zira, “*Kamu Performans Yönetimi*”, kamu yönetiminde kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve sorumluluk alınan mal ve hizmet üretiminde, performans/iş başarımının sağlanması süreç ve etkinlikleri olarak tanımlanabilmektedir (Bilgin,2004a:20).

Yeni kamu yönetimi anlayışına ilişkin bu gelişmelere paralel olarak kamu personelinin de performansının yönetilmesi söz konusudur. Zira geleneksel personel yönetimi anlayışına, yeni kamu yönetimi anlayışıyla getirilen değişiklik sonucu, “*İnsan Kaynakları Yönetimi*” anlayışına geçilmiş (Bilgin,2011); bu anlayışın performans yönetimiyle ilgisi kurularak önce kuramsal düzlemde “*İnsan Kaynakları Performans Yönetimi-İKPY*” ele alınarak incelenmiştir. Bu inceleme sonucu İKPY, kamu yönetiminin en önemli unsuru olan kamu insan kaynaklarının yönetiminde, onlar hakkında alınacak her türlü karar ve uygulamalarda, daha çok/en çok performanslarına veya Türk Dil Kurumunun belirlediği karşılığa göre, “*başarım*”larına bakılması anlamına gelmektedir.

İKPY, kamu performans yönetiminin bireysel çeşidini veya aşamasını oluşturmakta ve kamu kurumlarında örgüt ve iş analizleri sonucu her iş için ayrı ayrı yapılması gereken iş ve insan kaynakları tanımlarıyla hazırlanmaktadır (Bilgin,2007a:93-113). Bu tanımları, performans ölçütlerinin “*Standart-Criteria*” ve performans göstergelerinin “*indicator*” belirlenerek, insan kaynaklarının performanslarının değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonucuna göre kendileri hakkında eğitim, yükselme, ücretleme, ödülleme vb. kararlar tarafsızlıkla alınabilmektedir. Böylece, amirin de öznel değerlendirmelerinin en az olabileceği bir yöntemi uygulamak söz konusu olabilmektedir.

1. Yeni Kamu Yönetimi

Performans yönetiminin, yirminci yüzyılın son dönemindeki yönelimlerinden olan yeni kamu yönetimi anlayışıyla, doğrudan ilgisi bulunmaktadır (Talbot, 2007:493). Bu ilgi, özellikle İngiltere ve kuzey Avrupa ülkeleri yeni kamu yönetimi reformlarında ortaya çıkan ve kamu yönetiminde performans yönetimi anlayışı uyumunun sağlandığı bir kuram ve uygulama olmaktadır. Aslında, refah devleti anlayışının benimsenmesiyle yapısal olarak büyüyen ve kamu giderlerini

artırmak zorunda kalan devlet anlayışında, yaşanan ekonomik krizlerin de etkisiyle etkin kaynak kullanımını içeren reformlarla, büyük değişiklikler olmuştur. Böylece, merkeziyetçi ve katı hiyerarşiye sahip geleneksel kamu bürokrasisi, piyasa ekonomisinin rekabetini, esnekliğini ve vatandaşı müşteri gibi gören hizmet anlayışının benimsenmesi anlamına gelen yeni kamu yönetimine geçmiştir (Parlak-Sobacı,2005:201). Bürokraside hükümet etkinliğini artırmaya dayalı kamu tercihi kuramı ile işletmecilik ilkelerinin bürokraside de geçerli olabilmesini savunan kamu işletmeciliği kuramına dayalı yeni kamu yönetimi anlayışıyla planlama, düzenleme ve denetleme yapan küçük ama daha güçlü örgüt yapısıyla mal ve hizmet üretmekten büyük ölçüde çekilen yeni kamu yönetimi devlet, artık performans ölçütlerine ve göstergelerine göre değerlendirme yapan, profesyonel yönetici devlet haline gelmiştir.

Yeni kamu yönetimini benimseyen devlet anlayışıyla, günümüz kamu kurum ve kuruluşlarında, Weberci yaklaşımla hizmet etme amacını nerdeyse unutup mevzuata takılan, aslında kamusal iş ve işlemler için gerekli olan formaliteleri gereksiz yere çoğaltan ve nitelikli personel eksikliği nedeniyle aşırı hiyerarşik bürokrasi yerine, kamu kaynaklarını ekonomik ve verimle kullanan, halkın memnuniyetine odaklı etkili yönetime dayalı ve uzman havuzuyla hiyerarşisi az kademeli bürokrasiye bırakmıştır.

2. İnsan Kaynakları Yönetimi

Neoklasik dönem İnsan İlişkileri Okulu kuramında ilk defa üzerinde durulan insan kaynaklarının kurum yönetimindeki büyük önemi, 1980’li yıllarda kamu yönetimi disiplinde beliren değişimle birlikte tekrar gündeme gelmiş ve kamu hizmetlerinin etkin sunumu için yönetime katılım, toplam kalite yönetimi gibi yöntemlerle kurum dışı gelişmelere uyum sağlaması gereken bir İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY) kavramı ortaya çıkmıştır (Tortop ve diğer,2010:398). Öte yandan özellikle hizmet sektöründe ve 1980’lerde ekonomik ve sosyal alandaki liberal akımın sonucu, geleneksel çalışma ilişkilerinden farklı biçimde gelişen İKY, 1990’lara gelindiğinde “*stratejik*” sıfatını kazanmıştır (Sayılar,2008:229). Bu gelişme İKY’de kurumsal strateji ve kurumsal performans arayışına neden olmuş, böylece kurumsal kaynakların içinde en önemli kaynağın insan kaynağı olduğu ve kurumun stratejik başarısı ile kurumsal performansla uyumlu olması gerektiği anlaşılmıştır. Diğer bir deyişle, kurumsal stratejinin bağımlı değişkeni olan İKY, bireysel performansın da yönetilmesini gerektirmektedir.

İKY ve performansla ilişkin bu genel gelişme, kamu yönetiminde de kendini göstermiş ve 1980’lerde ortaya çıkan kamu harcamalarının azaltılması amaçlı yeni

kamu yönetimi modeliyle, önce devletin örgütsel olarak küçülmesi ve özelleştirmeye gidilmesi söz konusu olmuştur. Daha sonra da kurumsal ve bireysel anlamda performans yönetimine geçilmesi gerekliliği doğmuştur (Horton,2009:127). Örneğin İngiltere’de, 1986 yılında Hükümetin performans dayalı ücretleme ile bireysel performans değerlendirme esaslı performans yönetimine geçiş politikası işlerlik kazanmıştır.

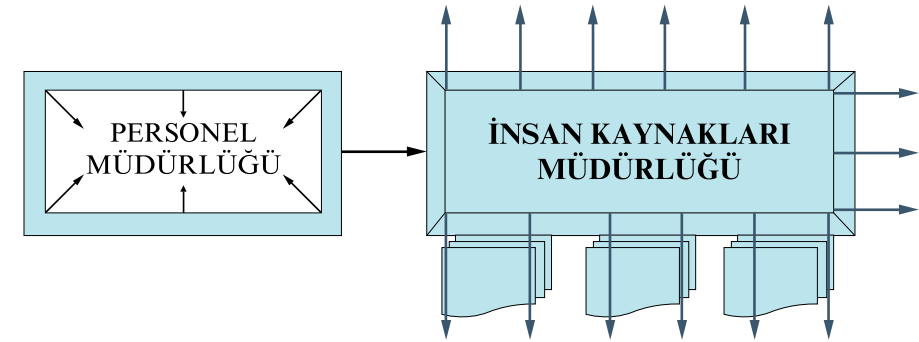
Diğer taraftan, insan kaynakları yönetimi anlayışı incelemesi ve uygulaması öncesinde daha çok ele alınan personel yönetimi ise, aslında Türkçe kökenli olmayan, çoğul anlamda kullanılan ve bir örgüte bağlı olarak çalışanları betimleyen personelin (Güler,2005:9) yönetimi anlayışı da, bireysel performansı etkileyen kurumsal bir işlemdir. Buna göre kurumsal, kişisel ve sosyal hedeflere ulaşmak amacıyla kurum personelinin işe alınması, belli bir bedel karşılığında çalıştırılması, işe ve kuruma uyumlaştırılması ve geliştirilmesi sürecine **Personel Yönetimi** denmektedir (Flippo,1976:5). Bu şekliyle personel yönetimi, aslında klasik bir yönetim anlayışıdır. Bu anlayışa göre personel yönetimi, az sayıda işlevi kapsamakta ve kurumda stratejik bir role de sahip olmayıp; daha çok personelin işe alınması, değerlemesi, yükseltilmesi, disiplini, askerliği, izni, hizmet içi eğitimi ve emeklilik gibi özlük işlemlerinin kayıt altına alınıp, yürütülmesi işlevlerini yerine getirmektedir. Personel yönetim birimi, sadece idare bir birimdir. Personeli, personele ilişkin mevzuat ile kurumsal karar ve politikalara göre özlük işlemlerini yapan, kaydını ve dosyasını tutan bir birimdir. Ancak, karar verici konumunda değildir. Kurumun personel politikası ve planlaması konusunda, etkin bir rolü olmamaktadır.

İnsan Kaynakları Yönetimi ise 1980’lerde başlayıp; 90’lı yıllarda giderek belirginleşen ve yönetim yazınına giren önemli bir terim ve anlayış olmaktadır. İKY, personel yönetimi alanına neo-liberal politikaların gereği esnek bir yapılanma getiren; bunu da verimlilik ve etkililik işlevini özel sektörde öncelikle benimsemiş, uygulanan ilke ve tekniklerin kamu sektöründe de uygulanmasını sağlayarak, stratejik planlama ve performans yönetimini esas alan bir yönetim yaklaşımıdır (Koroğlu,2010:146). Ancak, İKY’nin başlangıçta ve özellikle uygulayıcılar arasında personel yönetiminin sadece yeni bir adlandırması olarak görülmesi, söz konusu olmuştur. Veya kamu örgütlerinde “*Kamu Personel Yönetimi*”; özel sektörde ise “İnsan Kaynakları Yönetimi” anlayışının hakim olabileceği düşüncesi ortaya çıkmıştır. Oysa kamu yönetimi ve işletme yönetimi kuramsal çerçevesi çoğunlukla ortak ele alınmasına karşın, personelin yönetimine önce özel sektörde getirilen bir yenilik olarak insan kaynakları yönetiminin, kamu personelinin yönetimine de uygun bir anlayış olarak uyarlanması mümkündür. Bu nedenle, kamu personelinin statü hukukuna göre çalışan; sıradan bir üretim ve maliyet unsuru ve kurum girdilerinden sadece biri gibi görüp yöneten personel yönetimi anlayışı, yerini personel sıfatını taşıyan ve insan olduklarından hareketle ihtiyaç, istek ve

memnuniyetleri dikkate alınarak yönetilmesi gereken insan kaynakları yönetimi anlayışına bırakmalıdır.

İKY anlayışının sadece biçimsel kalması, Devlet memurunun ekonomik, verimli ve adaletli yönetimi uygulamasının gecikmesine neden olabilmektedir. Zira bu biçimsellik, Şekil 1.’deki gibi kamu kurumlarının “*Personel Müdürlüğü*” tabelalarını, sadece “İnsan Kaynakları Müdürlüğü” diye değiştirmelerinde görülmekte; ancak dışa açık ve insan odaklı olmak yerine sadece kayıt ve gizli işlem ve dosyalama yapan, personel yönetimi anlayışının henüz terk edilemediği anlaşılmaktadır.

Şekil 1. Tabela Değişikliği



İnsan Kaynakları Yönetimini, öz olarak örgüt ve çalışanlar arasındaki ilişkileri etkileyen yönetsel tüm karar ve hareketler (Armstrong;1998:175), olarak düşünmekle birlikte; tam ve yeterli bir tanım yapmak gerekirse insan kaynakları yönetimi: “*Kurum amaçlarına en ekonomik, verimli ve etkili biçimde ulaşmak için örgütsel, bireysel ve çevresel anlamda, insan kaynaklarına yönelik iyileştirme sürecidir.*”

Bu tanıma göre insan kaynakları yönetimi, öncelikle kurum amaçlarına ulaşmak içindir; ancak, bireysel amaçları önemser, insan nitelik ve yeteneklerine değer verir; kurum dışı insan kaynağı potansiyelini de dikkate alır. Dolayısıyla, kurum insan kaynaklarının yönetimine oldukça geniş ve çok yönlü bakar. Bir taraftan mevcut insan kaynaklarını korumayı, onların mesleki gelişimini sağlamayı amaçlarken, diğer taraftan yeni insan kaynaklarını sağlamak için kurum dışı insan kaynaklarının eğitim ve deneyim kazanmalarına ilişkin staj sorumluluğunu da üstlenir. Bu tanımın açıklığa kavuşması açısından İKY’nin şu dört önemli özelliğini, aşağıdaki şekilde ortaya koyabiliriz (Beardwell- Holden,2001:9):

- İKY, temel personel işlevlerinin yeniden adlandırılması olmayıp, geleneksel personel yönetimi uygulamasından farklıdır;
- İKY, yönetsel konulara odaklanmış endüstriyel ilişkiler ve çalışma ekonomisi ile personel yönetiminin etkileşimini temsil etmektedir;

- İKY, bir taraftan kurumun maliyet azaltımı, bir taraftan da personelin kişisel istek ve çıkarlarını gözeterek, istihdama dayalı kaynak yönetimi anlayışıdır;
- İKY, kurum amaçlarına ulaşmak için çalışan memnuniyetini esas alan, çalışma şartlarının yanı sıra kurum içi insan ilişkilerine önem veren bir yönetim tarzıdır.
- İKY, kurum yönetim politikasının geliştirilmesine stratejik bir yönetim işlevidir.

Sonuç olarak insan kaynakları yönetimi anlayışında, yine personele ilişkin özlük işlemleri, kayıt ve dosyalama hizmeti verilmeye devam ederken; değişen en önemli anlayış personeli, yönetimin sıradan bir üretim unsuru olarak yönettiği unsur olmaktan çıkarıp, insan olarak bireysel çıkar ve beklentilerini dikkate alan, üstelik sadece kurumdakilerin mesleki gelişimiyle korunması değil, kurum dışı insan kaynaklarını da hesaba katıp düşünüen bir insan kaynakları yönetimi ile personel yönetimi arasındaki farkları, karşılaştırmalı olarak Tablo 1.'de görmek mümkündür.

Tablo 1. Personel Yönetimi ile İnsan Kaynakları Yönetimi Karşılaştırması

Personel Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi
İş odaklıdır	İnsan odaklıdır
Sıradan bir üretim unsurudur	En önemli ve farklı bir kaynaktır
Maliyet unsurudur	Maliyet dışı ve sinerjik unsurdur
Personel kayıt işleridir	Kayıt ve mesleki geliştirmedir
Personel işlerine bakar	Personel ve yönetici işbirliği vardır
Kısa vadeli bakış vardır	Stratejik bakış söz konusudur
Kurumsal Personel politikası	Kurumsal, takım ve bireysel performans

Kaynak: Karşılaştırma tablosu, yazar tarafından hazırlanmıştır.

3. Performans Yönetimi

Sözcük kökeni açısından, Fransızca'da "*performance*" olarak kullanılan, sayılabilir ve sayılamaz nesne ve olaylar için kullanılabilen isimsözcüktür (Longman,2003:1220). Oxford İngilizce Sözlüğünde performans belli bir çaba sonucu başarmak (accomplishment), dikkatle hazırlanmış planı uygulamak (execution), planlanan ve organize edilen bir işi yapmak (carrying out), bir işi nasıl ve ne şekilde yapılacağını önceden belirlemek ve düzenlemek (working out of anything ordered or undertaken) karşılığı bir deyim olarak da kullanıldığı ve bir işin ba-

şarıyla sonuçlandırılması anlamına geldiği belirtilmektedir. Performansın, Türk Dil Kurumunca belirlenen karşılığı ise "*başarım*"dır. Aynı sözlükte başarım, elde edilen başarı ve yapılabilecek en iyi derece olarak, ifade edilmektedir.

Yönetim Bilimi hakkındaki Türkçe eserlerde ise performans, belki de anlamını tam vurgulamadığı düşüncesiyle genellikle çeviri yapılmadan doğrudan ve teknik bir terim olarak kullanılmaktadır. Buna göre, performans yönetimi yerine "*Başarım Yönetimi*" ya da "*Başarı Yönetimi*" demek, yanlış olmayacaktır. Belki de başlangıçta, performansın ilk kez Türkçeye kazandırıldığı tarihte yayımlanan eserlerde Türkçeleştirilmesi yapılmalıydı. Ancak, ilgili yazında bu makalenin yazarı da dahil genellikle *Performans Yönetimi*'nin tercih edilmesini, bu şekilde kullanımın artık kabullenilmesinin ve yaygınlaşmasının bir sonucu olarak anlamak gerekir (Bkz.Bilgin, 2004a).

Sözlük anlamı açısından olumlu bir sonuca karşılık gelen performans, sayılabilir amaçlara ulaşma derecesi ve çıktı miktarıdır (Armstrong,2006:7). Performans, önceden belirlenen bir amaca ulaşılan seviyedir. Sarf edilen zihinsel ve maddi çaba sonucu elde edilen çıktı değerlerdir. Buna göre performans, amaçlı ve planlı bir faaliyet sonucunda elde edilenleri belirler. Ancak, performansı iş ve işlemlerin sonucu ne çıkarsa veya varılan nokta olarak olumsuz anlamak doğru olmaz. Performansı iş başarım derecesi olarak tanımladığımızda performans, yönetsel eylemin sonucundaki herhangi bir durum değil, amaca ulaşma veya yaklaşma anlamındaki olumlu bir durumdur. Diğer bir deyişle performansla kastedilen, kurum amacı doğrultusunda belirlenen hedef miktarına, çok iyi veya iyi derecede ulaşılması sürecidir. Ortalama veya altındaki yönetsel iş ve işlevler, performans olmayıp, hedeflenenenden uzak bir çıktı derecesini gösterir.

Performans yönetimi son yıllarda giderek daha çok ele alınan bir kavram olup, yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin daha geniş bir çerçevede ve performans kavramındaki gelişmeler ışığında uygulanmasına yönelik çağdaş bir yönetim anlayışıdır (DPT,2000:76). Bu anlayışın içeriğine göre performans yönetimi, kurumun temel amaçları doğrultusunda belirlenen stratejik plan hedeflerine ulaşmak için mevcut kaynakların ekonomik, verimli ve etkili biçimde yönetilmesi sürecidir. Dolayısıyla, performans yönetimi ekonomik, verimli ve etkili olmaya odaklanmış yönetimi anlayışı olup, tüm bunlara ulaşabilmek için ölçülebilir hedefler koymayı ve bu hedeflere ilişkin olarak çıktıları/ürünleri sürekli ölçmeyi gerekli kılmaktadır.

Performans yönetimini, kurumsal anlamda kurum amaçlarına belirlenen bütçeye uygunlukla ulaşma; takım ve bireysel anlamda da, belirlenen hedeflere ortalamanın üstünde mal ve hizmet/iş miktarına ulaşma sürecidir. Bu süreç, örgüt ve iş analizleriyle başlayıp, iş ve insan kaynağı tanımlaması ile devam etmekte; iş/perfor- mans ölçümü sonucuna göre karar vermekle sonlanmaktadır (Bilgin,2007a:99).

Performans yönetimi, temel olarak kuruluşun insan kaynaklarının bireysel ve takım halindeki kapasitelerinin geliştirilmesi ve performanslarının artırılması sonucunda örgütsel başarıya ulaşmayı sağlayıcı yönde, stratejik ve bütünleştirilmiş bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır (Armstrong-Baron,1998:7). Bu tanım ışığında performans yönetimi, stratejik planlama, yönlendirme ve yol gösterme, iletişim ve geribildirim, hizmet içi eğitim, bireysel kariyer planlama, performans değerlendirme ve ödülleme işlevlerinin daha etkili hale getirilmesi ve geliştirilmesi sürecidir (Beardwell- Holden,2001:538). Bu süreçteki tüm yönetsel işlevlerin birim, takım ve bireysel amaçların uyumu gerekir.

4. Kamu Performans Yönetimi

Kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve sunumunda, performans yönetimi çok önemlidir. Çünkü kamu performans yönetimi, kamu kudreti ve bütçesinin hizmete en etkin yansıtılma girişimi ve çabalarıdır. Hatta kamu sektöründe performans, diğer sektörler için göreceli olarak daha önemlidir. Çünkü özel sektörde performans hedeflerinin tutturulamaması, sadece o firmanın kârını olumsuz etkilerken; kamu sektöründeki benzer bir durumda, bütün ülkede kamu hizmetlerinin olumsuz etkilenmesi, belki de günlük hayatın aksaması söz konusudur. Ancak, performansın kamu yönetimi anlayışına yansımaları, yeni kamu işletmeciliği anlayışına ilişkin gelişmeler sonrasında olabilmektedir. Zira geleneksel kamu yönetimindeki bu dönüşümle, devletin bilinçli vatandaşlara, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre duyarsız kalamaması söz konusu olmuştur (Genç,2010:148). Bu gelişme, kamu yönetiminde ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik olarak içeriği belirlenen performansa göre yönetim ve denetime önemin verilmesini gerektirmiştir (Bilgin,2007b:70). Bu açıdan bakıldığında, kamu sektöründe performans ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik için uygun istihdamın yanı sıra, uygun eğitim ve değerlendirme yöntemleri üzerinde durulmalıdır (Flynn,2007:129-133).

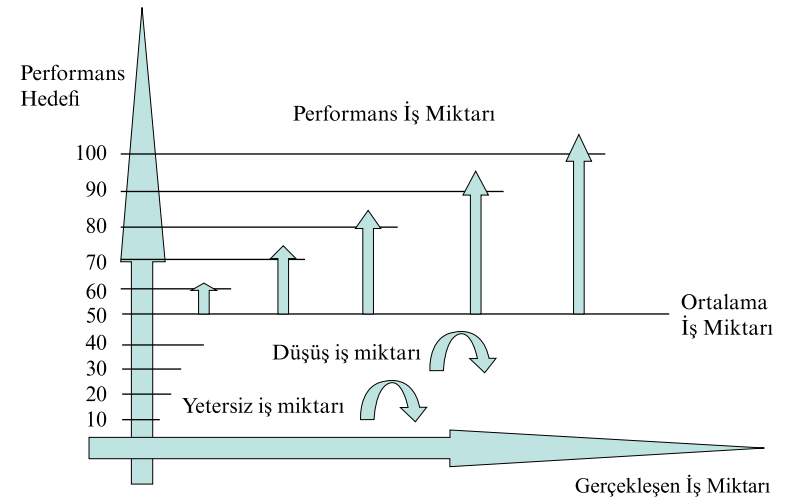
Bu konuya demokrasi rejimi açısından baktığımızda ise, halkın oylarıyla iktidara gelen hükümetin, politikası gereği mal ve hizmet üreten kamu kurum ve kuruluşlarına emanet edilen “*kamu kudreti ve kamu bütçesi*”nin, kamusal mal ve hizmetlere en uygun biçimde yansıtılmalıdır. Diğer bir deyişle, hiçbir kamu yöneticisi ve kamu personelinin israf etmeye ve verimsiz çalışmaya hakkı yoktur. Çünkü kamu yönetimi, siyasi anlamda halkın hükümet olarak seçip, kendisine emanet ettiği kamu kudreti ve kamu bütçesini kullanmaktadır. Ancak bu kullanımın, uyulması gereken mevzuat hükümleriyle ne kadar ekonomik, verimli ve etkili olduğu şüphelidir. Hatta bazen mevzuata uyma adına gereksiz formaliteler söz konusudur.

4.1. Kamu Performans Yönetimi Tanımı ve Ölçümü

Kamu Performans Yönetimini, kamu kurum ve kuruluşlarındaki kamusal kaynaklarla, kamusal mal üretimi ve kamu hizmetleri sunumu temel amacına uygun olarak, kurum ve kuruluş ölçeğinde belirlenen iş ve hizmet hedeflerine yüksek oranda ulaşmayı amaçlayan girişimlerin yönetimi olarak tanımlanabilir. Çünkü performansın yönetimi, öncelikle genel performans yönetimi anlayışına uygun olarak işleyen bir süreçtir. Buna göre örneğin bir kamu kuruluşu için hedeflenen kamu hizmeti miktarı, halkın beklentilerinin % 100'üne tam olarak ulaşmaksa, **performansı**, % 60 ve üstü değerlerdeki kamu hizmetlerinin başarılı sunumu olarak algılamak gerekir. Bu oranın altındaki değerleri ise, başarı anlamında performans olarak görmek mümkün değildir. Sadece ölçülmesi gereken, az/yetersiz çalışma miktarıdır. Dolayısıyla bu değerler sadece **sonuç** olup, hedeflenen başarı/performans sayılmamalıdır.

Performans Grafiği - Şekil 2'de görüleceği üzere, % 100 ile % 60 arası iş/hizmet miktarı için “Çok iyi Performans:100-91, İyi Performans:76-90, performans:60-75”; bunun altındaki iş/hizmet miktarı %50'ye kadar **ortalama**; % 50 altındaki iş/hizmet miktarı % 30'a kadar **düşük**; % 30'un altındaki iş/hizmet miktarına ise **yetersiz** demek gerekir.

Şekil 2. Performans Grafiği



Kaynak: Performans Grafiği, yazar tarafından geliştirilmiştir.

Konumuzu bu bağlamda ele alacak olursak, kamu performans yönetimi, kamu yönetiminde kuruluş amaçları doğrultusunda yetki, görev ve sorumluluk alınan

mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının sağlanması süreç ve etkinlikleri olarak tanımlanabilir.

4.2. Kamu Performans Yönetimi Hazırlığı

Kamu hizmetlerinde kamu yararı için fayda maliyet analizleri yapmak veya doğrudan verimlilik ölçümüne gitmek, ne kadar radikal bir politik tercihi gerektirir de performans yönetmek için öncelikle şu sorulara yanıt aramamız gerekmektedir (Holzer-Yang,2004:17):

- Kamu kuruluşu amacına yönelik olarak işini yapıyor mu?
- Kamu kuruluşu istenmeyen etki yaratıyor mu?
- Kamu kuruluşu halka karşı kendini sorumlu hissediyor mu?
- Kamu kuruluşu yetkili olduğu alan dışına çıkıyor mu?
- Kamu kuruluşu herkese mi yoksa belli gruplara mı hizmet ediyor?
- Kamu kuruluşları verimli çalışıyor mu?

Bu sorulara yanıt arayan bir kamu yöneticisi veya siyasal karar verici ise, kuruluşun performansını geliştirmek için ya da performans yönetimi için en azından şu sekiz farklı noktada istekli olmalıdır (Fisk-Hatry, 1992:139) :

- Kurumu devamlı geliştirmeli veya gelişme stratejileri izlemelidir;
- Kurum, kaynaklarını yeniden gözden geçirmelidir;
- Kurum için gereken ya da gerektiği tahminen yeni kaynakların arayışına gitmelidir;
- Kurum, performansı artırıcı ölçülebilir hedefler koymalıdır;
- Kurum, iş yükünün çok fazla veya çok az olmamasına dikkat etmelidir;
- Kurum, performans hedeflerine ilişkin sonuçları sürekli ölçmelidir;
- Kurum, performans yönetimi için örgüt kapasitesini bilinçli biçimde artırmalıdır;
- Kurum, perf. yönetimi için insan kaynakları yönetimi anlayışına önem vermelidir.

Görülüyor ki, performans yönetimine göre bir kamu kuruluşunu yönetmek isteyen bir yönetim, üretilen mal ve hizmetlerin girdilere oranı anlamındaki verimlilik arayışının yanı sıra, hedef kitle için de beklenen faydayı verebilmeli diğer bir deyişle etkili olabilmelidir. Bu manada bir performans yönetimi ise bize, öncelikle kuruluşun en önemli kaynağı olan insan kaynaklarını başarıyla yönetmesi gerektiğini göstermektedir. Çünkü insan kaynağı, kurumun diğer kaynaklarını birleştirici, üretime dönüştürücü, harekete geçirici ve kuruluş amaçları doğrultusunda mal ve hizmetlerin üreticisi rolünü üstlenmektedir.

4.3. Kamu Performans Yönetimine İlişkin Reformlar

1980'li yıllarda, OECD'ye üye ülkelerin birçoğunda kamu açıkları, dış borç yükü, işsizlik ve enflasyon artışı görülmüştür. Bu nedenle, söz konusu ülkelerde kamu yönetiminde reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ülke yönetimleri bu ihtiyacı, reform sağlayacak yasalar çıkararak gidermeye çalışmışlardır. Örneğin, ABD'de, 1993 yılında çıkarılan “*The Government Performance and Results Act*” adlı reform yasasıyla, kamu yönetiminde yeniden yapılandırma amaçlanmıştır (Büyükkılıç-Coşkun,2002:38). İngiltere'de ise, 1982 yılında “*Financial Management Act*” ile başlayan çalışmalar, 1988 yılında “*Next Step Initiative*” ve 1999 yılında “*The Modernising Government White Paper*”la sürmüştür, 2006 yılında “Birleşik Krallık Kamu Hizmeti Reformu”nun uygulamaya geçirilmesiyle etkisini devam ettirmiştir. Başbakanlık Strateji Birimince hazırlanan ve herkes için daha iyi kamu hizmetini hedefleyen bu son reformla, “*Yukarıdan Aşağı Kamu Performans Yönetim Modeli*” getirilmiştir (Prime Minister's Strateji Unit, 2006). Model, Dünya ölçeğinde bir kamu hizmeti, mükemmellik ve adil yönetimi amaçlamakta ve şu aşamaları içermektedir (Ateş, 2011:209-220) :

- Piyasa teşviklerinin oluşturulması,
- Hizmetleri, halkın biçimlendirmesi,
- Doğrudan müdahalede bulunulması,
- Çok boyutlu performans değerlendirmesi,
- Yeterlilik ve kapasite gelişiminin sağlanması,
- Ölçütlerin ve buna uygun göstergelerin belirlenmesi,
- Sonuç odaklılık ve iddialı sonuç hedeflerin belirlenmesi.

İngiltere için bile reform niteliği taşıyan bu kamu performans yönetim modelinin uygulanmasına bakıldığında şu açılardan kolaylıkları ve olumlu yanları olduğu görülmüştür (Ateş, 2011:227-239) :

- Modelin, bütüncül ve ilkel olması,
- Modelin, yönetime uygun olması,
- Modelin, saydam ve hesap verilebilir olması,
- Modelin, piyasa ekonomisine ve rekabet açık olması,
- Modelde, İKY'nin esnek ve dışa açık istihdam olması,
- Modelin, yararına inanıldığı için hükümetlerce desteklenmesi,
- Modelin, özel sektör tekniklerini içermesi ve ödüle dayanması,
- Başarı odaklı modelin, doğrudan sonuçlara yönelik katkı sağlaması,
- Modelde, hedef ve ölçütlerin iyi belirlenmesi ve ölçümün devamlılığı.

Performans yönetimi anlayışının Türk Kamu Personel Yönetiminde uygulanmasına yönelik reform çalışmalarına Türkiye'de, OECD'nin 1997 yıllık raporundaki tavsi-

yelere uygun olarak (OECD, 1998), beş yıl önce başlanmıştır. Kayırmacılığın, yolsuzluğun ve rüşvetin önlenmesi; eşitlik ve tarafsızlığa, liyakate, kariyere ve verimliliğe önem verilmesi amaçlanmıştır. Bu çalışmalarda ilk alan, yeni girenler içindir. Kamu personeli olmak için giriş sınavı, 1999 yılında merkezileştirilmiştir. Bu sınav, özerk ve uzman bir merkez tarafından merkezi bir organizasyonla yapılmaktadır.

İkinci reform alanı ise, mevcut kamu personeline ilişkindir. Buna göre, 12647/1999 sayılı “*Görevde Yükselme Yönetmeliği*” çıkarılarak, kamu personelinin yükselmesi için (eğitim alınması) sınavda başarılı olması (70%) şartı getirilmiştir.

Öte yandan Türkiye’de 7.Planda, kamu kesiminde modern yönetim bilimi ve teknikleri çerçevesinde insan gücünün niteliğinin yükseltilmesine ve verimli istihdamına özen gösterileceği (DPT,2000:90,md.774); kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması (DPT,2000:192, md.1837); insan kaynağı rejimi konusunda, norm kadrolara ve objektif seçme ölçütlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi, sendikal hakların geliştirilmesinin esas alınacağı belirtilmiştir (DPT,2000:192, md.1838).

4.4. Kamu Performans Yönetimi Çeşitleri

Kamu Performans Yönetimiyle, aslında kamu kurum ve kuruluşlarının tüm üretim girdilerinin performans etkisi kastedilmektedir. Zira kamu performans yönetimi temel olarak söz konusu kamusal üretim girdilerinin, kamusal mal ve hizmet üretimi sürecine katkısıyla ve faydasıyla ilgilenmektedir (Walker,1980:174). Diğer taraftan, yönetim tarafından bireysel performans geliştirme tekniği olarak kullanılan performans değerlendirme, belki de en eski yönetim tekniğidir. Buna göre sermaye, doğal kaynaklar, araç gereç ve teknolojinin yanı sıra insan kaynakları girdisinin de genelde performansa etkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla, Kamu Performans Yönetiminin konusu olmaktadır. Ancak bu üretim girdileri içinde ilk üç girdi için büyük ölçüde denetim ve sayısal girdi çıktı analizi yapabilmek mümkün iken, insan kaynakları girdisinin üretime katkısını ölçmek, her zaman istenilen düzeyde olamamaktadır. Üretime katılan unsurların tamamının performansı açısından bakıldığında ayrı, bunların içindeki farklı konumu nedeniyle insan kaynağının bireysel olarak kendisinin performansının yönetimi ayrı ve bu kaynakların çeşitli amaçlarla oluşturdukları takımlar olarak performans yönetimleri ayrı olmaktadır. Bu nedenle, ulusal düzey “*yukarıdan-aşağı*” performans yönetim

çeşidi (Ateş,2014:153-182) dışında; kamu kurum ve kuruluşlarınca yönetilmesi gereken performans, şu üç noktada odaklanmaktadır: Kurumsal performans, takım performansı ve bireysel performans.

4.4.1. Kurumsal Performans Yönetimi

Performans yönetiminin en kapsamlı ve daha çok mali olan çeşidi, kurumsal performans yönetimidir. Buna göre Kurumsal Performans Yönetimi, kurumun stratejik bir planlama yaparak, önceliklerini belirlemesi ve bu öncelikleri üst yönetimden alt birimlere ve insan kaynağına kadar yayması ve istenen sonuçlara ulaşılması sürecidir (Büyükkılıç-Coşkun,2002:66). Kurumsal performans yönetimi, bir taraftan hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanması için, diğer taraftan da kurumun verimlilik ilkelerine göre yönetilmeleri için en uygun bir araçtır. Böylece, kurumsal amaçların belirlenmesi ve bu amaçlara ulaşma derecesinin değerlendirilmesi sağlanmış olur (Usta,2010:40). Kurumsal Performans yönetiminde kullanılan bazı ölçütler, aynı zamanda kamu hizmetlerinde rekabet unsurları olarak görülebilmektedir. Buna göre, rekabetin 6 boyutunu da oluşturan performans ölçütleri ve önem dereceleri, yapılan bir araştırmaya göre (Riggs, 1986), Tablo.2’de verilmiştir.

Tablo 2. Kurumsal Performans Ölçütleri

No	Kurumsal Performans Ölçütleri	Önem Dereceleri %
1	Kalite Ölçütü	20
2	Maliyet Ölçütü	20
3	Zaman Ölçütü	20
4	İşgücü Ölçütü	15
5	Güvenilirlik Ölçütü	15
6	Hizmet Ölçütü	10
	Toplam	100

Kaynak: Riggs, J.(1986), “Monitoring with a Matrix that Motivates as it Measures”, Industrial Engineering, V.18, No.1.

4.4.2. Takım Performans Yönetimi

Takım performans yönetimi ise takımın, ulaştığı iş miktarına göre yönetilmesidir. Genellikle, takımlar yeni bir yönetim döneminde yöneticinin başarı için takım oluşturma girişimiyle, yeni bir projeye kalkışıldığında, büyük ve önemli bir hedefe

ulaşmak istendiğinde veya ortak bir hedef için insan kaynaklarının hedefle bütünleşmesi gerektiğinde ilgili ve yeterli kişilerden oluşturulmaktadır. Böylece, farklı özelliklere ve niteliklere sahip insan kaynağının, belli bir amacı gerçekleştirmek için bütünleşmeleri söz konusu olabilmektedir (Dengiz, 2000:118).

4.4.3. Bireysel Performans Yönetimi

Bireysel performans, kamu performans yönetimine yönelik ele alınması gereken bir başka performans çeşididir. Ancak, performans değerlendirmesi ile karıştırıldığından, kamu performans yönetiminde planlanması, yöneltmesi, denetlenmesi ve geliştirilmesi gereken en önemli parçasıdır. Çünkü objektif bir bireysel performans yönetimi, gerek kamu kurum ve kuruluşların yönetiminin performans hedeflerini ve standartlarını belirleme ve yönetsel başarısı açısından, gerekse insan kaynağının motivasyonuna ilişkin alınması gereken yönetsel karar ve önlemler açısından büyük bir öneme sahiptir (Walker,1980:199). Bireysel Performans Yönetiminin, kavramsal olarak diğer bir söylenişi ise, “İnsan Kaynakları Performans Yönetimi”dir.

5. İnsan Kaynakları Performans Yönetimi (İKPY)

İnsan kaynakları yönetiminde ilk önemli adım (stratejik) insan kaynakları kariyer planlaması olurken; ikinci önemli adım da, insan kaynaklarının performanslarının değerlendirilmesidir. Son adım ise, insan kaynaklarının performansa (değerlendirme sonucuna) göre yönetilmesidir.

5.1. İKPY Tanımı ve Önemi

İnsan kaynakları yönetimi yazınında çokça ele alınan bireysel performans, performans anlayışının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır (Talbot, 2007:495). Zira bu genelde birey ve takım performansının kurumsal performansa ve stratejiye ne kattığı ve nasıl gerçekleştirildiğiyle bağlantılıdır. İnsan kaynağı, kurumsal yeteneğin en önemli kaynağı olduğunun anlaşılması da bireysel performansın belirlenmesiyle ortaya çıkabilmektedir (Zehir-Acar,2005:17). İnsan kaynakları, yönetim içindeki kendi rollerini performansa destek olarak yeniden adlandırmayı düşündürmeli; yöneticiler, performans artışı sağlayacak araçlar bulmak için, teknolojideki en son gelişmeleri izlemek üzere yoğunlaşmalıdırlar (Mike, 1996:39). Zira gelecek bin yılda insan kaynakları, spor yıldızları gibi, yüksek performanslı kişilerden seçilecek, yüksek ücretli bir kariyere sahip olacaklar ve en iyi performans çıkaranlara büyük ödüller verilebilecektir!

İnsan kaynakları/bireysel performans yönetimi kurumun çalışma şartları, yapılan iş ve kullanılan iş teknolojisi gibi sabit değişkenlerden çok, yönetici ve çalışan etkileşiminin performansa olumlu katkısını sağlama sürecidir. Bu sürecin, geçmişten gelerek oluşan “kurum kültürü” ile bu kültürün etkisi altında ortaya çıkan “kurum iklimi”nden büyük ölçüde etkilenmesi söz konusudur. Zira performansa etkisini belirlemeye yönelik araştırmalar göstermektedir ki, kurumsal bağlılık-performans, iş doyumu-performans, iş ilgisi-performans, rol belirsizliği-performans ve rol çatışması-performans etkileşimi söz konusudur (Bilgiç,2010:68-71). Dolayısıyla, kurumsal iklimin olumlu manada “kurum vatandaşlığı” ve kurumsal bağlılık yönünde olmasını sağlamak; görev ve rol belirsizliği nedeniyle ortaya çıkabilecek çatışmayı engellemek; çalışanların işe ilgisini artırmak ve iş doyumunu sağlamak ta bireysel performans yönetiminin amaçları arasındadır. Ancak unutulmaması gereken konu, bireysel performans yönetiminde özendirmenin (motivasyonun), performansı artırma aracı olarak kullanılmasıdır. Diğer bir deyişle bireysel performans yönetiminde, elde edilen performans amaç ve sonuç olurken, özendirme bu amaca ulaşma ve sağlama aracıdır.

İnsan kaynakları/bireysel performansın kamu yönetiminde ele alınması durumunda ise, haliyle kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları ile kurum insan kaynaklarına ilişkin her türlü karar ve uygulamaların mevzuata göre yapılması gerekmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki insan kaynaklarının, çalışma başarılarına göre değerlendirilip, ücretlendirilmesi, ödüllendirilmesi ve yükseltilmesinin performans anlayışına göre yapılması anlamına gelen bu kavramın, kamu hukuku ilkeleri ile anayasa ve kanunlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin sürekliliği ve düzenliliği, vatandaş memnuniyeti ile hükümetlerin kamu hizmeti politikaları kapsamında ele alınması gerekmektedir. Dolayısıyla, genel olarak “Devlet memuru” diye adlandırdığımız kamu kurumu ve kuruluşlarındaki insan kaynaklarını, performanslarını dikkate alarak yönetmek, kamu yararı anlayışı ile kamu hukukunu oluşturan genel ve kurumsal mevzuat dışlanmadan yapılması gereken bir yönetim olmak zorundadır. Bu nedenle, bireysel kamu performans yönetimindeki ekonomiklik, verimlilik ve etkililik ilkelerinin, kamu yararı ilkesinin önüne geçebileceği düşünülmemelidir. Özellikle temel kamu hizmetleri sayılan adalet, savunma, güvenlik, içişleri, diplomasi ve maliye hizmetlerinde ekonomik, verimli ve etkili olmak adına, hizmetin ilke ve amaçlarına ters düşmemek gerekmektedir. Sonuç olarak insan kaynakları (bireysel) performans yönetimi, kamu çalışanlarının kamu yönetimi anlayış, ilke ve kuralları çerçevesinde performanslarına göre yönetilmesi anlamına gelmektedir.

5.2. İKPY İlke ve Özellikleri

Bilindiği üzere ilkeler, uygulamayı büyük ölçüde etkileyen, göz ardı edilmemesi gereken, uyulduğunda başarıyı büyük ölçüde etkileyen, daha önce denenmiş

genel kural ve önerilerdir. Bu açıdan ele alındığında insan kaynakları/bireysel performans yönetimi ilkelerinin de, kurum çalışanlarının performans yönetimini olumlu yönde etkilemesi ve geliştirilmesi gerekmektedir.

Kamu performans yönetimini bireysel açıdan ele almamız halinde, uyulması gereken ilkeleri, insan kaynakları yönetiminde de başarıyı sağlayan ilkeler olarak ele almak mümkündür. Söz konusu ilkeler geniş açıdan bakıldığında, insan kaynakları yönetiminde adil ve yeterli ücret ilkesi, hizmet içi eğitim ilkesi, uzman kişilere başvurma ilkesi, halef yetiştirme ilkesi, yönetimi geliştirme ilkesi ve hakkaniyet ilkesi olarak sayılmaktadır (Aykaç ve diğer,2007: 64-72)

Genel kabul görmüş İKY ilkeleri ise, Tutum'a göre eşitlik, yeterlik, kariyer, tarafsızlık, güvence ve sınıflandırma ilkeleri olmaktadır (Tutum,1979:18-43). Ancak insan kaynaklarına yönelik olarak alınan hemen her aşama ve düzeydeki yönetsel karar ve uygulamalarda dikkat edilmesi gereken bu beş ilkeye, bireysel performans yönetimiyle ilgili olarak performans ve açıklık ilkeleri de eklenmelidir.

5.3. İKPY Süreci

İnsan Kaynakları Performans Yönetimi uygulama süreci, başlıca üç aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar, öncelikle analiz aşamalarıdır. Daha sonra, performans belirleme aşamaları gelmektedir. Sürecin son aşaması ise, performans belirlenen insan kaynakları yönetim uygulamalarıdır.

5.3.1. Analiz Aşamaları

İKPY sürecinde hazırlık anlamına da gelen analizler aşamaları, öncelikle örgüt analiziyle başlamaktadır. Daha sonra, iş analizi ve iş ölçümüyle devam etmektedir. Analizler, son olarak norm kadrolamayla tamamlanmaktadır.

5.3.1.1. Örgüt Analizi

Örgüt analizi insan kaynakları planlaması için girişilen faaliyetlerin başlangıcını oluşturan analizlerin, ilk aşamasını oluşturmaktadır. Örgüt analizini kısaca, örgütün var olan ve henüz etkisi süren, güncelliğini koruyan amaç ve görevleri esas alınarak, birimlerdeki amaca uygun olmayan görevlerin ayıklanması, bazı birimlerin kaldırılması, birleştirilmesi, değiştirilmesi veya yeniden kurulması yönündeki gereksinimlerin belirlenmesi olarak tanımlayabiliriz. Buna göre örgüt analizi sonucunda, iki ürün ortaya çıkmaktadır. Bunların ilki, örgütün mevcut durum ve şeması, diğeri ise önerilen yeni örgüt yapısı ve şemasıdır.

Ortak amaç ya da amaçların gerçekleştirilmesiyle görevli insan kaynaklarının temel özelliklerinin belirlenmesi ve etkin bir çalışma için gerekli ana yapının kurulması amacıyla yapılacak bir örgüt analizi, çok çeşitli açılardan bakılarak yapılmalı ve bir analiz formu oluşturularak, örgütün kurulmasını oluşturan temel kaynakların incelenmesiyle başlanmalıdır. İkinci olarak, örgüt amaçlarının gerçekleştirilebilmesi amacıyla, örgüt yönetiminin yerine getirmesi gereken iş ve görevlerin belirlenmesi gerekir. Örgütün öncelikle mevcut yapı ve işleyişinin ortaya konduğu, daha sonra da belirlenecek ilke ve politikalara göre yeni bir örgüt yapısının önerildiği örgüt analizinin üçüncü aşamasında, analizi yapılan örgütün, örgütlenme ilkeleri ve modelinin ne olacağına karar verilmelidir. Ancak, amaçlara ulaşmak için bir araç olarak gerçekleştirilen örgütlenme, örgütlenme ilkelerine uygun olarak yapılmalıdır. Örgüt analizinin son aşamasında ise, önerilen yeni örgütün şemasına ulaşılmalıdır.

5.3.1.2. İş Analizi

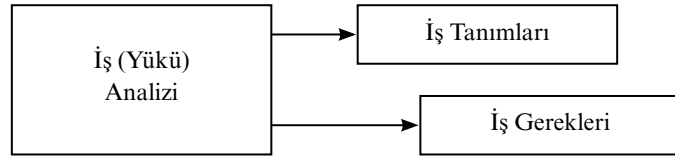
İş (yükü) analizi kısaca bir işini en önemli yönlerini ortaya çıkararak o işi tanımlama ve çözümleme sürecidir. Kurumdaki İnsan kaynağının işlevleri, kullandıkları yöntemler, araçlar, ürettikleri mal ve hizmetler ile işleri için gerekli olan bilgi, yetenek ve nitelikleri hakkında veri toplamaktır (Yüksel, 2000:82). İş analizi kavramında dikkat edilmesi gereken unsur ise, insan kaynakları yönetimi ile üretim yönetimi çerçevesinde farklı anlamları bünyesinde barındırmasıdır. Bu bağlamda, kullanım alanları itibariyle kavramların birbirleri ile karıştırılmaması gerekmektedir. Üretim yönetimi açısından iş analizini, şu şekilde tanımlamak mümkündür: Üretim faktörlerinden mümkün olan en yüksek düzeyde yararlanabilmek için, aralarındaki ilişkilerin bilinmesi, düzenlenmesi ve ölçülmesi gerekmektedir. Bu amaca yönelik sistematik araştırmaların tümüne, iş analizi denmektedir.

İnsan kaynakları açısından iş analizi ise, işlerle ilgili ayrıntılı bilgilerin toplanması, işin doğru tanımının yapılması ve işi yapacak insan kaynağının doğru işte çalıştırılması amacına yönelik yapılan çalışmalar şeklinde tanımlanabilir (Sabuncuoğlu, 2000:54). Gerçekte paralel çabalar gibi görünse de, her iki alanda da iş analizi çalışmalarının farklı uygulamaları ve elde edilen sonuçların farklı alanlarda kullanımı söz konudur. Buna karşın, her iki alanda kullanılan iş analizi çalışmalarını da kesin bir biçimde birbirinden ayırmak mümkün değildir.

İş analiziyle karıştırılmaması gereken diğeri bir analiz ise, görev analizidir. Görev analizinde, görevin işlerden oluştuğunu bilmek gerekir. Diğeri bir deyişle, kurumda birime veya kişiye verilen görevin yerine getirilmesi demek, bu görev nedeniyle bazı iş, işlem ve formalitelerin yapılması demektir. Örneğin avukatlık bir görevdir, dava açmak, savunma yapmak, hukuki görüş bildirmek ise avu-

katlık görevinin gereği işlerdir. Bu nedenle, görev analizinde en çok kullanılan ve bazen de karıştırılan yetki, sorumluluk, görev, iş, işlem ve formalite gibi kavramları önceden tanımlamak gerekir.

Şekil 3. İş (Yükü) Analizi Sonucu Ürünler



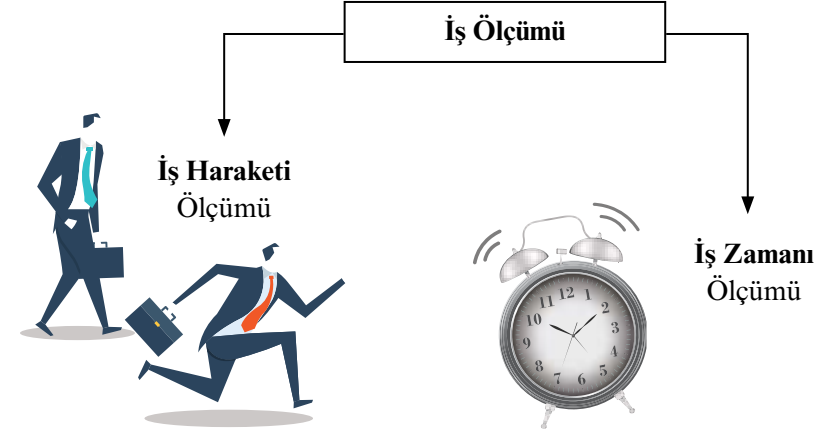
İş (yükü) analizi sonucunda, Şekil 2’de görüleceği üzere, iş tanımı ve iş gereklere olmak üzere iki önemli ürün ortaya çıkarılmaktadır. Buna göre, “iş tanımı”nda, öncelikle yerine getirilmesi gereken hangi işlerin olduğu; söz konusu işlerin kapsamı, oluşum süreci ve özellikleri ve bu iş için yerine getirilmesi gereken görevler, yetki ve sorumluluklar, denetim alanı, diğer iş ve görevlerle bağlantısı bulunmaktadır. İş tanımında ısıtma, aydınlatma, gürültü seviyesi, işin içeride ve dışarıda yapılması gibi çalışma koşullarına ilişkin bilgiler de yer almalıdır. İş tanımı bize son olarak, bu işin en iyi biçimde yapılması için gerekli eğitim seviyesi, mesleki bilgi ve deneyim, yabancı dil bilgisi, fiziksel ve zihinsel çaba oranlarını da vermelidir (Cascio,2003:134).

İş yükü analizi sonucu elde edilen diğer bir ürün ise, “iş gereklere” diye adlandırılan ve kurumdaki belli bir işi yerine getirmek için sağlanacak insan kaynağında olması gerekli yetenek ve becerilerin belirlenmesidir. Diğer bir deyişle, daha önce iş analiziyle belirlenmiş ve tanımlanmış olan iş/görev tanımına en uygun insan kaynağının tanımlanması söz konusu olur. İş gereklere bilmesiyle, söz konusu iş için insan kaynağı seçiminde, eğitiminde, değerlendirilmesinde ve performans planlamasında önemli bilgilere ulaşılmış olur.

5.3.1.3. İş Ölçümü

İş ölçümü, işlerin yapılma aşaması ve yapılma zamanı açısından ayrıntılı incelenmesidir. Bu bakımdan iş ölçümü, örgütteki insan kaynaklarının çalışması incelenerek, performanslarını etkileyen faktörleri belirlemek için kullanılan iki farklı ölçümün bileşimidir (Kanawaty,1997:31). Bunlar, Şekil 4’de görülen iş hareket ve iş zaman ölçümleridir.

Şekil 4. İş Ölçümü Açılımı



Frank Gilbreth tarafından ortaya atılan “hareket ölçümü”, bazı kaynaklarda “Metod Etüdü” veya “İş Akımı İncelemesi” olarak ta yer almakta ve daha kolay ve etkin yöntemlerin geliştirilmesi, uygulanması ve performansın verimli ve etkili olma anlamında artırılması amacıyla, bir işin yapılışındaki var olan ve önerilen iş akımının bilimsel olarak izlenip kaydedilmesi ve eleştirel incelemesinin yapılması olarak tanımlanmaktadır (Kanawaty,1997:83).

“İş zamanı ölçümü” ise, diğer adı “Zaman Etüdü” olup iş ölçümünün bir parçasıdır. Kısaca etüdü edilen işin ne kadar zamanda yapılacağı belirlenmesi anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle, iş zaman ölçümü nitelikli bir insan kaynağının belli bir işi, belli bir performansla yapması için gereken zamanın önceden ölçülmesidir (Kanawaty,1997:36). Bu nedenle, iş zaman ölçümünün amacı, bir işin yapılmasında harcanan zamanı, zaman kaybını ortaya çıkaracak biçimde ölçerek, yönetime bu ölçüleri vermektir (Timur,1984:25). Söz konusu zaman, aslında ölçülen iş için “standart zaman” olmaktadır. Ancak, bu standart zamanın belirlenmesinde üç verinin varsayıldığı temel alınmaktadır. Bu verilerin ilki, ölçüm sırasında gözlenen insan kaynağının o işe uygun nitelikte olduğu varsayımdır. Diğerleri, bu insan kaynağının ölçülen işi ortalamanın üzerinde veya en azından ortalama bir iş başarımı ile yapacağı varsayımdır. Son olarak, iş ölçümünün yapıldığı ortamın ısıtma, aydınlatma ve havalandırma gibi fiziksel koşullarının genel koşullar olması ile kullanılan araçların ergonomikliğin genelliği söz konusu olmalıdır.

5.3.1.4. Norm Kadrolama

Norm kadrolama, insan kaynakları planlamasının en somut sonucudur ve stan-

dart kadroların oluşturulması; diğer bir deyişle bir kuruluşun, kurulma amacına ulaşması için tamamlanması gereken iş yüküne göre en uygun sayı ve nitelikteki insan kaynaklarının belirlenmesidir. Norm kadrolamayla, gereksiz istihdam önlenmiş olur. Yeni eğitim programları belirlenir. Yeni istihdam için veri oluşturulmuş olur. Unvan enflasyonunun önüne geçilmiş olur. İnsan kaynaklarına ilişkin giderler gerçeğe olur.

Norm kadroların belirlenmesinde en uygun yöntem göre, öncelikle kuruluştaki her bir birimin yıllık toplam iş yükü saat/yıl olarak belirlenir. Daha sonra, bu saat/yıl, kuruluştaki insan kaynaklarının bir yıllık çalışma süresiyle orantılanır. Buna göre, örneğin bir kamu kuruluşunda örgüt analizi, iş analizi ve iş ölçümü yapılan birimindeki işyükü, yıllık 8000 saat ise, bu süre, Türkiye’de devlet memurları için belirlenen ortalama çalışma süresi yıllık 1600 saate bölünür. Sonuçta, örnek birimdeki norm kadronun beş olduğu anlaşılır (Bkz.Bilgin, 2004b).

Norm kadrolamada, bu hesaplamanın öncesinde ise, gerçek ve yedek işgücü oranlarının belirlenmesi anlamına gelen “*işgücü oranlaması*” ile kuruluş amacına doğrudan hizmet eden birimler ile yardımcı birimlerdeki kadro oranlarının belirlenmesi anlamına gelen ve ana hizmet birimi mesleki/kariyer kadroların % 70’den az olmaması gereken “*kadro oranlaması*”nın yapılması gerekir. Bu tür oranlamaların yapılmaması, kurumlara yönelik hantallık ve gereksiz formalite eleştirilerin artmasına yol açabilmektedir. Zira kurumların kariyer/uzman kadrolarında çalışacakların, kurumun esas iş ve hizmetlerini yerine getirmek üzere işe alınıp, yetiştirilmeleri söz konusudur.

5.3.2. Performans Belirleme Aşamaları

Performans belirleme aşaması, analiz sürecinin tamamlanması sonrasında geçilen bir aşamadır. Buna göre önce performans ölçütlerinin neler olacağı üzerinde durulmalıdır. Daha sonra da bu ölçütlere göre yapılması, tamamlanması veya başlatılması gereken tanımlanmış iş, işlem, formalite ve etkinlikler anlamındaki göstergelerin belirlenmesi gerekir (Bouckaert-Dooren,2009:154-155). Son olarak, performans ölçütleri kapsamındaki göstergelere bakılması/sayılması anlamında performans değerlendirmesi yapılmalıdır.

5.3.2.1. Performans Ölçütleri Geliştirme

Performans ölçütleri, takım performansı ise her birimin, bireysel performans ise her bireyin öncelikle tanımlanmış görevleridir. Daha sonra da, bu görevlere özgü insan kaynakları tanımlarıdır/özellikleridir. Bu nedenle, kurumda çalışan bütün

insan kaynakları tarafından kolayca anlaşılabilir, açık ve belirgin olmalı; performans ölçütlerine özgü olarak, İngilizce başharfleriyle kısaca “SMART” diyebileceğimiz, aşağıdaki özellikleri taşımalıdır:

- S : Specific = Belirlenmiş
- M : Measuarble = Ölçülebilir
- A : Achievable = Ulaşılabilir
- R : Related = Bağlantılı
- T : Time bound = Zamanlı

Bireysel performans ölçütleri içinde en önemli ölçüt grubunu, iş ölçütleri oluşturmaktadır (Bkz.Bilgin,2008). Çünkü performans değerlemede esas olan işe ilişkin ölçütlere göre değerlemedir. **İş ölçütleri**, öncelikle liderlik özelliği taşıyan yöneticilik ölçütleri bağlamındaki yönetsel iş ölçütleridir.

İş ölçütlerinin ikinci grubunu, mesleki bilgiye dayalı iş ölçütleri oluşturmaktadır. Bu ölçütler, personelin işini yaparken kullanması gereken mesleki bilgilerin neler olduğuna ilişkin bilgilerdir. Performansın değerlemede personelin bu bilgilerden hangilerini ne zaman, nerede, ne kadar ve nasıl kullandığına bakılması gerekmektedir. Uygulamada bu bilgiler göreve yeni başladığında daha çok eğitime dayanan işbilgileri olurken, giderek görevsel bilgilere ve mesleki bilgilere dayalı olarak kullanılmaktadır. Ancak kullanılmasında en çok sakıncalı olan işbilgisi, içinde örgütsel körlük ve kötü geleneklerin de yer aldığı kurum kültüründen etkilenen kurum işbilgisi ile rastlantısal başarılar ve ders çıkarılmayan başarısızlıkların da yer aldığı deneyime dayalı işbilgisi olmaktadır.

İş ölçütlerinde yetkinliğin arandığı en büyük grup, tutum ve davranışlara ilişkin üçüncü iş ölçütleri grubu olmaktadır. Bu ölçütler, personelin iş ortamındaki hem biçimsel hem de biçimsel olmayan kurumsal amaçlı tutum ve davranışlarıdır. Burada ölçülmek istenen kurum çalışanlarının genel olarak uyum yetkinliğidir. Performansa etkisi çoğunlukla doğrudan olmayan yetkinliklerdir. Ancak azim, çalışkanlık, esneklik, disiplin ve katılım gibi yetkinliklerin performansa etkisi, dolaylı olmakla birlikte iş miktarının ortaya çıkmasına çok büyük katkı sağlayabilmektedir.

Bireysel performans değerlemede kullanılması en gerekli olup, en kolay ve en basit biçimde değerlemesi mümkün olan iş ölçütleri grubu, gerçekleşen iş miktarına ilişkin ölçütler olmaktadır. Ölçülebildiği sürece performans değerlemesine en fazla faydayı sağlayan bu iş ölçütlerinde, karşılaşılan sorun başlangıçta ortaya çıkmaktadır. Zira sayılması gereken işlerin her birim için farklı olması, her birimdeki işlerin bile farklı olması, bu farklılığın bazen işin öneminden dolayı, bazen sürecin uzamasından dolayı, bazen işin zorluğundan, bazen de işin basit, rutin ama çokluğundan dolayı ölçmeyi zorlaştırabilmektedir.

Bireysel performans değerlemede en sıkıntılı ölçüt grubu, **kişisel ölçütler** olmaktadır. Bu gruba giren ölçütler, değerlemede öznelliğe en açık ölçütlerdir. Değerlendiricinin bakış açısına göre önemi değişebildiği gibi, değerlemedeki önemi de işe göre değişebilmektedir. Buna göre insan ilişkilerinin önemli olduğu görevlerdeki personel için kişisel ölçütlere göre değerlendirme oranı yüksek olurken; mekanik işler için daha az öneme sahiptir. Ancak iş dışında da insanların çevresindekilerce ilişkilerinde de temel değerlendirme ölçütleri olan kişisel ölçütleri, kurumsal ortamda performans değerlemesi için kullanırken oranını düşük tutmak gerekmektedir. Zira dürüstlük, tarafsızlık nezaket gibi yapılan işle ilgili çok düşük olan ölçütler ile uygun giyim, temiz ve bakımlılık gibi ilgisi çok dolaylı olan kişisel ölçütler bulunmaktadır.

Bireysel performans değerlemesinde, değerlemenin performansa göre yapılmasını sağlamak amacıyla, değerlendirme amaçlı olarak hazırlanan yukarıdaki iş ölçütleri ile kişisel ölçütlerin değerlendirme oranlarının neler olduğunun önceden belirlenmesi gerekmektedir. Ancak, bu ölçütlerin içinde performansa doğrudan etkisi olan iş ölçütlerinin değerlendirme oranlarının en yüksek olması gerektiği unutulmamalıdır. Zira değerlemeyi performans esaslı yapmak üzere kalkışılan bir uygulamada, değerlendiricilerin ve değerlendirme yapılan personelin hatta diğer personelin de itiraz etmeyecekleri değerlendirme ölçütleri grubu açık, sayılabilir ve ölçülebilir nitelikteki “*Gerçekleşen İş Miktarı (Performans) Ölçütleri*”dir. Bu nedenle, iki grupta toplanabilecek değerlendirme ölçütlerinin önce iş ve kişisel ölçütler olarak iki ağırlıklı olması; daha sonra da iş ölçütlerinin performans ölçütleri ve diğer ölçütler olarak ağırlık puanı oluşturulması uygun olacaktır (Bilgin,2008). Buna göre bireysel performans ölçütlerinin oranları en az şu şekilde belirlenmelidir:

- İşe İlişkin Ölçütlerin Değerleme Oranı : % 90
 - Yönetimsel İş Ölçütü : 15
 - Mesleki Bilgiye Dayalı İş Ölçütü : 15
 - Tutum ve Davranışa Dayalı İş Ölçütü : 10
 - Gerçekleşen İş Miktarı (Performans) Ölçütü : 50
- Kişisel Ölçütlerin Değerleme Oranı : % 10

Bu oranlar, halkla ilişkilerin görevsel olarak önemli olduğu işlerde kişisel ölçütlerin önemi nedeniyle bu ölçütlerin lehine değişmelidir. Vali ve kaymakamlar, hakim ve savcılar, öğretmenler ile polislerin kişisel ölçütlere göre değerlendirme oranı daha fazla olmalıdır (Bilgin,2008). Ancak her durumda, sayılabilir ve ölçülebilir nitelikteki gerçekleşen iş miktarına ilişkin performans iş ölçütlerinin ağırlığı, değerlendirme % 50'nin altına düşmemelidir. Değerlemenin ücretleme amaçlı yapılması halinde ise, performans ölçütü % 90 oranında bir ağırlığa sahip olmalıdır. Bu orana % 10 oranında da yönetimsel iş ölçütü ağırlığı eklenmelidir ya da işin doğrudan yapılmasına katkıda bulunan alt ve orta seviye yöneticilik görevleri,

performans ölçütü grubundan sayılmalıdır. Üst yöneticiliğin özendirilmesi amaçlı performans ücretlemesi ise, abartısız yapılmalı, iş performansını bizzat gösteren personelin itirazına neden olacak ağırlıkta olmamalıdır.

5.3.2.2. Performans Göstergeleri Belirleme

Değerlemede bireysel performans göstergeleri, daha önce belirlenmiş olan bireysel performans ölçütlerinin gerçekleşme durumudur. Diğer bir deyişle, ölçütler birime ya da bireylere verilen görevler olurken, bu görevlerin yerine getirilmesi için gösterilen çaba, görev amaçlı olarak iş tanımına uygun gerçekleşen iş/işlem/formalite ve etkinliklerdir. Ancak, bu işlerin de ana hatlarıyla belirlenmesi gerekir. Buna göre, bir öğretim üyesinin araştırma, eğitim ve yayımdan oluşan başlıca üç temel görevi/performans ölçütü varsa, bu görevlerin yerine getirilmesi adına yapılan araştırma sayısı, verilen ders sayısı ve yayımlanan kitap ya da makale sayısı performans göstergesi olmaktadır. Böylece, ölçütler değerlendirme bakış açısı olurken, göstergeler gerçekleşen son durumdur.

Doğaldır ki, ölçütlere göre belirlenmiş olan göstergelerin her biri aynı ağırlıkta değildir. Özellikle performans göstergelerinde, görev amacına ve iş tanımına uygun olarak gerçekleşen işlerin önemi, süresi, zihinsel ve bedensel çabası, tehlikesi, azlığı-çokluğu, rutin veya değişken oluşu değişik olabilmektedir. Bu nedenle bireysel performans göstergelerinin puanlarının belirlenmesinde, gerçekleşen performans göstergesi işlerin özelliğine göre farklı olmalıdır.

Performansa göre ücretlemede örneğin, “*fıtık ameliyatı ile kalp ameliyatı*”nın ücrete yansıyan gösterge puanları, zor olanın lehine farklı belirlenmelidir. Ancak, genel değerlendirme sadece birim bazındaki işler dikkate alınacağından aynı veya benzer nitelikteki bütün işlerin gösterge puanları da aynı olmak zorundadır. Bu nedenle, yardımcı birimlerdeki genellikle rutin yapılan aynı işler için performans gösterge puanları arasında büyük farklar olmazken, ana hizmet birimlerindeki işlerin gösterge puanları, işin özelliğine göre çok farklı olabilmektedir. Hizmet edilen hedef kitlenin, her gün farklı hizmet talep etmesi sonucu, göstergelerde güncelleme gerekmektedir.

5.3.2.3. Performans Değerlendirme

Kamu yönetiminde, kurumun etkili olması ne kadar önemli ise, çalışanların verimli olması da o oranda önemli olmaktadır. Bu verimi sürekli tutmak ya da daha da yükseltebilmek için insan kaynağının çeşitli zamanlarda ve çeşitli yöntemlerle değerlendirmeye tabi tutulması gereklidir. Kurum açısından bu derecede bir öne-

me sahip olan değerlendirme konusu, insan kaynağının kuruluş içindeki başarısı ya da başarısızlığı hakkında bir karar verme işlemi olarak tanımlanabilir.

Bireysel performans değerlemenin, çalışanlardan geribildirim almak, personelin davranışlarını ve bu davranışların sonuçlarını kontrol etmek (Gabris,1986:70) ile bireylerin kişisel özelliklerini sınıflandırmaktan oluşan başlıca üç amacı vardır (Gabris and: 2001:155). Değerlemenin diğer yönetsel işlemlere yönelik amaçları ise şunlardır:

- İnsan kaynaklarını tanıma,
- İnsan kaynaklarının kurumsal sorunlarını belirleme,
- İnsan kaynaklarının gerçek performanslarını belirleme,
- İnsan kaynaklarının performans dayalı ücretlerini belirleme,
- İnsan kaynaklarının performans dayalı yükselmesini belirleme,
- İnsan kaynaklarının performans dayalı ödüllerini belirleme,
- İnsan kaynaklarının performans dayalı eğitim ihtiyacını belirleme,
- İnsan kaynaklarını performans dayalı planlama.

Ancak, bireysel performans değerlemesi, çalışanların iyiden kötüye doğru sıralanması değil; kurumsal amaçların astlar tarafından öncelikle anlaşılma ve benimsenme derecesinin ortaya çıkarılması, bu amaçların herkes tarafından asgari seviyede yerine getirilmesinin temin edilmesi ve herkesin mutlu olduğu dinamik çalışma ortamının sürekli korunmasıdır. Amirden çalışanlara bakışın bir göstergesi olan klasik performans değerlendirme sistemleri, günümüzde bu noktada önemlerini yitirmişlerdir. Çünkü bireysel performans değerlendirme sisteminden kurumların esas beklentisi, gelecekteki kariyer planlamalarında kimin nerede olduğunun tespit edilmesinde bir araç olması değil, çalışanlar boyutunda sisteme önemli geri beslemeler vermesi; sistemi sürekli olarak geleceğe ve örgütsel vizyona yönlendirmesi, kuruluşu geleceğe taşıyarak devamlılığının sağlanmasıdır.

5.3.3. Performansa Göre Uygulamalar

Performansa göre insan kaynakları yönetimi uygulamaları çeşitlidir. Örneğin insan kaynaklarının performanslarına bakılarak, eğitimin yönlendirilmesi; yeni istihdama gidilmesi; kariyer planlamasının yapılandırılması; yükseltilmesi; ücretlendirilmesi ve ödüllendirilmesi. Ancak, bunların içinde yükselme, ücretleme ve ödülleme performans göre uygulamalarda en çok öne çıkanlar olmaktadır. Özellikle ücretleme ve ödülleme, gerek kuramcılar ve gerekse uygulamacılar açısından en çok merak edilen ve inceleme konusu yapılanlardır. Zira, kurum çalışanını insan kaynaklarını en çok özendiren ve memnun eden araçlardır.

5.3.3.1. Performansa Göre Ücretleme

Bireysel performansı değerlendirmenin önemli bir sonucu da, ücretlemedir. Zira ücret, nesnel ölçütlere dayanarak yapılan bir performans değerlendirilmesiyle, çalışanların gösterdikleri başarı ve hedeflere ulaşma derecesine göre verilir. Bu nedenle, performans göre ücretlendirme, insan kaynağı açısından çalışmasının karşılığında elde ettiği bir bedel; çok çalışması durumunda ise, takdir edilme ve ödül niteliğindedir. Bu etkileşimin yanlış sonuçlar vermemesi için, en uygun ücret sisteminin belirlenmesi gerekir. Ancak, hemen söylemek gerekir ki kamu yönetiminde performansı ve performansa göre ücretler belirlemek, kamu hizmetinin yapısı ve özellikleri gereği oldukça zordur. Zira eğer performans belli olmuş ve bir gelir elde edilmiş ise, bu gelirin ücretlere yansıtılmasında performans yerine, çalışanların her bakımdan memnuniyet seviyeleri öne çıkacağından; bazı adaletsizlikler söz konusu olabilecektir (Kestane, 2003:136).

Performansa göre ücretleme sistemi, konumuz açısından önemli olduğu kadar, günümüzde de geçerliliği ve tercih edilişi en yüksek olan, kullanımı açısından da adil ücret ilkesini sağlayan bir ücretleme sistemidir. Bu nedendir ki, 1993 yılından bu yana OECD üyesi birçok ülkedeki kamu kurum ve kuruluşlarında, modern insan kaynakları yönetimine geçişin önemli bir adımı olarak, performans göre ücretleme uygulanmaktadır (Emery, 2004:157).

İnsan kaynağının görevli olduğu işte gösterdiği performans ölçümünün yapıldığı bu sistemde, ücret ile performans arasında doğru bir orantının kurulması söz konusudur (Eraslan-Tozlu,2011:40). Bu orantının geçerliliği ve kuruluştaki etkin uygulaması, kuruluş çalışanları arasında performansın gereğine ve önemine ilişkin bir anlayışın oluşmasını sağlamaktadır (Canman, 2000:207). Bu sayede, başarılı olanların memnun olması, başarısız olanların ise olumlu yönde etkilenmesi söz konusudur. Böylece, her iki grup çalışanların da özendirilmesi mümkün olur. Ancak, tüm bu olumlu yanlarına karşın, performans göre ücretlemede performans ölçütlerinin doğru ve yeterli belirlenememesi, rekabetin çatışmaya dönüşmesi ve kuruluşa ek maliyetler getirmesi gibi olumsuz tarafları da bulunmaktadır.

Bireysel performans göre ücretleme, bireysel performans ile ücret arasında doğru orantıyla ücretlerin belirlenmesi ve artırılmasıdır. Böylece, kuruluştaki insan kaynaklarına, aldıkları performans değerlendirme sonuçlarına bakılarak, ücret verilmekte ve esasen performans artışı hedeflenmektedir (Ünal,1998:11). Performansa göre ücretlemenin başarıyla sürdürülebilmesi için, şu ilkelere özen gösterilmesi gerekir (Bloedorn,2002:241-243) :

- Ücretleme, emek ve performans karşılığı olmalıdır;
- Ücretleme, kuruluş amaç ve kültürünü destekleyici olmalıdır;

- Ücretleme, üst yönetici(CEO) ve diğer yöneticileri ayırmalıdır;
- Ücretleme, süreye göre aylık, yıllık vb. olmalıdır;
- Performansa göre ücret oranlarının arası yeterince açık olmalıdır;
- Ücretleme, kamu veya özel ortaklarını memnun etmelidir;
- Ücretleme, kıdemi de dikkate alınmalıdır;
- Ücretleme, kamu ve özel örneklerle kıyasa tabi tutulmalıdır;
- Ücretleme, düzenli ve ödüllendirici olmalıdır;
- Ücretleme, performansı artırıcı olmalıdır.

5.3.3.2. Performansa Göre Ödülleme

Bireysel performansa göre ödüllendirme, bireylerin, bireysel performansının beklenen oranda olmasını sağlayıcı yönde ödüllendirilmesi demektir. Dolayısıyla, ödüllendirmenin amacı öncelikle performans artışını sağlamak, daha sonra ise uygun elemanları kuruluştaki tutmaktır (Ergin,2002:169). O halde, yüksek performans için, temel ücret üzerine artı ücret, ücret dışı haklar ve teşvikleri gerekli davranışları pekiştirecek bütünleştirici bir ödüllendirme sistemine sahip olmak gerekmektedir (Lockwood,2003:15). Ödüllendirme, kurumsal performans gereksinimlerine uymak zorunda olmasına ek olarak, aynı zamanda çalışanların gereksinimlerini de motive edici bir biçimde karşılık vermelidir (Demir,1998:56). “Ödüllendirilen eylem ve davranışlar, yinelenir” ilkesi ile eski dildeki “marifet iltifata tabidir” özdeyişimiz gereği, çalışanların performanslarını betimleyen üstün hizmet, özel başarılar ile buluş ve önerilerin özendirilmesi için ödüllendirilmeleri gerekir (Tutum,1979:185).

Ödüllendirme etkin yöneticilerin kullanması gereken önemli bir araçtır. Buna göre, etkin bir yönetici kendine şu soruyu sormalıdır: Hizmet ettiğim kurumun performansını ve elde edeceği sonuçları önemli ölçüde etkileyecek ne tür bir katkı olabilir? Zira katkı üzerinde yoğunlaşma, etkinliğin anahtarıdır (Drucker,1994:71). Bu anahtarın kullanılması bireyin performansını artırıp, ödüle yaklaştıran kurumsal performansın artışına da olumlu etki yapmaktadır.

Bireysel performansa göre ödüllendirmenin iki temel ilke ve stratejisi bulunmaktadır. Bunların birincisi “*yeni ödeme*” dir. Diğeri ise, “*duruma göre ödeme*”dir. Ancak, yeni ödeme, çalışanların değerlendirilmeleri sonucu ortaya çıkan yeni ürüne göre yeni ödeme anlamında ödüllendirme olurken; duruma göre ödeme stratejisi, personelin performans seviyesine göre uygulanmaktadır (Wood,1996:53).

5.4. İKPY Sağladığı Faydalar

İnsan Kaynakları Performans Yönetiminde karşılaşılan çeşitli güçlüklerle karşı, çok sayıda faydası bulunmaktadır. Zira öncelikle Kamu Performans Yönetiminin, yöneltilen çeşitli eleştirilere karşı, performans yönetimi anlayışının getirdiği olumlu özelliklerinin analiz edilmesi, izlenmesi ve etkili bir biçimde uygulanabilmesi durumunda, yönetime aşağıdaki faydaları sağlayacağı söylenebilir (Glendinning,2002:162):

- Bireysel performansı geliştirir;
- Bireylerin gizli güç performansını ortaya çıkarır;
- Gelecekteki insan kaynağı ihtiyacını planlar;
- Kuruluş amaçlarını gerçekleştirir;
- Kuruluştaki manevi gücü artırır;
- İç ve dış müşteri tatmini sağlar;
- Performans – ücret dengesini sağlar;
- Rekabet üstünlüğü yaratır;
- Gözlem kalitesini artırır.

Aslında kamu performans yönetiminin en önemli faydası, bireysel performans değerlendirmesinde ortaya çıkmaktadır. Zira objektif bir değerlendirme sistemi kurabilen kamu kurum ve kuruluşlarında, böylece insan kaynaklarının zayıf ve güçlü yanları belirlenebilmekte; bu konuda onların başarılarını geliştirici önlemler alınabilmekte; diğer taraftan çalışanların da başarı dereceleri hakkındaki değerlendirmeleri öğrenerek, performanslarını geliştirme yönünde çaba sarf etmeleri mümkün olabilmektedir (Ergun-Polatoğlu,1992:288). Kamu performans yönetimi ile ulaşılmak istenen bu amaçların gerçekleştirilmesi durumunda ise, etkili bir insan kaynakları performans yönetim sisteminin kamu kurum ve kuruluşlarına sağlayacağı genel faydaları şu şekilde sıralayabiliriz (Barutçugil,2004:127):

- Yönetimin iş ve sonuçları üzerindeki denetimini artırır;
- Yönetimin sorunları erken belirleme ve önlem alma yeteneğini artırır;
- Çalışanların hedefleri ile örgütsel hedefler arasında bağlantılar kurar,
- Katkıda bulunmuş olma motivasyonu yaratır;
- Yönetimin sonuçlarla ilgili beklentilerinin açıklıkla anlaşılmasıyla iletişimi geliştirir;
- Performans standartlarına uygun davranmamayı objektif ve ölçülebilir şekilde tanımlayarak, iyileştirici ya da disiplin sağlayıcı eylemleri destekler;
- Geribildirim çalışanlara yönetimin sübjektif ölçütlerine göre değil, daha objektif verilebilmesini sağlayan bir sistem yaratır;
- Yönetimin ücretlerle ve yükseltmelerle ilgili kararlarını alırken kullanacağı objektif ölçütler sağlar;

- Her çalışan için performans kayıtlarının merkezci bir şekilde ve genellikle insan kaynakları yönetim biriminde tutulmasını sağlar.

Performans yönetimi anlayışına göre insan kaynakları yönetimini gerçekleştirdiğimizde ise, bu anlayışın kurumların insan kaynaklarına sağlayacağı katkıları aşağıdaki gibi belirlemek mümkündür (Barutçugil,2004:128) :

- Performans planlarını tasarlar ve yönetirler;
- Plan doğrultusundaki ilerlemelerini izlerler;
- Sonuçların ve yetkinliklerin birlikte önemli olduğunu bilirler;
- Bireysel performansları ile kurumun amaçlarını ilişkilendirirler;
- Sürekli iyileştirmenin işlerinin önemli bir parçası olduğunu bilirler;
- Perf.değerl. görüşmelerini yöneticileriyle birlikte yönlendirirler;
- Böylece, ne yapılacağına odaklandıkları kadar, nasıl yapacaklarına ilişkin beceri de geliştirirler;
- Çalışanların kendi performanslarını yönetme sorumluluğunu hissettirir;
- Planlanan ve gerçekleşen performansları karşılaştırır ve gözden geçirirler.

5.5. İKPY Karşılaşılan Güçlükler

Kamu Performans Yönetimine getirilen en önemli eleştiri ölçerken, “Kalite göz ardı mı ediliyor?”, sorusudur (Dooren,2008:413). Zira kalite yönetimi kamu yönetiminde hep nitelik açısından ele alınırken; performans yönetimi de bu hizmetlerin sayısal ölçümüyle ilgilenmektedir. Bu çerçevede insan kaynakları performans yönetiminin, yukarıda sayılan yararlarının yanı sıra, karşılaşılan bazı güçlük ve sorunları da bulunmaktadır. Bu sorunlar, aslında uygulama açısından karşılaşılan sorunlar olmaktadır. Çünkü performans konusu, teorik olarak ilgili yazında ele alınıp tartışılıyor olsa da uygulamaya aktarılmadan, performans yönetiminin uygulamadaki yapı ve işleyişe uyumlu olup olmadığını anlamak pek mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, kamu yönetiminde uygulanmasına ilişkin olarak, kamu performans yönetiminin sorunlarının başında kamu performans yönetiminin, kamu yönetimi kültürüne henüz girmemiş ya da kamu yönetiminde yeterince anlaşılammış olması gelmektedir.

Diğer taraftan, kamu performans yönetiminde getirilen ölçütlerin adı çeşitli ortamlarda geçmekle birlikte, henüz bu ölçütlerin, özellikle kamuya has yeni ölçütlerin kullanımına ilişkin olarak, geleneksel kamu yönetimi anlayışına sahip kamu personelinin direnç gösterdiği görülebilmektedir. Çünkü kamu performans yönetiminde önemli bir yere sahip olan kurumsal, takım ve bireysel performans değerlendirmeleri açısından da, kamu kurum ve kuruluşlarının alıştıkları geleneksel yapıdan uzaklaşmak istemedikleri bilinmektedir.

Ayrıca, kamu performans yönetiminin sadece performans değerlendirme anlayışı getireceği yanılgısı, söz konusudur. Oysa kamu performans yönetimi, performans değerlendirmesini farklı da olsa, getirilen esas yenilik performansın tüm kuruluşa egemen bir yönetim anlayışı olarak uygulanması gerektiğidir. Bu anlamda ele alınacak bir performans yönetimi anlayışında, **yönetime önemli sorumluluklar** düşmektedir. Bu sorumlulukların yerine getirilmesi için ise, en uygunu profesyonel yöneticiliktir. Yöneticiliğin bir meslek olarak görülmesi ve üst yönetim görevlerine getirilecek genel yöneticilerin, buna göre atanmasını öngören profesyonel yöneticilikte (Bilgin-Urhan,2014:686); performans yönetimi için yönetimin şu üç temel görevi yerine getirmesi gerekir (DPT,2000:76):

- Kuruluşun ortak amacını ve görevini, kuruluşu oluşturan en alt sistemlere kadar bu sistemlerin özel amaçlarını da içerecek biçimde tüm örgüte benimsetmek;
- Kuruluş birimleri ve insan kaynakları arasında yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya doğru, karşılıklı bilgi akışını süratli ve etkin bir biçimde sağlayacak bir iletişim sistemi oluşturmak;
- Kuruluş birimlerinin ve çalışanlarının performansını sürekli geliştirmek için gerekli önlemleri almak. Bu amaçla, kuruluşun tamamı ya da gerekli görülen birimlerini içine alan ve özellikle çalışanlar için bir bireysel performans ölçme ve denetim sistemi oluşturmak ve uygulanmasını sağlamak.

Son olarak, performans yönetimine ve dolayısıyla Kamu Performans Yönetimine getirilen eleştirilerin başında, performans yönetiminin insan kaynaklarının insani özelliklerini hiçe sayan bir anlayışa sahip olduğu gelmektedir. Oysa performans yönetiminde bireylerin kurum içindeki mutluluğu ve memnuniyet esastır. Bu nedenle, insanlık ilkesiyle, hedeflerin ve ölçütlerin ölçülebilir nitelikte olması sonucu, insan kaynaklarının nesnel değerlendirmeye tabi tutulması ile bu hedef ve ölçütlerin makul ölçülerde ulaşılabilir olması gerekmektedir. Yöneticilerin bu konuda, kuruluştaki insan kaynaklarının farklı kişilik özelliklerine göre yönetim stratejileri geliştirmeleri gerekmektedir. Zira iş ortamında insanların kaçınan, bağımsız, tedirgin, antisosyal, sınırlayıcı, duygusal, narsist veya paranoid kişilik tiplerini sergiledikleri görülmektedir (Miller, 2003:419-433).

Sonuç

Günümüzde ülke yönetimleri gelişmişlik düzeylerinden bağımsız olarak, kamu yönetim sistemlerindeki reform girişimlerinde kamusal kaynakların etkin kullanımını, kamu hizmetlerinde kalitenin artırılması, kamu yönetimi üzerindeki yasama ve yürütme güçlerinin sorumlulukların artırılmasının yanı sıra, bütçe açıklarının

ve kamu kökenli borçlanmanın azaltılması yönünde önlemler almaktadırlar (Ak-yos,2001:68). Karar ve uygulamalarda saydamlığın ve hesap verebilirliğin artırılması için yasalar çıkarmaktadırlar. Zira dünya genelinde hükümetlerin üzerindeki kamuoyu baskıları, daha yüksek bütçeler yerine, performansa dayalı kamu (personel) yönetim sistemlerini kurmalarına yönelik olmaktadır (Cokins,2004). Böylece, performans yönetim sistemini kurabilen kamu kurum ve kuruluşları, ekonomik/tutumlu, verimli, etkili, bilgi üreten ve yayan, sorunlara çözüm getirebilen, katılımcı, saydam ve hesap verebilen, kurumsallaşabilen yönetimler olabilmişlerdir.

Uygulamada karşılaşılan tüm bu gelişmelerin teorik altyapısını ise, “*Yeni Kamu Yönetimi*” anlayışı yatmaktadır. Bu anlayış, ulusal ölçekte ve makro düzeylerde hükümetleri maliye ve hukuk açısından derinlemesine etkilemekte; ancak, vatandaşların kamu hizmetlerine ilişkin beklentilerinin artmasına ve çeşitlenmesine engel olamamaktadır. Zira halk, seçtiği siyasi güçten, kendisine devrettiği kamu kudreti ve harcama yetkisiyle, hem kamu bütçesini ekonomik ve verimli kullanmasını istemekte, hem de kamu hizmetlerindeki beklentilerinin en etkili biçimde yerine getirilmesini/ihtiyaçlarının giderilmesini istemektedir.

Bu ihtiyaçları, çağdaş bakış açısıyla kamu hizmetlerinin sayısal, kalite ve çeşitlilik anlamında ihtiyaçlar olduğunu görmekteyiz. Bunun için kurulan kamu kurum ve kuruluşlarının yönetimi ise, hem kamu yararına yönelik amaçlar belirlemeli, hem de ekonomik ve verimli olmayı bilmelidir. Bu konuda birbiriyle çelişen birkaç temel kamu hizmeti (Adalet, savunma, güvenlik, diplomasi, kamu düzeni, maliye ve sosyal hizmetler) dışında, kamu hizmetlerinin yönetiminde performansa göre planlamak; örgütlemek; ölçmek ve değerlendirmek mümkündür. İşte buna, “*Kamu Performans Yönetimi*” denmektedir ve çok genel olarak kurumların temel yönetimi anlamında “*Kurumsal Performans Yönetimi*”yle ve kurumların insan kaynaklarına yönelik olarak “*Bireysel Performans Yönetimi*”yle mümkün olmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir değişim olan performansa göre yönetim anlayışı, kurumların insan kaynakları yönetimine çok yerinde, önemli ve farklı bir bakış açısı getirmiştir. Zira kurum insan kaynakları hakkında, çoğunlukla amirlerinin öznel değerlendirmelerine göre karar verilmesi yerine, ürettikleri iş, işlem, formalite ve etkinliklere göre tamamen tarafsız karar verilmesiyle; haksız değerlendirme sonucu yükselme, ücretleme ve ödülleme vb. şikâyet konusu uygulamalardan uzak kalınabilmiştir. Ancak, görünen bu çok iyi ve faydalı yanına karşın performans yönetimi; beraberinde ölçüt, gösterge ve ölçümleme sorunu da getirmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşların yönetiminde henüz tam olarak çözümü gerçekleştirilmeyen ve teknik ayrıntı gibi görülen bu sorun, yatırımcı kuruluşlar ile sayılabilir mal ve hizmet üreten kurumlarda e.devlet yardımıyla çözülmeye çalışılmakla birlikte; genel olarak bakıldığında hâlâ ya stratejik planlamanın uzantısı gibi ele

alınan mali bir düzenek olarak görülmekte ya da yükselme, ücretleme ve ödüllemenin ciddiyetine göre belirlenmek zorunda kalınan bireysel özellikler ve çalışmalar olmaktadır/ başarılar değil.

Örgüt analizi, iş analizi ve iş ölçümüyle başlayıp; performans ölçüt ve göstergelerini belirlemekle son bulan kökten bir kurum içi araştırma yapılmadan girilen performans değerlemeleri ise, ne yazık ki eski personel değerlendirme yöntemlerinin biçimsel değişime uğramış halinden öteye geçmemektedir. Ne yazık ki yasa ve yönetmelik benzeri hukuki altyapısı da hazırlansa, kurum insan kaynakları hakkındaki yönetme/değerleme gücünü öznel yetkileri gibi kullanma eğilimlerinden vazgeçmek istemeyen geleneksel yöneticilik anlayışın hakim olduğu kurumlarda, bu anlayış büyük oranda kurum kültürü haline de geldiği ölçüde, performans yönetim anlayışının yerleşmesine karşı direnç oluşmaktadır. Gelenekselliği nedeniyle, gerçek anlamda değişimi çok uzun sürebilecek bu sorunun çözümü için en kısa ve etkin yol “*Profesyonel Yöneticilik*”tir.

Süresi, kuralları, ücreti ve hedefi belirlenmiş bir dönem boyunca, mesleği yöneticilik olan kişilerin göreve getirilmesi gerekmektedir. Belli bir başarı oranını yakaladığı ölçüde görevde kalması mümkün olabilecek bu yöneticilerin, belirlenen hedeflere ulaşmada gösterdiği performansı düşük çıkması halinde değiştirilmelidir. Ancak profesyonel yöneticilerin yönetim işlevlerini yerine getirmelerinde genel kamu hukuku ve diğer kuruma ve hizmete özgü kurallarda getirilecek sınırlamaların, iş performansını artırmaya paralel olmasına özen gösterilmelidir.

Diğer taraftan insan kaynakları performans yönetiminin en iyi biçimde uygulanabilmesi için, yöneticilerin bunu öncelikle bir anlayış olarak kabullenmesi ve kararlarına yansıtmaları gerekmektedir. Zira personelin performans ölçütleri/göstergeleri ve ölçüm konusundaki görüş ve düşünceleri henüz güvenilir olmadığı yönündedir. Bu konuda, yapılması gereken personelin performans yönetimi konusunda bilgilendirilmesi, ikna edilmesi ve uygulama sorunları konusunda geri bildirim kanallarına yönlendirilmesi gerekir. Yönetimin, kurum insan kaynaklarına yönelik aldığı tüm kararlarda performans değerlendirme sonuçlarını önemli ölçüde kullanması; herhangi bir şüphe uyandırmaması için de saydam olunmalı; hesap verebilirlik sağlanmalıdır.

Kaynakça

- AKYOS, M. vd. (2001): “Kamu Sektöründe Performans yönetimi”, *Avrupa Kalite Yönetimi Konferansı, 2. Kamu Kalite Sempozyumu*, KalDer, 9-10 Mayıs 2001, Ankara.
- ARMSTRONG, M.- BARON, A (1998): *Performans Management :The new realities*, Institute of Personnel and Development, London.
- ARMSTRONG, M. (2006) : *Performance Management*, Kogan, London.
- ATEŞ, S. (2011) : “Kamu Yönetiminde Performans, Kalite ve Yenilikçilik Reformu : İngiltere Uygulaması”, yayınlanmamış doktora tezi, TODAİE, Ankara.
- ATEŞ, S. (2014) : “Performans Yönetiminin Birleşik Krallık’ta Merkezi Yönetimle Ortaya Çıkan Yeni Bir Seviye: Ulusal Performans Yönetimi”, *Celal Bayar Üni.-Sosyal Bilimler Dergisi*, 12 (2), 153-182.
- AYKAÇ, B.-Yayman, H.- Özer, A.(2007) : *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel yayınevi, Ankara.
- BARUTÇUGİL, İ. (2004) : *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi*, Kariyer yayın, İstanbul.
- BEARDWELL, I – HOLDEN, L. (2001): *Human Resource Management a Contemporary Approach*, Pearson Education, Harlow.
- BİLGİÇ, R. (2010) : “İşe İlişkin Tutumlar, İş Rolü Algıları ve Algılanan Performans Arasındaki İlişki”, *Amme İdaresi Dergisi*, 43 (4), 67-86.
- BİLGİN, Kamil U. (2004a) : *Kamu Performans Yönetimi*, TODAİE, Ankara.
- BİLGİN, Kamil U. (2004b) : “Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması”, *Amme İdaresi Dergisi*, 37 (2), 123-147.
- BİLGİN, Kamil U.(2007a) “Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel”, *Public Personnel Management*, IPM-HR, 36 (2), 93-113.
- BİLGİN, Kamil U.(2007b) : “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık-Performans Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, 65, 53-87.
- BİLGİN, Kamil, U. (2008) : “Public Performance Management: A Survey on Performance Measurement for Governors and Sub-Governors”, *TODAIE’s Review of Public Administration*, 2 (2), 71-95.

BİLGİN, Kamil U.(2011) : “İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Kamu Personel Sistemi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, (Ed.Filiz Kartal), TODAİE, 221-240.

BİLGİN, Kamil U. ve URHAN,V.F.(2014): “Kamu Yönetiminde Profesyonel Yöneticiliğe Geçişte Üst Yönetici Kariyer Performansı”, *Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları*, KAYFOR XI -2013 Bildiriler Kitabı, TODAİE, 684-698.

BLOEDORN, J. D. (2002): “A Pay-for-Performance Model”, *Paying for Performance, A Guide to Compensation Management*, (Ed.Peter T.Chingos), John Wiley & Sons, Inc., New York, 241-243.

BOUCKAERT, G. And DOOREN W. V.(200) : “Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations”, *Public Management and Governance*, (Ed.Elke Löfler and) NewYork, 151-164.

BÜYÜKKILIÇ, D. – COŞKUN, A. (2002): “Kamu Yönetimi Reformları Işığında KİT’lerde Kurumsal Performans Yönetimi”, *Verimlilik Dergisi*, 3, 37-58.

CANMAN, D. (2000): *İnsan Kaynakları Yönetimi*, TODAİE, Ankara,

CASCIO, W. F.(2003): *Managing Human Resources-Productivity, Quality of Work Life Profits*, McGraw-Hill Comp., NewYork.

COKINS, G. (2004) : Performance Management:Finding The Missing Pieces, SAS Press Series, <http://Support.Sas.Com/Publishing/Pubcat/Chaps/5979.Pdf> (17.11.2013)

DEMİR, N. ve diğer.(1998): *İnsan Kaynakları Yönetimi ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler*, MPM yayını, Ankara.

DENGİZ, G.M. (2000) : *Takım Çalışması Teknikleri*, Academyplus Yayınevi, Ankara.

DPT (2000): “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması”, *Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı*, DPT yayını, Ankara.

DOOREN, W. V. (2008) : “Quality and Performance Management, Toward a Better Integration?”, *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, (Ed.Frances Stokes Berry), SAGE, London. 413-432.

DRUCKER, P. F. (1994): *Etkin Yöneticilik*, (Çev.A.Özden-N.Tunalı), Eti kitapları, İstanbul.

EMERY, Y. (2004): “Rewarding Civil Service Performance Through Team Bonuses”, Findings, Analysis and Recommendations”, *International Review of Administrative Sciences*, SAGE publications, London.

ENGEL, C. (2002) : Common Assessment Framework : The State of Affairs, Eipascope, 1, 35-39.

ERASLAN, M.T.- TOZLU, A. (2011) : “Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi”, *Sayıştay Dergisi*, 81, 33-61.

ERGİN, C. (2002): *İnsan Kaynakları Yönetimi-Psikolojik bir Yaklaşım*, Academplus yayınevi, Ankara.

ERGUN, T. – POLATOĞLU, A. (1992): *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, Ankara.

FISK, D. - HATRY, H. (1992): “ Measuring Productivity in the Public Sector ”, (Ed.Marc Halzer), *Public Productivity Handbook*, NewYork, 132-157.

FLIPPO, E. B.(1976) : *Principles of Personnel Management*, McGraw-Hill, New-York.

FLYNN, N. (2007) : *Public Sector Management*, Sage, London.

GABRIS, G. (1986): “ Can Merit-Pay System Avoid Creating Between Supervisors and Subordinates: Another Uneasy Look at Performance Appraisal”, *Review of Public Personnel Administration*, 17 (1), 66-83.

GABRIS, G. T.- IHRKE, D. M. (2001): “Does Performance Appraisal Contribute to Heightened Levels of Employee Burnout ? The Results of One Study ”, *Public Personnel Management* , 30 (2), 154-175.

GENÇ, F. N.(2010), “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, *Türk İdare Dergisi*, 82 (466), 145-160.

GLENDINNING, P. M. (2002): “ Performance Management: Periah or Messiah ”, *Public Personnel Management*, 31(2), 159-172.

GÜLER, B.A.(2005) : *Kamu Personeli*, İmge, Ankara.

HOLZER, M. – YANG, K. (2004), “Performance Measurement and Improve-

ment: An Assessment of the State of the Art ”, *International Review of Administrative Sciences*, IIAS, SAGE publiciations, London, 70 (1), 1-23.

HOOD, C. (1991) : *A Public Management for all Seasons? Public Administration*, 69 (1), 3-19.

HORTON, S. (2009) : “Human Resource Management in Public Sector”, (Ed. Tony Bovaird and Elke Löffler), *Public Management and Governance*, Routledge, London.

JOHNSON. M. (1996): *Gelecek Binyılda Yönetim*,(Çev.Sinem Gül), Sabah Kitapları, İstanbul.

KANAWATY, G. (1997) : İş Etüdü, (Çev.Zühal Akal) MPM, Ankara.

KESTANE, D. (2003): “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, *Maliye Dergisi*, 142, 126-142.

KÖROĞLU, Ö. T.(2010) : “Türkiye’de Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçişte Esneklik ve Memur Statüsü”, *Türk İdare Dergisi*, 469, 139-164.

LOCKWOOD,M. (2003): “Performansa Dayalı Ödül Sismeleri”, *Executive Excellence*, 78, 13-19.

Longman, (2003): *Dictionary of Contemporary English*, Pearson Education Limited, Harlow.

MILLER, L. (2003): “ Personalities at Work: Understanding and Managing Human Nature on the Job”, *Public Personnel Management*, 32 (3), 419-433.

OECD (1998): *Annual Report on Competition on Policy Developments in Turkey*, 1997, 22 May, Paris.

OECD (2005) : *Modernising Government: The Way Forward*, Paris.

PARLAK, B. – SOBACI, Z. (2005): *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel, İstanbul.

Prime Minister’s Strateji Unit (2006) : “The UK Government’s Approach to Public Service Reform”, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/about.aspx> (23.05.2014)

RIGGS, J. (1986): “Monitoring with a Matrix that Motivates as it Measures”, *Industrial Engineering*, 18 (1), 38-53.

- SABUNCUOĞLU, Z. (2000) : İnsan Kaynakları Yönetimi, Ezgi, Bursa.
- SAYILAR, Y. (2008) : “Türkiye’deki İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları Açısından Stratejik Seçim ve Kurumsal Belirlenimin Olası Etkileri”, *AÜSBF Dergisi*, 63, (2), 220-249.
- STAES, P. (2002) : CAF-The Common Assessment Framework, a First Product of Joint European Public Sector Quality Management, *Flemish Journal for Public Sector Management*, 2, 4-15.
- TALBOT, C. (2007) : “Performans Management”, *The Oxford Handbook of Public Management*, (Ed.Ewan Ferlie, Laurence E.Lynn, Christopher Pollitt), Oxford University pres, 491-517.
- TİMUR, H. (1984): *İş Ölçümü İş Planlaması Verimlilik*, TODAİE yayını, Ankara.
- TORTOP, N.- Aykaç, B.- Yayman, H.- Özer, A.(2010) : *Yönetim Bilimi*, Nobel yayınevi, Ankara.
- TUTUM, C. (1979) : *Personel Yönetimi*, TODAİE, Ankara.
- USTA, A. (2010) : “Kamu Kurumlarında Performans Yönetim Süreci”, *Sayıştay Dergisi*, 78, 31-58.
- ÜNAL, A. (1998): *Performansa Dayalı Ücret*, Kamu-İş Send. yay. Ankara.
- WALKER, J.W. (1980): *Human Resource Planning*, McGraw-Hill publishing Company, New York,
- WOOD, S. (1996): “High Commitment Management and Payment Systems”, *Journal of Management Studies*, 3 (1), 52-67.
- YÜKSEL, Ö. (2000) : *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Gazi, Ankara.
- ZEHİR, C. – ACAR, Z. (2005):”Örgütsel yeteneklerin İşletme Performansına Etkileri”, *Gazi Üniv. İİBF Dergisi*, 7 (3), 15-34.

Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerin Yeni Kamu Yönetimi Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi

Doç. Dr. Bahadır ŞAHİN¹

Giriş

Yeni Kamu Yönetimi (YKY); konvansiyonel yönetim teorilerinin 1970’li yıllarda sosyal ve ekonomik değişimlerin etkileriyle yeniden yorumlanmasıyla ortaya çıkan, daha çok kamunun hantallığını giderme amaçlı politikalar bütünüdür. Verimlilik odaklı bu politikalar klasik kamu yönetimi sistemlerinin eleştirisi olarak doğmuş, özel şirketlerin yüksek verimli çalışma prensiplerinin kamuda kullanılarak aynı verimliliğin kamusal organizasyonlarda da sağlanabilmesi amaçlanmıştır. İşletmecilik mantığının kamu yönetimine uyarlanması olarak ta özetlenebilecek YKY özellikle gelişmiş ülkelerin kamuoyunda son yıllarda önemli halk taleplerinden biri olarak öne çıkmış ve siyasetçilerin seçim kampanyalarında yoğun şekilde işlenmiştir (Özer 2005:4-6).

YKY’nin tamamen yeni bir kavram olmaktan öte, konvansiyonel yönetim anlayışının değişik elementlerinin farklı yorumlarla ortaya konmasından ortaya çıktığını söyleyen önemli araştırmalar bulunmaktadır (Martin 1988:316-8; Ömür-gönülşen 1997:517-522; Frederickson 1997:10; Tortop İsbir & Aykaç 1993:17; Dunleavy & Hood 1994:9-11; Hood 1995:110-7; Christensen ve Læg Reid 2001). Bu eleştirilere rağmen gerek akademik dünyanın gerekse ulusal ve hatta uluslararası kamu kurum ve kuruluşlarının dikkatini son yıllarda artan oranda çeken YKY, ülkemizde de bilhassa yeni teşkilatlanmış kamu kurumlarının ilgi odağı haline gelmiştir. YKY’nin cazibesi, hiç şüphesiz, post modern dünyanın iletişim ve teknoloji açısından her gün daha ileri seviyelere gelen ortamında, kamunun ihtiyaçlarına yönelik pratik, etkin ve kişiye özel çözümler öne sürmesinden kaynaklanmaktadır (Özer 2005:8).

YKY’nin esasen ne kadar yeni olduğu üzerindeki tartışmalar kadar kavramın bizzat tanımlanması ve isimlendirilmesi konusunda da bir fikir birliği yoktur. YKY ile eşanlamlı olarak kullanılan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) kavramı da aynı

¹ İçişleri Bakanlığı, bahadirsahin78@gmail.com

YKY gibi İngilizce “New Public Management” ifadesinin yerine kullanılmaktadır. Özer (2005), Gözel (2003), Arslan (2010), Özgür (2003) gibi akademisyenler KYK’yi tercih ederken Ömürganülşen (2003), Akbulut (2007), Üstüner (2000), Ateş (2011) ve diğer bazı akademisyenler YKİ kavramını benimsemişlerdir. Bu eserlerin meta-analizi yapıldığında KYK kavramını kullanan yazarların daha fazla kamu idaresi bazlı eserler üretirken diğerlerinin özel sektör uygulamalarının kamuda daha etkin kullanılması yönünde araştırmalara imza attıkları söylenebilir. Oysaki Üstüner’in (2000:16-22) belirttiği gibi ülkemiz akademisyenlerinden çok daha önce KYK’yi tartışmaya başlayan yabancı araştırmacıların ortaya koymaya çalıştıkları kavram, teknoloji ve iletişimin artmasıyla hız kazanan sermaye değişimlerinin ve liberal fikirlerin etkileriyle evrilmiş bulunan ve günümüzde hala evrilmeye devam eden kamu yönetimi faaliyetleridir. Dolayısıyla bu makalede kavram olarak KYK tercih edilse de YKİ faaliyetleri de aynı başlık altında derlenmiş sayılacaktır.

Bu çalışma KYK’nin nispeten daha yeni tanındığı ülkemiz ile KYK’yi uzun yıllardır uygulayan bazı gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi politikalarını ve KYK’yi kullanma oranını karşılaştıracaktır. Kamu yönetimini temsil edebilmesi için en köklü kamu kuruluşlarından biri olan emniyet birimleri seçilmiş ve KYK’nin bizzat polisi ve emniyet yönetimini ne kadar ve ne yönde etkilediği irdelenmiştir. Araştırmanın konusu olan İngiliz, Alman ve diğer gelişmiş ülke polis teşkilatlarındaki KYK uygulamaları yaklaşık 30 yıllık bir geçmişe sahiptir. Bu uygulamalar gözden geçirilirken KYK en geniş anlamıyla değerlendirilmiştir. Dünyadaki örnekler bakıldığında suç haritalama, etkinlik ve performans ölçümü, halkın güvenlik politikası oluşturma çabalarına katılması, en alt dereceli memurlardan en üst rütbeli yöneticilere kadar tüm personelin karar alma mekanizmasında fikirlerinin alınması, denetim organlarının bağımsızlaştırılması ve benzeri uygulamalar literatürde KYK’nin emniyet hizmetleri üzerindeki değişik etkileri olarak betimlenmiştir. Karşılaştırma açısından benzeri faaliyetlerin ülkemizdeki örnekleri söz konusu araştırmalarla kıyas edilecektir.

Dolayısıyla araştırma hem yurtdışındaki hem de ülkemizdeki emniyet teşkilatlarını kıyaslayarak ampirik değerlendirmeler eşliğinde KYK uygulamalarının mahiyetini irdeleyerek KYK’nin polis kurumlarını nasıl ve ne şekilde etkilediğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu çalışma, KYK’nin gelişmiş ülkelerin polis teşkilatlarını daha derinden etkilerken ülkemizdeki emniyet kurumlarını daha yüzeysel bir şekilde tesir altına aldığı varsaymaktadır. Bunun nedeni KYK’nin orijin olarak bu ülkelere ait olması ve bu kamu yönetimi sistemlerinin ontolojik açıdan nispeten KYK’ye daha uygun olmalarıdır. Sonuçta KYK’nin daha başarılı bir biçimde ülkemiz emniyet kurumlarına uygulanabilmesi için gerekli politikalar tavsiye edilecektir.

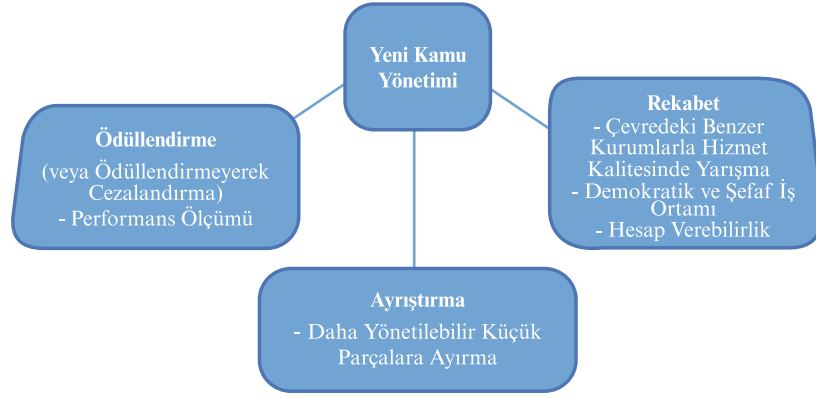
1. Yeni Kamu Yönetimi

YKY’nin önerdikleri ve klasik yönetim zihniyetinden ne kadar uzakta olduğuna dair tartışmalar 1960’lardan beri süregelse de verimlilik artırımı ve performans ölçümü gibi gerçekten de yeni kavramları öne sürmesiyle özellikle gelişmiş ülke kamuoylarının vazgeçilmez taleplerinden biri olmuştur. 20. yüzyılın hemen başlarında pozitif bilimlerin hız kazanmasıyla beşeri ilimleri de etkileyen sanayileşme, özel işletmelerde kullanılan bilimsel yöntemlerin kamu idarelerinde de uygulanabilirliğini tartışmaya açmıştır. Fayol, Taylor, Weber gibi klasik yönetim biliminin önde gelen düşünürlerinin önermelerinde aslında KYK’nin ilkel uygulamalarına rastlanır. Her ne kadar bu *ilkellikler* McGregor’un XY teorileri yoluyla (1960, 33-50) davranışsal bir bakış açısı eşliğinde sonradan yumuşatılmış ta olsa esasen pozitivist felsefenin temelinde yer alan rasyonellik ve akılcılık kendini daha bu ilk modern yönetim anlayışında benimsetmiştir (Üstüner 2000:15-17; Özer 2005:8-9).

Rasyonelliğin kar/zarar analizi ve akılcılığın da deneysel çalışmaların mümkün olan her olguya uygulanması olarak özetlenmesi mümkündür. Fayol ve takipçileri bilimselliğin ön planda tutulduğu yönetsel önermelerinde KYK’nin performans ölçümü ve kurumsal toplam kalite yönetimi gibi düsturlarını kamu kuruluşlarında kullanmayı öğütlemiştir (Waldo 2006:9). Daha güncel KYK uygulamaları, demokratik modelleri de temel olarak yönetim kavramını ortaya çıkarmış, tepeden inme yönetim yerine uzlaşmacı bir kültür benimseyerek yönetimin nesnelere de öznelere arasına sokmuştur (Martin 1988:31-9; Özgür 2003:183-5). Yönetilenlerin en az yöneticiler kadar söz sahibi olduğu bu kalıp özellikle gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelerin kamu kurumlarında büyük dirençle karşılanmıştır (Akbulut 2007:77; Waldo 2006:89-95). Bundan da önemlisi kurumsal bazda gelişmiş ülkelerin bazı kurumları dahi KYK prensiplerini benimsemekte ve kabullenmekte zorlanmışlardır (Butterfield, Edwards ve Woodall 2004:396; Ritsert & Pekar 2009).

Dunleavy, Margetts, Bastow ve Tinkler (2006) iddialı makalelerinde KYK’nin temelini oluşturan ve KYK’yi klasik kamu yönetimi anlayışından ayırıştıran faktörleri a) Kurumu daha küçük parçalara ayırma, b) Küçülen mini departmanlar arasında rekabeti doğurma ve c) Çalışanları belli performans hedefleri karşılığında ödüllendirme (ya da cezalandırma) olarak özetlemiştir. Burada söz edilmeyen ama rekabet kültürü maddesinde gizli olarak dile getirilen önemli bir başka faktör de özgür düşünce ve demokratik yönetim tarzıdır. Çünkü yeterince özgür düşünemeyen ve düşünceleri demokratik organlarca dinlenmeyen çalışanların rekabet etmesi olası değildir (Şekil 1). Dunleavy vd. (2006:467-80) iddialarını bir adım daha ileri taşıyarak bu demokratik yönetimin ancak kurum içi ve kurum dışı gelişmiş bir iletişim ağıyla mümkün olabileceğini ileri sürerek e-devletin de KYK’nin doğal bileşenlerinden biri olduğunu iddia etmişlerdir.

Şekil 1. Yeni Kamu Yönetiminin Ana Enstrümanları (Dunleavy vd. 2006)



1.1. Ayrıştırma

Öncelikle argümanların hepsinin özellikle global olarak hizmet veren şirketlerin 1950'lerden sonra değişen yönetim tarzlarından öğrenilen metotlar olduğu anlaşılmalıdır. Yönetilebilmek için çok büyük olan kurumlar ya da geç verimsizleşecektir. Keynesyen politikalar sayesinde büyük bütçelere ve dev insan kaynaklarına sahip olan devletlerin aynı kural gereğince yeterince verimli olamayacağı öngörülebilir. Bilhassa kapalı tip organizasyonlar olan emniyet kurumlarının kamu tercihi teorisinin çıkarımlarına göre bu verimsizliğin en fazla yaşandığı teşkilatların başında gelmesi bu nedenle şaşırtıcı değildir (Şahin 2013:108-10). Daha alt birimlere bölerek teşkilatı daha yönetebilir hale getirmenin amacı hesap verilebilirliği arttırmak ve yöneticilerdeki gereğinden fazla yüklenen sorumluluğu azaltmaktır (Gözel 2003:195-8). Tüm yeni kamu politikaları gibi bazı problemleri de beraberinde getiren ayrıştırma (=disaggregation) gelişmiş ülkelerin emniyet teşkilatlarında sıklıkla görülen bir olguyken ülkemizde ancak son yıllarda görülebilen ve çok bilinmeyen bir kavramdır. Özellikle federal ülkelerde egemenlik kavramının en düşük yerel birimlere kadar uzanması, bu ülkelerde güvenlik politikalarının çok küçük birimlere kadar ayrışabilmesini açıklar.

Dolayısıyla ayrıştırma dendiğinde gereksiz bürokrasiyi önlemek kaydıyla görevleri birbirinden farklılaştırılmış ve her biri kendi yaptığı vazifede profesyonelleşmiş birimlerin daha ana gövdelerde hareket etmesinden ziyade daha yetkili ve özgür olarak görevlerini ifa edebildikleri kurumsal yapılanma akıllara gelmelidir. Özel şirketlerde başarılması daha kolay gibi görülse de aslında ayrıştırmayı sağlamak tüm kurumlarda değişik komplikasyonlara yol açacaktır. Örneğin Çin'de tek bir merkezden üretim yapan uluslararası bir şirketin aynı ülkede ikinci bir üretim

tesisi açmasının meydana çıkaracağı zorluklarla kaçakçılık olaylarına bakan bir emniyet biriminde artan insan kaçakçılığı olaylarıyla ilgili özel ve yeni bir birimin ihdas edilmesinin zorluğu oldukça benzerdir. Gerek özel gerekse kamusal bir organizasyonda yeni bir kuruluş; yetki karmaşası, yapılmakta olan işlerdeki sorumluluğun kime ait olacağı sorunsalı, yeni birimin otorite alanının belirsizliği ve başarı ve başarısızlıkta kimin hesap vereceği veya ödüllendirileceği gibi değişik problemleri ortaya çıkarır. Ayrıştırmanın görünür faydaları yanında önceden tüm öngörülebilir problemlerin tartışılması ve önünün alınmasıyla sağlıklı işlenmesi mümkündür.

Emniyet birimleri sıkı komuta kontrol sistemleriyle idare edilir. Çok miktarda gizli bilginin gelişmiş metotlarla paylaşılmasını mümkün kılan yenilikler birbirinden çok uzak bile olsalar çok sayıda alt birimin idaresini kolaylaştırır. Her ne kadar bu durum büyük kurumların basitçe alt dallara ayrılarak yönetilebileceğini öngörse de alt seviyede halkla ilişkilerin doğurduğu zorluklar ayrışmanın önünde engel teşkil edecektir. Konvansiyonel yönetim biçiminde tepeden tabana veri akışı esas alınmışken yeni kamu yönetiminin bütün paydaşları karar alma mekanizmasının içine koyma istekliliği veri akışının tersi yönde de -tabandan tepeye- gerçekleşmesi gerekliliğini kuruma dayatır. Eski yönetim tarzında bu biçimde bir geri beslemenin varlığının yok sayılmış olması nedeniyle ülkemiz emniyet birimlerinde ayrışma mümkün olmadığı gibi anlamsızdır. Güvenlik gibi temel hak ve özgürlükleri bağlayıcı kararlar alınabilmesini olası kılan diğer kamusal politikaların yerel halktan fikir alınarak uygulanabilmesi için demokratik bilincin gelişmiş ülkeler seviyesinde olması gerekecektir.

Önemli diğer bir husus silahlı güvenlik kurumlarının daha küçük yönetilebilir kurumlara ayrıştırılmalarının her zaman olumlu sonuçlar doğurmayabileceğidir. Hücre tipi yapılanmalarla teşkilatın küçük parçalarının verimliliği hedeflenirken kontrolün kaybedilmesi neticesinde istenmeyen olaylar da gerçekleşebilir. İstenmeyen ilk sonuç farklı polis teşkilatlarının arasındaki koordinasyon ve bilgi iletimi eksikliği nedeniyle yaşanacak istihbari zafiyetlerdir. Merkeziyetçi büyük emniyet teşkilatları bu konuda ayrılmış olanlara göre daha avantajlıdır (Şahin & Breen, 2009:387-8). Önemli diğer başka bir problem ise kendi kendine karar alabilen daha küçük bütçeli ve düşük personel sayılı profesyonel polis kurumlarının diğer kamu kurumlarının verdiği olumlu reaksiyonun tersini gösterebilme ihtimalidir. Her zaman kanuna bağlı kalması gereken ve hem yürütmenin hem de yargının neredeyse sürekli kontrolü altında bulunması elzem olan polis, ayrıştırmayla asli vazifelerinden uzaklaşabilir. Son yıllarda ülkemiz dâhil tüm dünyada giderek artan iletişim ve bilişim güvenliği skandallarında emniyet güçlerine bağlı süper yetkili bazı alt departmanların başrolde olmaları YKY'nin bu tesirine bağlanabilir.

1.2. Rekabet

Araştırmada incelenecek olan ikinci YKY politikası, Türk araştırmacıların daha çok ilgisini çeken kamu ve özel kurumlar arası rekabet geliştirilmesidir. Ancak serbest fikirlerin üretilmesine izin verildiğinde ortaya çıkacak olan kurumlar arası rekabet, ilhamını kar amacıyla kurulan şirketler arasındaki ekonomik yarışmadan alır. Kar maksimizasyonunun tek amaç olduğu özel sektörde giderlerin düşürülüp gelirlerin artırılması ve piyasada yer alan diğer şirketlerin pazar paylarının ele geçirilmesi esastır. Kamu kurumları hizmet verdikleri çoğu alanda tekel oldukları için gerçekte *pazarda* bulunan diğerleriyle rekabet halinde değillerdir. Örneğin bir polis teşkilatının karşısında aynı yetkilere ve benzer sayıda personele sahip rakip özel bir şirketin sokak güvenliğini sağlaması ya da milli ordunun haricinde benzer yetkilerle ve teçhizatla donatılmış özel şirket mensuplarının dış tehditlere karşı askerlik hizmeti yürütmesi sadece ülkemizde değil, diğer ülkelerin neredeyse tamamında da mümkün değildir. Devletin anayasal egemenlik yetkisi ile paralel bu hizmetler güvenlik, sağlık, eğitim vb. diğer düzenlemelerdir. Gelişmiş ülkeler de dâhil olmak üzere YKY'nin en çok eleştirildiği konuların başında bizzat bu rekabet sistemi gelir (Dunleavy & Hood 1994:14). Kamunun hesap verebilir olamaması YKY'nin ve onu uygulayan kamu gücünün meşruiyetini tartışmaya açacaktır (Ateş 2011:181-90).

Kural olarak YKY uygulayan bir kamu hizmeti, aynı ya da benzer hizmeti sağlayan diğerleri arasında en iyi ve kaliteli hizmeti vermelidir. Bunun için kamu hizmetinin ve rakiplerin hizmetlerinin kalitesi ölçülmelidir. Başta eğitim ve sağlık olmak üzere, ülkemizde çoğu kamu hizmeti 1980'lerden sonra artan miktarda özel sektör tarafından da karşılanmaktadır. Bu hizmetlerin arasında kalite yönünden özel sektör lehine belirgin bir farkın olduğu görülmekle birlikte, kamunun bu hizmetleri ücretsiz ya da göreceli olarak çok düşük ücretlerle sağladığı unutulmamalıdır. İç ve dış ülke güvenlik hizmetini sağlayan kurumların ise bu konuda istisna teşkil edeceği açıktır. Kamunun başkalarına devredemeyeceği vazifeler² şeklinde ABD kanunlarında dahi yer bulan bu hizmetlerde tekel sağlayan devlet teşkilatlarının diğerleriyle rekabet etmesine olanak olmadığı varsayılabilir. Hâlbuki daha kaliteli hizmet sunma adına ölçme ve değerlendirme faaliyetlerini kurum-içi kültüre adapte etmek yoluyla YKY'nin bu prensibini uygulamak mümkündür. Eğer bir rekabet kültürü geliştirilmesine ihtiyaç duyulmakta ise bunun aynı vazifeyi gerçekleştiren farklı coğrafi bölgelerde görev yapan birimler arasında yapılması da olasıdır. Örneğin İstanbul polisiyle Ankara polisini *yarışturabilmek* için her iki ilin sınırları içinde işlenmiş belirli bir suçun her bin kişi

² 31 U.S.C. § 501 kuralı, § 5(2)(A) bendi, 33. maddede özele devredilemeyecek kamu hizmetleri kamu menfaati gereğince sadece kamu görevlileri tarafından yapılması gereken hizmetler olarak tanımlanır.

başına düşen oranının faillerinin başarıyla belirlenme yüzdeleri³ kıyaslanabilir. Askeri birliklerin kıyaslanabilmeleri de tatbikatlar, kurgu operasyonlar vesilesiyle gerçekleştirilebilir. Bu konuda her iki kurumun da merkezi birimleri tarafından detaylı değerlendirmeler yıllardır yapılmaktadır. Hesap verilebilirliği arttırmak adına bu karşılaştırma veya değerlendirmelerin sadece kurum mensubu yöneticiler ve onların siyasi-idari amirlerine açıklanması yerine kamuoyuyla belli oranda paylaşılması gerekmektedir.

Rekabet unsurunun son olarak bahsedilecek YKY politikası olan ödüllendirme farkı kurumsal bazda değerlendirmeler sonrası ortaya çıkmasıdır. Diğer bir ifadeyle ödüllendirme personelin bireysel olarak kurumsal hedefleri gerçekleştirip gerçekleştirilememesiyle ilgiliyken rekabet daha çok kurumun aynı veya benzer servis sağlayıcılarıyla arasındaki karşılaştırmalarla anlaşılabilir. Dolayısıyla kamuya açıklık otomatik olarak kurumsal bir şart olmaktadır. Çünkü bu açıklık olmadan hangi kurumun diğerinden ne kadar iyi derecede verimlilik gösterdiğini bilmek imkânsızdır. Bu nedenle özellikle Anglo-Saxon kültürü benimsemiş ülkelerin yerel ya da federal polis teşkilatlarında suç raporları hazırlanarak halkla paylaşılır. Hangi polis departmanından diğerine göre daha iyi performans gösterdiğini tüm kamuyla paylaşan bu sistemde benzer rakiplerle rekabet tam anlamıyla sağlanmış olur.

1.3. Ödüllendirme

Ödüllendirmede amaç personelin motivasyonunu sağlamaktır. Personelin normalde elde edebileceği gelirin veya menfaatin üzerinde fazladan bir girdi kazanabilmesini öngören ödüllendirme uygulanmasının geçmişi çok eskidir. Oysaki YKY politikası olarak ödüllendirmenin farkı uygulamanın arka planındaki mantıkta yatar. XY teorisyenlerinin ortaya attığı bu mantığa göre personel sadece cezalandırılınca ya da belli haklarından mahrum bırakılınca değil, aynı zamanda ekstradan bir takım ödüller sayesinde de yüksek performans sergileyebilir. Dolayısıyla personelin sadece yöneticilerden veya kurum içi kurallardan korkarak değil aynı zamanda belli şartlar dâhilinde yüksek yararlılık gösterdiğinde de istenen şekilde çalıştırılabileceği gündeme gelir (Dunleavy vd. 2006:473-8).

Personeli ödüllendirebilmek için ödüllendirmenin hangi koşullarda gerçekleştirileceği herkes tarafından bilinen ve yoruma açık olmayan yazılı hedeflerle sabit olmalıdır. Hangi tip ödülü hangi şartlarda alabileceğini bilen personel, böylece, yaptığı işte göstereceği başarının kendine ne kazandıracığını önceden bilecektir.

³ Salt sayılar yerine her bin kişi (per capita) başına düşen miktarı karşılaştırmak büyüklükleri çok farklı popülasyonların bile birbiriyle objektif olarak kıyaslanmasını sağlar.

Ayrıca bu durum adaletsizlik ve birilerini diğerlerine göre kayırma gibi durumları da ortadan kaldıracaktır. Üst düzey yöneticilerin keyfiliklerinden uzak ödüllendirme uygulamaları objektif bir şekilde tüm personelin belirlenen performans hedeflerine odaklanmasını sağlayacaktır. Hâlbuki kuralları muğlak ve yöneticilerin subjektif değerlendirmeleriyle gerçekleşen ödüllendirme politikaları amaçlanan performans artışının tam aksine tüm teşkilatta adalet duygusunu zedeleyerek motivasyonu kötü yönde etkileyecektir (Sobacı, 2006:75).

Ödüllendirmenin önemli boyutlarından biri de belirlenen kurum içi kıstaslar veya performans ölçütleridir. Standart şekilde her çalışana aynı biçimde uygulanabilecek ölçütlerin YKY açısından önemi büyüktür. Aslında YKY bu performans ölçümünün istisna olarak belli zamanlarda değil, her zaman, her koşul ve rütbede uygulanmasını şart koşar. Toplam kalite yönetiminin esaslarından da biri olan performans ölçümü personelin sürekli benzer ve aynı hedeflerde kalmasına yol açar (Bilgin, 2004:124). İş stresinin kaynaklarından da biri olan performans ölçümünün çok katı olarak uygulanması istenmeyen sonuçlar da doğurabilir. Örneğin kurum mensupları en olası ve kolay performans ölçütlerini diğerlerine tercih ederek kolay yoldan performanslarını yüksek tutmayı hedefleyebilirler. Kurumun genel performansını dahi tehlikeye düşürecek böyle politika hatalarına düşmemek için yöneticiler hedefleri değişken yapmalı ve personelin stresini artırmayacak şekilde ölçüm prosedürünü gerekli kararlılıkta tutmalıdır. Ayrıca ölçümü yapılan hususların bizzat kurumun ürünleriyle birebir ilgili olması da gerekir (Waldo 2006:215).

Ülkemizde kamu kurumlarında personelin ödüllendirmesi veya cezalandırılması prosedürleri 23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda sayılmıştır. Bu bağlamda YKY’nin uygulamaları arasındaki ödüllendirme aslında ülkemiz kamu kurumlarınca çok eskiden beri uygulanagelmektedir. Kanunun “Başarı, Üstün Başarı Değerlendirmesi Ve Ödül” başlıklı 122. maddesinde memurların ödüllendirebilmesi için gereken altı ölçüt şunlardır:

1. Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak,
2. Kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında,
3. Kamu zararının oluşmasının önlenmesinde,
4. Önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında,
5. Kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında,
6. Sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilenler.

Hepsi de YKY ile birebir irtibatlandırılabilir bu kriterleri sağlayan kamu kurumu mensupları başarı belgesiyle, tekrar aynı başarıları göstermeleri durumunda

ise üstün başarı belgesi ve para ödülüyle taltif edilebilmektedirler. YKY’nin aslında o kadar da yeni bir kavram olmadığı tartışmalarını hatırlatan bu durum personelin organizasyon verimliliğini olağanüstü artıran performanslar sergilediğinde geçmişten beri ödüllendirilemediğini belgeler. Sadece güvenlik kurumlarının değil tüm memurların benzer şartlarda ödüllendirilebilir olması YKY’nin en azından bu prensibinin ülkemizde hâlihazırda uygulanır olduğunu göstermektedir. Yine de performans notlarının daha gerçekçi ve bilimsel metotlarla belirlenmesi, üstlerin subjektif değerlendirmelerinin elden geldiğince objektif ve test edilebilir hale getirilmesi ve tüm kurumlarda ödüllendirmede yeknesaklığı sağlanması gerekliliği hala başarılmayı bekleyen YKY politikalarıdır.

2. Gelişmiş Ülkelerin Polis Teşkilatlarında YKY

Gelişmiş ülkeler belli bir demokratik bilince ve sosyoekonomik seviyeye ulaşmış ülkelerdir. Genelde Batı Avrupa, Kuzey Amerika ve uzak doğudaki bazı ülkeler gelişmiş ülkelerden sayılır. Bu çalışmada Alman ve İngiliz polis teşkilatları özelinde tüm gelişmiş ülkelerin güvenlik kurumlarının YKY uygulamalarına ışık tutulacaktır. Yukarıdaki başlıklar eşliğinde değerlendirilecek bu politikalar, ülkemizdeki izdüşümleriyle karşılaştırılacaktır.

Alman ve İngiliz polis teşkilatları bu ülkelerin federal yapısından dolayısıyla etkilendikleri için Türk Polis Teşkilatından oldukça farklı bir anlayışa sahiptir. Yüzlerce irili ufaklı polis teşkilatının bulunduğu bu iki ülkede YKY uygulamaları da yerel bazda değişiklik göstermektedir. Tüm Türkiye’de görev ve yetkiye sahip sadece bir polis teşkilatı bulunurken yetki, bütçe, sorumluluk ve hatta kanunları bile birbirinden farklı yüzlerce değişik güvenlik kurumunun çalışmasını karşılaştırmak dahi başlı başına bir problemdir. Araştırmanın sağlıklı sonuçlara varabilmesini sağlamak amacıyla İngiliz ve Alman polisinin federal kısmının YKY uygulamaları değerlendirilecektir.

Ayrıştırma açısından değerlendirildiğinde her iki ülkenin polis teşkilatlarının da devletlerinin federal sisteminden etkilenecek hâlihazırda çok parçalı bir yapıya sahip oldukları söylenebilir. Almanya’daki on altı eyalet ve yüzlerce belediye ile İngiltere’deki yüzlerce yerel idarenin her birinin polis gücü bulunmaktadır. Böylece halka hizmet sağlayacak birimler merkezi idare gibi uzaklardan değil olabileceği en yakın mesafeden iletişim kurabilecektir. Ayrıca YKY’nin öngördüğü gibi merkezi otoritenin yetkileriyle donatılmış daha küçük birimler bürokratik çoğu engeli otomatik olarak aşacaklarından daha verimli olacaklardır. Elbette İngiltere ve Almanya’daki yerel idarelerin bu özerkliğinin daha bu devletlerin inşasında var olduğu ve YKY ile ilgisinin bulunmadığı da unutulmamalıdır.

Dolayısıyla bu ülkelerdeki kamu kurumlarının federal yapısını YKY'nin sonucu olarak görmek mümkün değildir. Her ne kadar yönetim sisteminin kendisiyle bizzat ilişkili de olsa en küçük yerel birimlere kadar ayrılmış olan kolluk hizmetleri vatandaşın beklentisinin sağlanması konusunda çok daha başarılıdır. Bunun en önemli nedeni vatandaşa mümkün olan en yakın yere getirilen hizmetin vatandaşın en çok arzuladığı şekilde gerçekleşecek olmasıdır. İnsan kaynakları yönetimi açısından yerel hizmetlerde çalışan personelin giderleri ve özlük hakları yerel bütçeden karşılanacağından çalışanların kim olacağı yerel idare tarafından belirlenir. Hâlbuki merkezi yönetimin benimsendiği sistemlerde sadece çalışanların kim olacağı değil, ne zaman nerede hangi hizmeti ne kadar süreyle verecekleri ve hatta kimlerle hangi şartlarda değiştirilecekleri dahi başkentin tasarrufu altındaki konulardır. Dolayısıyla memur ister merkezi birimlerde isterse taşrada çalışsın; başkentin istekleri yerel halkın isteklerinin önünde yer alacaktır. İstekler yerel halka rağmen gerçekleştirileceği için merkezi sistemle çalışan kamu yönetimi sistemlerinin verimliliğinin nispeten düşük olması kaçınılmazdır.

Ayrıştırmanın bu denli ileri seviyede olması taltif ve terfi gibi işlemlerin bile halkın istediği şekilde cereyan etmesini netice verir. Örneğin ülkemizdeki sırası gelenin terfi etmesi mantığına dayalı her yıl belli günlerde binlerce kişinin terfi etmesi gibi uygulamalar gelişmiş ülkelerin polis teşkilatlarında neredeyse yoktur. Merkezi onay makamının yokluğu ve yerel meclislerin polis dâhil tüm kamu kuruluşlarındaki vesayeti nedeniyle terfi ve ödüllendirme bireysel olarak uygulanır. Ödülü veya yükselmeyi hak eden personel bireysel başvurudan sonra yerel yöneticilerin değerlendirmelerinin ardından hak ettiği ödüle ya da rütbeye kavuşur. YKY'nin bu iki politikasının iç içe geçerek oluşturduğu bu durum halkın demokratik olarak kurum üzerinde baskı kurmasına yol açar. Taltif ve terfi sisteminin bireyselleştirilmesi ise denetimi arttırarak haksızlıkları ve adaletsizlikleri engeller.

Butterfield vd. (2004:395-7) İngiliz Polis Teşkilatlarının kullandığı ilk YKY uygulamasının performans ölçümü olduğunu iddia etmiştir. Yukarıda değinilen ödüllendirme politikasının içinde yer alan performans ölçümü metodu, aynı zamanda kurumun şeffaflık derecesini artırıp toplam kalite yönetimi gibi daha ileri verimlilik metodlarının tatbik edilebilmesini kolaylaştıracağı için rekabet maddesinin içinde de değerlendirilebilir. Fakat Alman ve İngiliz polis kurumları, YKY'nin ülkedeki diğer kamu sektörlerine göre daha geç girdiği kurumlar olmuştur. Bunun nedenlerinin başında YKY'nin konvansiyonel çoğu kamu yönetimi uygulamasına tezat oluşturan stratejileri gelir. İngiliz polisi için bu tezatlıkların başında polis halktan uzak çalışma tarzı, katı hiyerarşik idare, alt rütbelerdeki geniş takdir yetkisi ve stratejik tepkilerden daha ziyade ani ve reaktif tepkilerin esas hareket tarzı olması gelmektedir (Thomas & Davies 2005:685-8; Butterfield vd. 2004:396-9).

Hough (2007:63-6) İngiltere'de güvenlik konularındaki YKY dayatmalarından en

çok performans ölçümüne ayak dirediğini belirtir. Yıllarca hiyerarşik yöneticilerin bireysel ve genelde sübjektif tecrübeleriyle belirledikleri kaliteli ve iyi polislik hizmetinin ölçütleri, YKY sayesinde tam olarak sayılabilen göstergelerden oluşan ve artan-azalan sıralaması şeklinde sunulabilen veri tablolarına dönüşmüştür. Kamu yöneticilerinin gözünde güvenlik hizmetlerinin modernleşmesiyle eşanlamı görülen bu performans kriterleri bazı yerel polis kurumlarında uygulanamamış ve hatta tümüyle boykot edilmiştir. Bu direnişin başlıca nedeni belirlenen hedeflerin halkın emniyet birimlerinden beklediği hizmetleri sınırlamasıdır. YKY'nin uygulanışında merkezi sivil yönetimin aktif rol alması sebebiyle polislik hizmetlerine vâkıf olmayan kişilerin performans hedefleri belirtmelerinin doğal sonucu olarak meydana gelen bu hizmet daralması YKY'nin polis kurumlarında uygulanabilirliğini zora sokmuştur (Hough 2007:63-8; Thomas & Davies 2005:688-9).

İngiliz polisinin uyguladığı diğer bir YKY örneği toplum destekli polislik (TDP). Thomas ve Davies (2005:705) İngiliz polisinin YKY uygulamalarının başında yer alan TDP'nin kurum mensupları arasındaki algılanmasını araştırmışlardır. Demokratik ve şeffaf kamu yönetiminin yansımalarından biri olan TDP emniyetin koruyucu ve önleyici faaliyetlerinin içine toplumun da alınmasını amaçlar. YKY'nin anılan ikinci maddesi içinde değerlendirilebilecek olan TDP, kamu hizmetinin uygulanması esnasında kamuoyunun fikirlerini karar verme mekanizmasına dâhil etmeyi öngörür. YKY'nin özellikle politikacılar için en çok desteklenen güvenlik önerilerinden biri olan TDP İngiltere'de 1990'lardan sonra artarak uygulanmıştır. Kolluk görevlilerinin genelde *angarya* veya diğer bir deyimle gerçek polislik hizmetinden farklı olduğu için tam anlamıyla sahiplenmediği TDP, İngiliz İçişleri Bakanlığının defaten emirleriyle genelde silah taşımayan polislerce uygulanmaya devam etmektedir (Hough 2007:64).

TDP belki de uygulama alanı en geniş polis taktiklerinden biridir. ABD'de okullarında başarısız olan öğrencilerin evlerinde ders çalıştırılmalarından eski suçluların rehabilitasyonlarındaki kurs eğitmenliğine kadar yüzlerce değişik uygulama TDP şemsiyesi altında yer alır. Aslında TDP uygulamalarının polis yöneticilerinin hayal gücüyle sınırlı olduğu iddia edilebilir. Fakat akılda tutulması gereken şey personelin sahip olduğu alt kültür nedeniyle asli polislik hizmeti olarak görülmemen bu uygulamalarda motivasyon kaybı yaşayabilme ihtimalidir. Buna ek olarak TDP'yi zaman ve kaynak israfı olarak gören üst seviye amirlerin varlığı da düşünüldüğünde TDP'ye karşı kurumsal reaksiyonların görülmesi şaşırtıcı değildir (Thomas & Davies 2005:692-4).

Alman polisinde de durum çok farklı değildir. Performansın nasıl ölçüleceğinden farklı düzeydeki güvenlik kurumlarının yerel ve merkezi güvenlik politikalarında ne kadar sözünün geçeceğine ve bunların sivillerle ilişkisinin ne derecede olacağına dair sorunlar hala mükemmel şekilde çözüme kavuşturulabilmiş değildir (Ritsert

& Pekar 2009:21). Avrupa Birliği (AB) müktesebatının daha derinden etkilediği Alman polisinin YKY ile yaşadığı diğer bir sorun sınır ülke polisleriyle koordinasyonun ne şekilde yapılacağıdır. Tüm bu zorluklara rağmen kanun koyucunun YKY'nin kamu sektörlerinin tümünde tavizsiz uygulanması yönündeki baskısı zaman içinde olumlu sonuç vererek bilhassa 2005'ten sonra belirli bazı metotların emniyet birimlerince benimsenerek yürürlüğe girdiği görülmüştür. Örneğin belirli vardiyalarda polis sayısının artırılabilmesi için eşit vardiya sistemi değiştirilmiş, özel şirketlerdeki gibi bir düzenlemeyle polise daha çok ihtiyaç duyulması muhtemel saatlerde personelin artırılabilmesini sağlayan yeni bir vardiya yönetimi kabul edilmiştir. Ayrıca orta seviye yöneticilerin sayısı azaltılarak daha fazla personelin sokağa çıkarılması mümkün olmuştur (Ritsert & Pekar 2009:45-7).

Gelişmiş ülke polis teşkilatlarında rekabet adına yapılan önemli çalışmalardan biri de suç haritalarıdır. Haritalar sadece renkli sunumlar için değil arka planındaki güçlü istatistiklerin kurum yöneticilerine sunulup kamu adına hesap sorulmasında kullanılmaktadır. Örneğin, ABD'de CrimeStat olarak bilinen bu toplantılarda eşit kademedeki değişik polis departmanlarının yöneticileri düzenli aralıklarla toplanarak bu haritaları ve haritalar üzerindeki değişimlerin gösterdiği suç trendlerini tartışırlar. En üst düzey mülki amirlerin de hazır bulunduğu CrimeStat toplantılarının bazı sonuçları halkla paylaşıldığından kurumsal performanslar kamuya açıklanmış olur. Göreceli olarak en iyi departmanların diğerlerine göre bilinirliğini artıran bu uygulama sayesinde kurumlar arası rekabet en üst düzeyde mevcut kalır ve adeta toplam kalite yönetimi anlayışıyla tüm emniyet kurumları personellerini en verimli şekilde kullanmaya zorlanır.

Gelişmiş ülke polis teşkilatlarının genelde federal yapıya sahip ülkelerde yer alması, yerel güçlerin otonom hareket ettiği ve neredeyse federal kurumlardan daha güçlü olan parçalı kurumlar oluşturmuştur. Özel şirket mantığını daha kolayca adapte eden bu kurumlar rekabet ve ödüllendirme gibi YKY araçlarını başarılı şekilde uygulayarak verimliliklerini artırmışlardır. Bunun başarılmasında gelişmişliğin beraberinde getirdiği kaliteli kamuoyu baskısının siyasetçiler ve kurum yöneticileri üzerindeki etkisi de yadsınmaz. Dolayısıyla bu polis teşkilatlarındaki durumun kümülatif bir ilerlemenin oluşturduğu bir ivmeyle başarıya ulaştığı söylenebilir.

Almanya örneğinde görüldüğü gibi YKY faaliyetlerinin polis teşkilatlarında başarıyla uygulanabilmesinin en önemli noktalardan biri kamuoyunun ve onların harekete geçirdiği siyasetçilerin kurumlar üzerindeki baskısıdır. Kurumsal direnişin kırılmasında ve verimlilik politikalarının kurumlar üzerinde etkili olmasında önemli yüksek olan kamuoyunun gelişmiş ülkelerde bilinçli ve duyarlı olması, YKY uygulamalarının bu polis teşkilatlarında benimsenmesini daha kolay hale getirmiştir. Bu nedenle rekabet ve ödüllendirme gibi YKY politikaları da tüm dirence rağmen en doğru şekilde bu emniyet kurumlarında uygulanır duruma gelmiştir.

3. Türk Polis Teşkilatında YKY

Türk Kamu Yönetimi sisteminin nüfus olarak üçüncü en büyük kurumu olan emniyet teşkilatı Osmanlı İmparatorluğu zamanına kadar sarkan tarihi birikimiyle en önemli kamu kurumlarından biri durumundadır. Kamu yönetimi rejiminden birebir etkilenen emniyet teşkilatı yüzlerce yıllık teşkilatlanma tecrübesini muhafaza etmektedir. Dolayısıyla Türk Kamu Yönetiminin karakteristik tüm unsurlarını bünyesinde barındırmaktadır. Sert hiyerarşi ve klasik katı bürokrasinin öğelerini içeren kurumun YKY prensiplerini kabul etmesinde problemler yaşaması normal olarak beklenmelidir. Gelişmiş ülkelerin benzer teşkilatlarında da aynı karmaşanın yaşanmış olması bunun en kuvvetli delilidir.

Devletin tek tip yönetim tarzını aynen yansıtan Türk Polisi, başkent merkezli hiyerarşik merkezci yapıyı en sert uygulayan kurumlardan biridir. Başkentteki genel müdürlük ve bağlı daire başkanlıkları taşrada şube müdürlükleriyle temsil edilmektedir. Taşrada değişik ihtiyaçlar duyulmasına rağmen herhangi bir daire şemsiyesi altında bulunmayan bir şube ihdas edilememektedir. Ayrıca tüm personelin en küçük özlük işlemleri dahi başkentten bizzat dahilyle ancak yapılabilir. Dolayısıyla ayrıştırmanın Türk Polisine uygulanabilirliği kuşkuludur. Başka bir deyişle yerel idarelerin emrinde olan bir emniyet teşkilatının ülkemizde görülebilme imkânı bulunmamaktadır. Bu bakımdan YKY'nin temel prensiplerinin dahi emniyet teşkilatınca uygulanabilmesi zordur.

Bu zorluklara karşın emniyet teşkilatında taklit yoluyla da olsa YKY politikalarının çoğu belli oranda uygulamaya sokulmuştur. Yabancı polis teşkilatlarının kullandığı toplum destekli polislik uygulaması bunlara bir örnektir. Merkezi teşkilatlanması henüz mevcut olmasa da TDP şube müdürlükleri tüm il emniyet müdürlüklerinde, hatta çoğu ilçe müdürlüğünde dahi faal haldedir. Daha çok öğrencilerle irtibatlı olan TDP personeli genelde okullardaki güvenlik hususlarıyla ilgili iştigal etmektedir. Ayrıca değişik uygulamalarla basit asayiş suçlarına karşı çalışmalar yapan TDP birimleri de mevcuttur (Alpkan & Palacı 2008:93-8). TDP'yi yönetim çalışmaları merkezinde değerlendiren Şahin ve Ünlü (2011:41-2) taşra teşkilatlarının başarılı faaliyetler ortaya koyduğunu aktarır. Polis tarafından bazen pasif görev olarak görülen bu uygulamalar medyada yoğun olarak işlenmektedir. TDP hizmetlerinin çok eskiden başladığını belirten araştırmalarında Alpkan ve Palacı (2008:121-2) asayiş huzur toplantıları adı altında halk ve polis yöneticilerinin buluşmalarını da TDP kapsamına sokar.

TDP suçla mücadeleyi direk olarak yapan suç öncesi ve suç sonrası görevli polis birimlerinden oldukça farklı bir yapıdadır. Yine de polis görünürlüğü algısının artışına, halkın bilmesi gereken pratik suç önleme teknik ve taktiklerini daha iyi öğrenmesine ve polis-halk işbirliğinin artması sonucunda halktan gelecek bilgi

akışının artması nedeniyle suç sonrası araştırmalarının daha başarılı olmasına yol açacaktır. Suç önleme çabalarına halkı da ortak ederek polisin verimliliğini arttıracak olan TDP, YKY'nin amaçladığı gibi kamu politikalarının içine belli oranlarda halkı sokmaktadır (Alpkan & Palacı 2008:121). Bu bağlamda halkı bilgilendirme-ye matuf toplantılar, seminerler ve hatta broşür dağıtımı bile TDP kapsamına girer.

Performans değerlendirmesi sonucunda uygulanan personel ödüllendirmesi emniyet teşkilatının ilk günlerinden beri uygulanmaktadır. Devlet memurları kanununun öngördüğü şartlar, verimliliği yüksek tutan personelin genelde soyut ve sübjektif üst denetim mekanizmalarıyla ödüllendirilmesi gerekliliğini doğurmuştur. Bu durum insan kaynakları yönetimi anlayışından daha çok personel yönetimi anlayışının benimsendiğini de göstermektedir (Bilgin, 2004:126). Devlet memurluğuna girişte emniyet teşkilatının uyguladığı sınavlar ödüllendirme kıstaslarına göre çok daha objektiftir. Mesleğe girişte fizik kondisyon testi ya da yazılı sınavları başarı kriteri olarak belirleyen emniyet teşkilatı benzer netlikteki kriterleri ödüllendirmede kullanmamaktadır. Ödüllendirmeye gelen maaş taltifleri ya da takdirnameler genelde bazı birimlere dağıtıldığı için kurum içi adalet duygusu sarsılmaktadır. Kanunda “yüksek hizmet”, “büyük yararlılık” (ETK 1937) gibi ucu açık ifadelerle merkezi birimlerce ödüllendirilen personelin durumu YKY'nin kazandırmaya çalıştığı verimliliği getirmek bir yana, mevcut durumu daha kötü hale getirmektedir.

Mesleğe girişteki kıstasların mesleğe girdikten sonraki kıstaslara göre oldukça sert olmasının sebebi politikacıların ve kamuoyunun etkisidir. Kurumun içinde neler olduğunu görmeyen halk, kurumun dışında gerçekleşen KPSS (Kamu Personeli Seçme Sınavı) veya LYS (Lisans Yerleştirme Sınavı) gibi sınavlardan ve bunların sonuçlarından net bir biçimde haberdar olurken halka açık olmayan bazı merkezi idare kurullarının kararlarıyla oluşan ödüllendirme mekanizmasının nasıl çalıştığını bilememektedir. Bu gizlilik sübjektif kanuni gerekçelerle birleştiğinde verimliliğin ve yüksek motivasyonunun varlığına izin vermeyen mevcut durum oluşmaktadır. Gelişmiş ülke örneklerinde görüldüğü gibi doğru uygulandığında YKY uygulamaları kurumun bütün olarak performansını artırdığı gibi personelin memnuniyet derecesini de yükseltmektedir. Demokratik kurallar ve kamuya açık objektif değerlendirmeler bu durumun önüne geçebilir (Şahin & Ünlü, 2011:45).

Ödüllendirmedeki bu olumsuzluklar bireysel bazda olduğu gibi kurumsal bazda da kendini göstermektedir (Sobacı, 2006:85). Kıstasların objektif hale getirilememesi nedeniyle teşkilatın alt departmanlarının ne kadar verimli olduğu konusunda analizler yapılmamaktadır. Kamuoyunun tepkisinden çekinildiği için halka açık olarak değerlendirilmeyen farklı emniyet kuruluşları, verilerin bu şekilde gizlenmesi nedeniyle verimlilik hedeflerinden uzaklaşmaktadır. Şahin (2013:98)

özellikle üst düzey emniyet yöneticilerinin sadece sicillerini temiz tutmak ve sorunsuzca terfi edebilmek için yapmaları gereken vazifelerden kaçınmalarını ve çoğu görevlinin böyle davranarak kurum verimliliğini düşürebileceğini, kamu tercihi teorisiyle açıklamayı hedeflemiştir. Buna göre esasen kanun ve düzenlemelerdeki boşluklar gibi görünen eksiklikler aslında bizzat kurum çalışanlarının istemesi ve duruma bilerek seyirci kalmalarıyla oluşur. Dolayısıyla sübjektif ödüllendirmeden sürekli faydalanan farklı grupların bu adaletsizliklerin devam etmesi yönünde iradelerinin bulunduğunu tahmin etmek mümkündür.

Bahsi geçen olumsuzluklara rağmen teknoloji kullanımında Türk Polisi gelişmiş düzeydedir. Evrak gönderme ve takip, sınırlı da olsa personel değerlendirme işlemleri ve hatta yargı dâhil diğer kurumlarla iletişimin büyük bir kısmı online olarak yapılmaktadır. PolNET ismi verilen bu sistem çoğu kamu kurumundan yıllar önce emniyet teşkilatı tarafından kullanıma sokulmuştur. Projenin yazılımı ve kurulumunun neredeyse tamamı emniyet personeli tarafından yapılmıştır. Avrupa'nın en büyük nüfuslarından birine sahip ülkemizdeki merkez ve taşra tüm emniyet birimlerinin anında veri paylaşımı yapabildiğini sağlayan bu sistem yukarıda belirtildiği gibi YKY'nin öngördüğü uygulamalardandır. Şahin ve Breen'in (2009:387) gösterdiği gibi ABD gibi gelişmiş ülkelerin sonradan örnek alarak uygulamaya çalıştığı bu sistem vesilesiyle tüm emniyetin entegrasyonu mümkün olmuştur. Gelecekte zaruri olarak sisteme eklenmesi gereken diğer bileşenleri de kolaylıkla içine dâhil edebilecek PolNET emniyet teşkilatının yüz akı projelerden biridir. Son yıllarda mesleğe giriş şartlarında meydana gelen önemli bir değişiklikte üniversite mezunu olmayanların emniyet teşkilatına alınmaması teşkilatın kalitesini artırdığı için böyle ileri teknoloji ürünü projelerin benimsenmesi daha sorunsuz olmuştur.

Yine de kurumsal gelişmenin kümülatif olması nedeniyle teknolojik YKY politikaları uygulanırken aynı zamanda insan kaynakları yönetimi açısından da değerlendirilmesi gerekir. Dağınık ve plansız verimlilik artırımı uygulamaları beklenen faydayı göstermeyecektir. Türk polisi YKY politikalarına duyarsız kalmamış, elden geldiğince diğer ülkelerdeki benzer kurumları örnek alarak vatandaşına hizmet etmeyi ihmal etmemiştir. TDP, ödüllendirme, personel değerlendirme, performans ölçümü gibi gelişmiş YKY uygulamaları gerek başkalarından görümlere, gerekse lüzumuna inanılarak kısmi başarılarla teşkilatta kullanılmaktadır. YKY'nin daha fazla tesir edebilmesi için sosyal ve siyasi gereksinimlerin de ortaya çıkması gerekmektedir. Kamu yönetimi politikaları çoklu bileşeni ve aktörleri olan karar verme mekanizmaları tarafından oluşturulur. Türk Emniyetinin YKY politikalarını başarıyla tatbik edebilmesi biraz da bu mekanizmaların sıhhatli çalışmasına bağlıdır. Tablo 1 YKY uygulamalarının karşılaştırılan polis teşkilatları açısından mevcut durumunu özetlemektedir.

Tablo 1. Emniyet birimlerinin YKY açısından karşılaştırılması

	Ayrıştırma	Ödüllendirme	Rekabet
Gelişmiş Ülkeler	1. Federal yapı nedeniyle hâlihazırda ayrılmış 2. Halka en yakın yerden hizmet 3. Seçilmiş yerel yöneticilerin güvenlik politikalarına görünür tesiri	1. Kanun-yönetmelikle belirlenmiş objektif kıstaslar 2. Nispeten yönetsel ve siyasi kaygılardan uzak prosedürler	1. Farklı departmanlar arasında halka açık kurumsal karşılaştırmalar 2. Teknoloji kullanımıyla bu karşılaştırmaların objektifleştirilmesi
Türkiye	1. Üniter yapı nedeniyle merkezci 2. Bireysel yönetici bazında değişiklik gösteren hizmet memnuniyeti 3. Merkezi yönetimin vesayeti	1. Kanun-yönetmelikle belirlenmiş subjektif kriterler 2. Yöneticilerin ve siyasilerin etkisinde uygulanan ödüllendirme ve cezalandırma	1. Değişik metotlarla yapılan gizli kurumsal değerlendirmeler 2. Henüz rekabet değerlendirilmesi için kullanılmayan teknolojik yenilikler

4. Tartışma ve Sonuç

Kamu kurumları ülke veya millet ayrımı olmaksızın kurumsal değişimlere direnir. Bu kurumların başında silahlı olarak görev yapan, üniforma giyen ve tepeden inmece yönetim modelleriyle binlerce yıldır yönetilmekte olan güvenlik teşkilatları gelir. Dünyanın diğer birçok yerinde olduğu gibi Türkiye’de de devlet içi güvenlik çok uzun yıllardır polis teşkilatıyla sağlanmaktadır. Eğitim ve sağlık kurumundan sonra en büyük işgücüne sahip bu kurum, sadece kendisine has kanunları ve yönetmelikleriyle Türkiye’de eski yönetim anlayışını benimseyen teşkilatların başında gelmektedir. Dev bütçesi ve yurdun her yerinde gelişmiş iletişim imkânları ve kanuni yetkilerle adeta yürütmenin görünür yüzü haline gelmiş olan emniyet teşkilatının YKY prensiplerine uyum sağlaması, ülkenin diğer kamu kurumlarının üzerinde de önemli bir etki sağlayacaktır.

Elbette, böylesine ekonomik ve politik bir gücü elinde bulunduran bir kamu kurumunun kendi kuruluş prensiplerine aykırı bir takım unsurlar bulunduran bir anlayışa hiç zorlanmadan baş eğmesi beklenemez (Thomas & Davies 2005:684). Kamu politikası aktörleri, zorlayarak emniyet teşkilatını uygun normlara uydurmaya çalışmak yerine, YKY’nin temel prensipleri olan daha yönetilebilir parçalara ayırma, bu parçalar arasında rekabeti geliştirme ve uygun hedeflere uygun ödüllendirme sistemi oluşturmayı tüm paydaşlara anlatarak verimliliği artırmayı hedeflemelidir. Tıpkı gelişmiş ülkelerde görüldüğü gibi, ancak bu iyi niyetli aktarımdan sonra YKY’nin emniyet teşkilatında uygulanabilirliği mümkün olacaktır.

Polis teşkilatları halkın güvenliği için çalışır. Suç öncesi ve sonrası yapılan çalışmaların hepsinin odağında bu kaygı yatar. Polis yöneticileri kurumlarının tüm

kaynaklarını bu çerçevede değerlendirme gayreti gösterir. Yeni ya da eski tüm yönetim politikaları eğer bu asli vazifeyi daha verimli kılacaksa kurumlar tarafından benimsenecektir. Hem gelişmiş ülkelerde hem de ülkemizde polisin YKY politikalarına direniş göstermesinin önemli nedenlerinden biri kurumların bahsi geçen uygulamaları polislik mesleğiyle ilgisiz ve siyasi bir göz boyama faaliyeti olarak görmeleridir. Herkesten önce emniyet kurumlarına doğru bir şekilde anlatılmayan YKY’ye direnç gösteren kurumların zaman içinde destekçi olmalarının ana nedeni bu uygulamalar sayesinde polisin asli vazifesinin daha verimli olacağını kendilerinin bizzat tecrübe etmesidir.

TDP’nin halk ve polis işbirliğini geliştirmesi, halkın güvenlik uygulamalarını daha iyi anlamasına neden olması ve suç önlemede halkın polise karşı yardımını görünür bir oranda arttırması bu uygulamayı ülke fark etmeksizin vazgeçilmez kılmıştır. Benzer şekilde performans ölçümlerinin kurumları motive etmesindeki etkisi ve teknolojik yeniliklerin kurum verimliliğini beklenenin üstünde arttırmasının yöneticilerin üzerindeki ikna kabiliyeti, politikacıların ya da halkın zorlamasının çok daha üstünde tesir etmiştir. Kamuoyu baskısıyla kolluğu YKY yönünde baskılamaktan ziyade dünyadaki iyi örnekleri göstererek yöneticileri ve astlarını YKY’ye yöneltmek daha akılcı bir çözümdür. Gerçekte YKY’nin temel felsefelerinden biri açıklık ve müzakeredir. Bunları bir kenara bırakarak YKY’yi sorgulamaksızın ve açıklamaksızın uygulamak ülkemizde olduğu gibi diğer ülkelerde de sorunlara yol açmıştır.

Gelişmiş ülke polis teşkilatlarının göreceli başarısı da buna bağlıdır. Personelin ve kamuoyunun belirgin bir eğitim üstünlüğüne sahip olması yönetimde yeni arayışlara girmeyi normal bir süreç haline getirmiştir. Şüphesiz bu arayışlar kamuoyunun ve kurumların çalışanlarının menfaati doğrultusunda olmuştur. Suç veya suçluyla hiç ilgisi olmayan TDP uygulamasının ilk defa gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmasının nedeni de budur. Değişime açık olan kurumlar her ne kadar dirençli olsalar da gerekli koşullar oluştuğunda YKY’yi kurum politikalarına dâhil etmekte sorun görmemişlerdir. Özellikle federal sistemle yönetilmenin ortaya çıkardığı ve güçlendirdiği yerel yönetimlerin idaresindeki kolluk bu açıklığı vatandaş memnuniyeti kapsamında kullanarak *yeni* politikaları uygulamaktan çekinmemiştir. En küçük halk topluluklarının isteklerinin gerçekleştirilmesine kadar giden bu süreçte farklı talepler farklı birimlerce farklı biçimlerde karşılanmış ve bu çeşitlilik birbirinden verimli uygulamalar doğurmuştur.

Ormancılık, ziraat ve askeri işlerde kullanılan haritacılığın 1970’lerden sonra güvenlik bilimlerine transferinin altında yatan da bu yeniyi arama çabasıdır. Rekabetin daha sağlam ve objektif temellere oturmasının nedeni olan suç haritalama uygulamaları ülkemizde henüz emekleme aşamasındadır. Gelişmiş ülke güvenlik

kurumlarında onlarca yıllık geçmişi olan ve mesleki bir temele oturmuş olan suç analizinin henüz bütün Türk Polis kurumlarına tatbik edilmemiş olmasının ana nedeni teknolojik yetersizlik değildir. YKY'nin rekabet kültürünün anlaşılmasında ve hatta kuruma adeta düşman gibi görülmesi gerçek sebeptir. *Babadan kalma* metotlarla polislik yapmanın verimsiz olacağı bilinmesine rağmen bunda ısrar etmenin nedenlerinden biri yeni metotların kurumsal bünyede karşılaşacağı tepkiyi izale edecek araçların yoksunluğudur.

Duyarlı ve bilinçli bir kamuoyu ile halkına hesap veren kamu yöneticileri olmadan YKY politikalarının teşkilatları verimlilik yönüne çeviremeyeceği muhakkaktır. İncelenen gelişmiş ülkelerde federal yapıların varlığının yansira, valiler, belediye başkanları, polis müdürleri, savcılar ve hatta hâkimlerin seçimle işbaşına gelmesi demokratik ortamı yeşerten başka bir olgudur. Ülkemizde benzeri bir siyasi ortamın oluşmasını beklemek mümkün olmasa da YKY uygulamalarını başarıyla kulluğa benimsetebilmek amacıyla bir yol haritası hazırlanabilir. İsmi her ne olursa olsun yeni olan her hangi bir uygulamanın mantığı, daha uygulama başlatılmadan ilgili personele anlatılmalı ve sonuçta elde edilen faydadan tekrar geri bildirim sağlanarak bütün kuruma bilgilendirme yapılmalıdır. Uygulayıcılar da bizzat YKY uygulamasının aktörleri arasında yer aldıklarında gerçek verimlilik politikaları hedefine ulaşacaktır.

Basit ve objektif bir performans ölçümü ve buna dayalı adaletli bir ödüllendirmenin yapılmadığı bir teşkilatın YKY uygulamalarını bütün olarak benimsemesi beklenemez. Başka bir deyişle YKY'nin gelişmişlikle direk ilgisi bulunmaktadır. Kaldı ki YKY adı altında zikredilen uygulamaların neredeyse hepsinin gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlandıktan sonra ülkemize getirilmesi ve orijinal olarak kendi teşkilatlarımızca uygulanmaya konmaması YKY yönünden daha başarısız durumda olunmasını açıklar. Hem gerekli teknolojinin varlığı hem de ilgili personelin motivasyonu gelişmiş ülkelerde daha kolay sağlanmaktadır. Fakat bu gerçek YKY'nin asla ülkemizdeki kamu kurumlarında uygulanamayacağı anlamına gelmez. Özellikle teknolojik alanda gıpta edilen başarılarla imza atan emniyet teşkilatı, doğru uygulanması ve benimsetilmesi şartıyla YKY uygulamalarını da kolaylıkla yürütecek bilgi ve beceriye sahiptir. Teknik yönden olduğu kadar politik yönden de iyi dizayn edilecek YKY uygulamaları sadece emniyet teşkilatını değil, onu örnek alacak tüm kamu kurumlarını da zincirleme olarak olumlu yönde etkileyeceği için Türk İdari sisteminin verimliliğini artıracaktır.

Kaynakça

- AKBULUT, Ö 2007, 'Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu', *Mülkiye Dergisi*, c. 31, no. 254, ss. 73-86.
- ALPKAN, L & PALACI, M 2008, 'Toplum Destekli Polislik Uygulaması: Zara Örneği', *Polis Bilimleri Dergisi*, c. 10, no.3, ss. 93-122.
- ARSLAN, N 2010, 'Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi"', *CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, c.11, no.2, ss. 21-38.
- ATEŞ, H 2011, 'Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı Bağlamında Hesap Verebilirlik', Edt: Bekir Parlak). *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, ss. 181-223.
- BİLGİN, K 2004, 'Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması', *Amme İdaresi Dergisi*, c. 37, no. 2, ss.123-47.
- BUTTERFIELD, R, EDWARDS, C & WOODALL, J 2004, 'The new public management and the UK police service: The role of the police sergeant in the implementation of performance management', *Public management review*, c.6, no.3, ss.395-415.
- CHRİSTENSEN, T & LÆGREİD, P 2001, *New public management: the transformation of ideas and practice*, Michigan: Ashgate Pub Limited.
- DUNLEAVY, P & HOOD, C 1994, 'From old public administration to new public management', *Public money & management*, c.14, no.3, ss. 9-16.
- DUNLEAVY, P, MARGETTS, H, BASTOW, S & TINKLER, J 2006, 'New public management is dead—long live digital-era governance', *Journal of public administration research and theory*, c.16, no.3, ss.467-494.
- Emniyet Teşkilatı Kanunu (ETK), Kanun No: 3201, 12/06/1937 tarihli, 3629 sayılı Resmi Gazete.
- FREDERİCKSON, G 1977, *New Public Administration*, Press Usa: Alabama University.
- GÖZEL, K 2003, 'Yeni Kamu Yönetimi Nedir?', *Türk İdare Dergisi*, c.75, no.438, ss.195-208.
- HOOD, C 1995, 'Contemporary public management: a new global paradigm', *Public policy and administration*, c.10, no.2, ss.104-117.

HOUGH, M 2007, 'Policing, New Public Management and Legitimacy in Britain' in J. Fagan and T. Tyler (eds) *Legitimacy, Criminal Justice, and the Law*, New York: Russell Sage Foundation Press.

MARTİN, D 1988, 'The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: Governance', *An International Journal of Policy And Administration*, c.2, no.3, ss.315-335.

MCGREGOR, D 1960, *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw-Hill

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U 2003, 'Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği' (Der. M. Acar ve H. Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel: Ankara, ss.3-44.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., 1997, 'The New Public Management', *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi: Dergisi*, c.52, ss. 517-566.

ÖZER, M 2005, 'Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi', *Sayıştay Dergisi*, c.59, ss. 3-46.

ÖZGÜR, H 2003, 'Yeni Kamu Yönetimi Hareketi' (Der. M. Acar ve H. Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel: Ankara, ss.183-224.

RITSERT, R & PEKAR, M 2009, 'New Public Management Reforms in German Police Services', *German Policy Studies/Politikfeldanalyse*, c.5, no.2, s.17-47.

SOBACI, Z 2006, 'Yeni Kamu İşletmeciliği Perspektifinden Kamu Yönetimi Reformları', *Akademik Araştırmalar Dergisi*, c.7, no.28, s.71-86.

ŞAHİN, B & BREEN, G 2009, 'Information Technology vis-à-vis Public Administration and Security Services: An Analysis of "FINDER" and "POLNET"', *Journal of Applied Security Research*, c.4, no.3, ss. 374-388.

ŞAHİN, B & ÜNLÜ, A 2011 'Governance Implications In Turkish Criminal Justice System', *Polis Bilimleri Dergisi*, c.13, no.2, ss.29-45.

ŞAHİN, B 2013, 'Kamu Tercihi Teorisi Işığında Adli Kolluk Sorunları ve Emniyette Sivil Personel Kullanımının Olası Hukuki-İdari Sonuçlarının Analizi', *İnsan Hakları Yıllığı*, c.31, ss.95-110.

THOMAS, R & DAVİES, A 2005, 'Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services', *Organization studies*, c.26, no.5, ss.683-706.

TORTOP, N, İSBİR, E & AYKAÇ, B 1993, *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınları.

ÜSTÜNER, Y 2000, 'Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu', *Amme İdaresi Dergisi*, c.33, no.3, ss.15-31.

WALDO, D 2006 *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*, New York: Transaction Publishers.

Kamu Yönetimi Reformu: Hesap Verebilirlik (5018 Sayılı Kanun) Kamu Harcamalarının Denetlenmesi

Doç. Dr. Yaşar KABATAŞ¹

Yrd. Doç. Dr. Zekeriya DEMİR²

Dr. Nizamülmülk GÜNEŞ³

Giriş

Devletin ekonomik yaşamdaki rolünün değişmesine paralel olarak kamu ekonomisi ve kamu harcamalarının nitelik ve niceliğindeki dönüşüm beraberinde kamu yönetimi anlayışında da bir değişimi getirmiştir. Bu değişim devlet bütçesine ilişkin yeni işlevler tanımlamaktadır. Bunlardan ilki devlet bütçesinin ulusal ekonomiler düzeyinde öncelikle mali disiplini sağlamanın aracı olarak görülmesidir. İkincisi ise, bütçeleme tekniklerindeki saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayan yeni araçlarla uluslararası arenada kamu sektörünün özel sektör için katalizör rolü üstlenmesidir.

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de çeşitli nedenlerle kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu yöndeki talepler iç ve dış etkenler olmak üzere iki yönlü olmuştur. Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonunun beklenti, talep ve tavsiyeleri reformların gerçekleştirilmesi konusunda en önemli tetikleyici faktör olarak ortaya çıkmıştır. Türkiye’nin bu kuruluşlarla ilişkileri, kredi münasebetleri özellikle borç yönetimi, bütçeleme süreci ve denetim sistemi konularında reformların yapılmasını zorunlu kılmıştır. Ayrıca, gelişmiş bazı ülkelerde genelde kamu yönetimi, özelde ise mali yönetim sistemi, bütçe ve harcama süreçleri gibi konularda yapılan reformlar ve iyi uygulamalar da Türkiye’yi benzer arayışlara yönelten diğer bir etken olmuştur.

5018 sayılı kanunda düzenlenen kamu harcama yönetimi sistemi ile araçları ve süreçleri tanımlanan yeni bütçeleme sistemi, dünyada yaygınlaşan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde Türkiye’de devletin dönüştürülmesinin birer aracıdır. Bu dönüşüm, harcamaların stratejik önceliklere göre yapılması, kamu kaynaklarının kullanımında etkili, ekonomik ve verimli olunmasını hedeflemektedir.

¹ Marmara Üniversitesi, yasarkabatas@hotmail.com

² Kırklareli Üniversitesi, zdemir55@gmail.com

³ TMSF Müfettişi, nizgunes@hotmail.com

Kamu harcamalarında hesap verebilirlik ve saydamlık, ülkelerde kurum ve kuruluşlara güven duyulması, ekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülebilmesi, piyasalardaki politik kararların kalitesinin geliştirilmesi, kamuoyunun devletin faaliyetleri ile ilgili olarak değerlendirme yapabilmesi ve denetim mekanizmalarının geliştirilmesi açısından son derece önem taşımaktadır.

Kamu mali yönetiminde hesap verme sorumluluğu, yolsuzluk ve denetim kavramlarının iyi açıklanması ve söz konusu kavramların mali saydamlık ile olan ilişkisinin iyi belirlenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda konu; kamu harcaması ve hesap verme ilişkisi, kamu harcaması ve yasal düzenleme ilişkisi ile kamu harcaması ve denetim ilişkisi başlıkları altında incelenecektir.

1. Literatür

Konuya ilişkin yapılan literatür taramasında da hesap verebilirliğin çok çeşitli şekillerde sınıflandırıldığı görülmektedir.

Sökenoğlu (2008), bütçe etkinliğini öne çıkaran 5018 sayılı Kanunun gerçekten de harcamalarda etkinliği sağlayıp sağlamadığına ilişkin olarak uygulamaya konulan kanunun başarılı olabilmesi ve istenilen hedeflere ulaşabilmesi için “kanunun eksik yönlerinin tespit edilerek gerekli iyileştirmelerin yapılması gerekliliği” üzerinde durmaktadır.

McDonald (2008), vergi harcaması kavramını etkinlik ve verimlilik açısından değerlendirmiştir. Yazar, Türkiye’de son yıllarda vergi harcaması kavramının giderek önem kazandığını belirtmiş ve 2007’de Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan ilk “Vergi Harcamaları Raporu”nu incelemiştir. Ayrıca, söz konusu çalışmada vergi harcamalarının maliyetlerinin hesaplanmasına ve fayda-maliyet analizinin yapılmasının önemine vurgu yapılmıştır.

İğdeli (2004), kamu harcamalarının planlanması ve etkinliği ile ilgili olarak “Devletler görevlerini yerine getirirken temel bir ekonomik sorunla karşılaşmaktadır. Bu temel sorun; veri kaynaklarla (sosyal, siyasal, ekonomik ve askeri alanlardaki gelişmelere bağlı olarak) sürekli artış gösteren kamu harcamalarını karşılama zorunluluğudur. Bu sorunun çözümü için kamu harcamalarının planlanması ve etkinliği büyük önem taşımaktadır.” tespitine yer vermiştir. Bu nedenle harcamaların miktarı ve türleri kadar iyi bir planlama sürecinin de etkinlik açısından büyük önem taşıdığı söylenebilir.

Karaaslan (2003), kamu yatırımlarının özellikleri, fayda ve maliyetlerin kapsamı, fayda ve maliyetlerin hangi kriterlerle değerlendirileceği, en iyi kriterin hangisi

olduğu, belirsizliğin gölge fiyatı, yani bir malın belli bir teknoloji içinde üretim maliyetlerine bağlı olarak oluşan fiyatı ile piyasadaki fiyatı arasındaki fark ile nasıl ortadan kaldırılacağı ve bazı kamu projelerinin değerlendirme tekniklerini incelemiştir. Proje değerlemelerinde Net Bugünkü Değer Yöntemi en doğru proje seçiminin yapılmasını sağlayacak metot olarak görülmüştür.

Arslan (2002), kamu harcamalarını daha iyi bir zemine oturtabilme yönünden verimlilik, etkinlik ve denetim kavramları ile bu kavramlar açısından Türkiye’de kamu harcamalarının yapısı ve durumu üzerinde durmuş, bunlarla ilgili olarak performans denetimi, toplam kalite yönetimi gibi kavramlar irdelenerek bu konularda değerlendirme ve önerilerde bulunmuştur. Elde edilen bulgulara göre kamu kaynakları (üretim faktörleri), özellikle taşınmaz mallar yerinde ve zamanında kullanılmamakta, âtil halde bırakılmakta ve dolayısıyla bunlardan elde edilecek faydalardan mahrum kalınmaktadır.

Yılmaz (1998), kamu kaynaklarının sınırlı olduğunu ve kamu harcamalarının sosyal ve ekonomik etkileri nedeniyle kamu harcamalarında etkinliğin birinci derecede önem kazandığını belirtmektedir. Önemli öneriler arasında; özerk bütçeli kurumların bir an önce özelleştirilmelerinin sağlanması, katma bütçeli idarelerin kendi gelirleriyle giderlerini karşılama özellikleri kalmadığından genel bütçeli daireler içerisinde düzenlenmesi ve bütçe dışı fonların tamamının tasfiye edilmesi ve bütçe içerisindeki fonların genel bütçe dışında ayrı bir kaynaktan beslenmesi yer almaktadır.

2. Kamu Harcaması Kavramı

Devletin yüklendiği görevlerin çoğu, onu belli harcamalarda bulunmaya mecbur etmektedir. Her şeyden önce kamu kesiminin varlığına yol açan temel sebep sayılabilecek “kamusal ihtiyaçların giderilmesi” için devletin bir takım hizmetlerden yararlanması, bir kısım malları kullanması gerekir. Devlet bu tür hizmetleri sürekli veya geçici olarak istihdam edeceği kişilerden sağlayacağı gibi, gerekli malları da özel kesimden satın alma, kiralama ya da bizzat kendi üretme yoluna gidebilecektir. Ancak seçim ne olursa olsun, paralı değişimlere dayalı, çağdaş toplumlarda kamusal hizmet üretimi için gerekli giderlerin hemen hemen tümü bir devlet harcaması gerektirmektedir. Devletin çalıştırdığı sürekli veya geçici personele ödediği aylık, tazminat vs, özel kesimden satın aldığı mal ve hizmetlerin fiyatları kendi ürettiği malların bedeller buna örnektir (Akalin, 1986: 16). Ayrıca, iktisadi büyüme ve kalkınmanın gerçekleşmesi ile gelir ve kaynak dağılımını iyileştirmek gibi çeşitli amaçlar da kamusal harcamaya sebebiyet vermektedir.

Para şeklinde ödemesi yapılan, yetkili kişilerce gerçekleştirilen ve zaman içerisinde sürekli olarak artma gösteren kamu giderleri, yukarıda da belirtildiği

üzere kamu ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir. Bunlar kamu giderlerinin başlıca nitelikleridir. Kamu gideri, harcamaya yetkili olanlar tarafından yapılabilir. Her görevlinin harcama yapması mümkün olmayıp, yasalarla bu konuda yetkili kılınmış olması ve harcamanın yasal süreç içerisinde gerçekleştirilmesi gerekir. Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olan hizmetlerle ilgili bu giderler, önemli ekonomik ve sosyal etkilere neden olabilmektedir. Devlet, yüklenmiş olduğu mali ve mali olmayan nitelikteki görevlerini gerçekleştirebilmek bakımından kamu giderlerini bir araç olarak kullanmaktadır (Akdoğan, 1999: 58).

Kamu harcamaları genel olarak devlet mal varlığından kamusal ihtiyaçları gidermek ve kaynakların kamu yararı doğrultusunda kullanılmasını sağlamak amacıyla belirli kurallara göre harcanan para olarak tanımlanmaktadır (Gürsoy, 1978: 64). Kamu harcamalarının sürekli artış göstermesi, bu harcamaları karşılayan vatandaşların, yani vergi ödeyenlerin ağır yüklerle katlanmalarını zorunlu kılmıştır. Bu durum, devletçe toplanan vergilerin sınırlandırılması ve harcamaların kontrol altına alınmasına yönelik toplumsal baskıları yoğunlaştırmıştır.

2.1. Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik

Verimlilik, kullanılan kaynaklarla elde edilen sonuçlar arasında iyi bir oran elde etmek ve sürdürmektir. Bu kamu kaynaklarının ne kadar yerinde ve rasyonel kullanıldığı konusuna dikkatleri yönlendirmektir. Eş deyişle, girdi ve çıktı oranlarıyla tarif edilen verimlilik üretkenlik çabalarının boşa harcanmaması için bazı çarelere başvurmaktır. Verimlilikte ölçü istenen çıktıyı elde etmek için en az girdi kullanabilmektir. Verimlilik örgütün rekabet etme gücünün ve finansal sağlığının bir tamamlayıcısıdır (Halis, 1999: 73). Genel anlamda verimlilik, bir işletmenin veya bir örgütün mal ve hizmet üretirken kaynaklarını ne kadar iyi kullandığını ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Kaynakları kullanmanın optimum düzeyini bulmak için, kullanılan kaynaklar ile sağlanan ürünler arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekir. Verimlilik kısaca çıktılar (mallar, hizmetler) ile bunların üretiminde kullanılan üretim faktörleri (kaynaklar) arasındaki oransal bir ilişkidir.

Etkinlik ise, bir işletmenin veya örgütün tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur.

Etkinlik, kamu yönetiminin yasalar ve hükümetler tarafından belirlenen amaçları gerçekleştirmede ve problemleri çözmedeki performansının başarılı olmasıdır. Yönetimde etkinlik kamu politikalarının analiz edilmesini, kamu kurumlarının ve kamu personelinin kamu politikalarını ne derece iyi uyguladıklarının değerlendirilmesini gerektirir (Köseçik, 2004: 11). Kamu kesiminde mal ve hizmetlerin

üretimine ilişkin verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle, verimlilikten daha geniş olan etkinlik kavramı kullanılmaya başlanmıştır.

Kamunun adalet, sağlık, güvenlik ve eğitim gibi zorunlu işlevlerinin yanı sıra, ekonomik kalkınmayı sağlama ve çevreyi koruma gibi daha birçok görevi bulunmaktadır. Bunları gerçekleştirmenin temel araçları ise, kamu tarafından uygulanan politika, plan, program ve projelerdir. Kamunun üstlendiği işlevleri başarılı bir şekilde yerine getirmesi, kaynakların bu araçlar çerçevesinde etkin ve verimli kullanılması ile doğrudan ilişkilidir. Vatandaşların kamu hizmetlerine yönelik taleplerinin artması, buna karşın hükümetlerin bu hizmetleri finanse etmek için kamu gelirlerini artırma kapasitelerinin sınırlı olması, etkinlik arayışlarına önem kazandırmaktadır (Lonti and Woods, 2007: 15-19). Verimlilik ve etkinliğin standartları uluslararası düzeyde ve ölçekte belirlenir hale gelmekte; kamudan, vatandaşlarına evrensel ölçütlere uygun hizmetler sunması beklenmektedir. Etkinlik arayışları, ilgili kurum ya da ülkenin uluslararası arenadaki rekabet gücünü de artırmaktadır (Seyidoğlu, 2003: 143).

Bir bütün olarak kamu sektöründeki verimlilik, bürokratik kademelerin çok yönlü yönlendirmelerine bağlı olmaktadır. Genel olarak alt kademelerdeki devlet görevlilerinden yeterince ve etkin olarak yararlanılamamakta ve büyük yeteneklerin, müteşebbis ruhları ve gönüllü çalışma arzuları israf edilmektedir. Böyle bir ortamda çağdaş yüksek denetimden beklenen, statükoyu ve eylemsizliği özendiren, üretim süreçlerini yavaşlatan, takdir etme ve başarıya yöneltme işlevi bulunmayan, daha çok kamu yöneticilerinin katlanmak zorunda oldukları bir yük ve istenmeyen bir misafir görüntüsünden hızla uzaklaşarak, kamu sektöründe girişimci bir yönetim anlayışını oluşturmak için daha fazla çaba göstermesidir. Bunu sağlayacak temel araç ise kuşkusuz etkinliğe odaklanan performans denetimleridir (Caiden, 1988: 130).

2.2. Kamu Harcamalarında Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik; bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme, bir başarısızlık, yetersizlik ya da usulsüzlük durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliği olarak ifade edilmektedir. En genel anlamıyla hesap verme sorumluluğu; yapılanlara ilişkin belli bir otoriteye karşı açıklamalarda bulunulmasına yönelik bir süreci anlatmaktadır (Mulgan, 2000: 555; UNDP, 2002: 1). Burada belirtilen açıklama yapma zorunluluğu yasal bir zorunluluktan kaynaklanabileceği gibi tamamen ilgili tarafları bilgilendirme amacına dönük informal bir durumu da gösterebilir. Örneğin, idari görevlerde bulunan kişilerin kendi üstlerine, denetçilere ya da

çeşitli denetim ve gözetim kuruluşlarına açıklama yapma zorunluluğu formel bir hesap verme sorumluluğunu göstermektedir. Bu kişilerin basın toplantısı düzenlemeleri, brifingler vermeleri veya kamuoyuna çeşitli itiraflarda bulunmak amacıyla yaptıkları açıklamalar ise informel durumlara örnek olarak verilebilir. Çünkü bu durumlarda yasal zorunluluklardan daha ziyade yöneticilerin kendilerini açıklama yapma zorunda hissetmeleri söz konusudur (Bovens, 2005: 185). Yukarıda yapılan tanım hesap verme sorumluluğu kavramını çok öz bir şekilde açıklasa da, literatürde farklı tanımlar da görmek mümkündür.

Kamu yönetimi literatüründe en fazla kullanılan kavramlardan biri olan “hesap verebilirlik” kavramı, herhangi bir kişi ya da grubun, yerine getirdiği eylem ve işlemlerden dolayı, kendisi dışında yer alan başka bir kişi ya da gruba açıklama yapması veya cevap vermesi anlamını taşımaktadır (Hughes, 2003: 237; Mulgan, 2003: 1).

Hesap verebilirlik, bireylerden ziyade kurumsal bir zorunluluğu içerir ve kamu görevlerinin kamu hizmetini kamu yararı doğrultusunda yerine getirmesi için bir güvencedir. Her ne şekilde tanımlanırsa tanımlansın, hesap verebilirlikte esas olan belirli bir yetki ya da kaynağın kullanılıyor olması ve bundan dolayı da bir sorumluluğa sahip olunmasıdır. Bu sorumluluğu doğuran hesap verebilirlik, aslında dışsal müdahaleler sonunda gerçekleşen bir süreci ifade etmektedir. Bu müdahaleyi doğuran belli bir görev ya da belirli bir mali kaynağın kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişi ya da organdan kamuyu tatmin edecek bir cevabın isteniyor olmasıdır. Bu cevabı isteyen ya üst derece bir otorite ya da denetimi gerçekleştirmekle ilgili başka bir organdır (Romzek ve Dubnick, 1987: 228).

Hesap verme sorumluluğu, girdileri esas alan bir sistemdir. İncelemeler ve denetlemeler tamamen kamuya tahsis edilen kaynakların, yasalara ve mevzuata uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını araştırmak amacıyla yapılmaktadır. Eğer kaynak kullanımı yasalara uygun ise sorun olmamakta; tahsis edilen tutar yetersiz ise yeni yasal düzenlemeler gündeme gelmektedir. Bu nedenle, geleneksel kamu örgütlenmelerinde sorunları ve çözüm yollarını bilmekten çok, mevzuatın bilinmesi önemli hale gelmektedir (Özyıldız, 2000: 79). Mali yönetim; bütçeleme, muhasebe, nakit yönetimi, borç yönetimi, iç kontrol mekanizmaları ve denetim öğelerinden oluşur. Gerek literatürde ve gerekse uygulamada, bu faaliyetlerden bütçelemeye aşırı önem verildiğini, diğerlerinin ise yeterince önemsenmediği görülmektedir. Halbuki mali yönetimin öğelerinin tümü gereği gibi işletilmedikçe, hesap verme yükümlülüğü de tam olarak yerine getirilemez. Bu ise halkın yönetenlere olan güveninin sarsılması sonucunu doğurur.

Hesap verme ilişkisinin sonucunda, bürokrasinin ve demokrasinin yakınlaştırılacağını ve böylelikle kamu örgütlerinin halk nezdinde demokratik bir meşruiyet kazanacağını söylemek mümkündür. Bu açıdan “hesap verebilirlik”, demokratik

değerleri ve sistemleri destekleyen bir kavramdır. Vatandaşın vergileri ile sağlanan kaynakların; sorumlu, şeffaf, doğru ve adil hizmet yaklaşımı ile yönetilmesi, hesap verebilir olmasını da gerektirmektedir. Hesap verme sorumluluğu taşıyan kamu idareleri, böylelikle kamu hizmeti kullananların ihtiyaçlarına daha duyarlı, işleyiş bakımından daha verimli, etkin ve sorumlu olacaktır (ANAO, 2011: 7). Hesap verme yükümlülüğünün gelişmiş raporlama sistemleri ve şeffaflık politikaları yoluyla daha da güçlendirilmesi gerekmektedir (Karaarslan,2006: 3-4).

Son dönemlerde özellikle gelişmiş ülkelerin kamu mali yönetimlerinde meydana gelen değişiklikler ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlık kavramları ön plana çıkmıştır. ABD, İngiltere, Kanada gibi ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede hesap verme sorumluluğu ve saydamlık kavramları üzerine oturtulan kamu mali yönetiminde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması üzerinde parlamento kontrolünün etkin bir biçimde sağlanması amaçlanmıştır. Sağlıklı bir mali yönetim, karar süreçlerinin doğruluğunun ve etkinliğinin sağlanması ile denetlenebilirliği yakalamak için önemli bir gerekliliktir. Sağlam bir mali yönetim ve denetlenebilirlik, hesap verme sürecinin, hesap verme süreci de kamu yönetiminin ve sonuçta demokratik rejimin vazgeçilemez öğeleridir. Bu doğrultuda hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık, demokrasinin vazgeçilmez unsurları konumuna gelmiştir (Kazan, 2010: 192-93).

Demokratik rejimlerde parlamentoların temel görevlerinden birisi, yürütmenin (hükümetin) faaliyetlerini yakından izlemek ve denetlemektir. Parlamento hükümetin, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını ve kendi onayıyla uygulanan programların etkinliğini ölçmesini beklemektedir. Hükümetin, aynı zamanda, kamu fonlarının kullanımını konusunda ve yükümlülüklerini yerine getirmede parlamentoya hesap verme mecburiyeti de vardır. Zira etkin bir demokrasi, etkin bir hesap verme sürecini gerektirmektedir. Etkin hesap verme süreci ise, hükümet faaliyetlerinin vatandaşlara raporlanmasını zorunlu kılmaktadır. Vatandaşlara hitabeden anlaşılabilir, tarafsız denetim raporları hükümetle parlamento arasındaki hesap verme ilişkisine de katkıda bulunmaktadır. Denetim, hesap verme sürecine, şeffaflığa inanılabilirlik ve güven kazandırmaktadır. Uygulamada, hesap verme sorumluluğu raporlama faaliyeti olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu denetimlerin en etkili araçları ise, parlamento adına dış denetim kurumları olan Sayıştaylar tarafından gerçekleştirilen bağımsız ve tarafsız denetimler ile bu denetim bulgularının görüşüldüğü Parlamento komisyonlarının faaliyetleridir. Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde Sayıştay denetimleri, bu sorumluluğun yerine getirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bunun doğal sonucu ise, Sayıştayın denetim alanının genişliği oranında Parlamento kamu kurumları tarafından sunulan bilgiler hakkında verilen güvenenin de alanı genişlemiş olacaktır. Güvence verilen alanın genişlemesiyle hesap

verme sorumluluğu etkin şekilde yerine getirildiği gibi bütün kamu yönetimine açıklık ve şeffaflığın egemen olması sağlanacaktır (Kazan, 2010: 192-93).

Hesap verme sorumluluğunun amaçlarını şu şekilde açıklamak mümkündür (Aucoin ve Heintzman, 2000: 45): Hesap verme sorumluluğunun birinci amacı, kullanılan kamu yetkilerinin suiistimal edilmesini kontrol etmektir. İkincisi, kamu kaynaklarının hukuka uygun olarak kullanılmasını sağlamaktır. Üçüncüsü ise, kamu yönetimi alanında üzerinde çokça durulan sürekli öğrenme hedefinin teşvik edilmesidir.

Hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkânı doğmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu üç şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlar sırasıyla (Ateş ve Çetin, 2004: 269);

- Siyasi hesap verme sorumluluğu,
- Yönetimsel hesap verme sorumluluğu,
- Vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğu şeklindedir.

Bu prensiplerin her biri etkin hesap verme sorumluluğunun bir yönünü ilgilendirmektedir. Hesap verme sorumluluğu düzenlemelerinde bu prensiplerin her biri ne kadar fazla yer alırsa uygulamada da hesap verme sorumluluğunun etkinliği o kadar yüksek olur.

3. Türkiye’de Kamu Harcamaları ile İlgili Yasal Düzenlemeler

Kamu kurum ve kuruluşlarının kurallarının, önceden belirlenmiş bir sistem çerçevesinde ve kontrol mekanizmaları eşliğinde faaliyetlerini sürdürmesi, kamu hizmetlerinde verimliliğin artırılması ve yönetimin halkın talep ve beklentileri doğrultusunda saydam ve hesap verebilir bir şekilde işlemesi için kaçınılmaz bir gereklilik haline gelmiştir. Yönetim sisteminin akılcı, şeffaf ve temel özellikleri ile basitçe tasarlanıp uygulamaya konulması, kamu hizmetlerinin sürekli ve eksiksiz sunumu açısından çok önemlidir. Kamu kesimine ayrılan kaynakların saydamlık ve hesap verebilirlik çerçevesinde harcanması, kamu yararının gerektirdiği şekilde sarf edilmesi ve tüm işlemlerin önceden belirlenen politika ve hedefler doğrultusunda etkili, verimli ve ekonomik olarak gerçekleştirilmesi ise uygun bir mali kontrol sistemiyle sağlanabilir.

3.1. 1050 Sayılı Yasa

Türkiye’de bütçe hakkı 1924 Anayasası ile birlikte tanınmış ve kamu mali yönetim sistemine ilişkin ilk düzenlemede 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanunla yapılmıştır. Kamu mali yönetim sisteminin anayasası olan 1050 sayılı Kanun, 1927 yılından itibaren çok küçük değişikliklerle ülkemizde yaklaşık seksen yıl süre ile uygulanmıştır (Kesik, 2005 :48). Genel Muhasebe Kanunu’nun 1927 yılında yayımlanmasının ardından 1928 yılında Hazine Hesap Usullerine Dair Talimatname ile hesaplar daha basitleştirilmiş; bu talimatname ile getirilen muhasebe sisteminin gelir ve gider tahakkuklarını gösterememesi, hazinenin gerçek durumunu yansıtamaması ve hesapların kontrolünün yardımcı defterler ile sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebilmesine imkân vermemesi sebebiyle 1948 yılında yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu düzenleme ile kayıtların karşılıklı iki hesapta tutulması öngörülmüş ve tasnif yevmiyesi sisteminden vazgeçilerek çift yanlı kayıt yöntemine dayalı yevmiye defteri uygulamasına geçilmiştir. Ayrıca açılan hesapların maliyeti ve işleyişi açık olarak ifade edilmiş ve sistemde olmayan bazı hesap grupları sisteme dahil edilerek devlet borçları, dış borçlar, iştirakler, döner sermayeler, müteahhit bonoları, hazine kefaletleri, esham ve tahvilat ve hazine altınları açılan yeni hesaplar dahilinde kayıt altına alınmıştır (Öz, 2008: 31-32).

1990 yılında, devlet muhasebesi alanında en iyi kayıt yöntemini ve şeklini bulmak amacıyla yapılan düzenlemeler ile devlet muhasebesinin değişen mevzuata uygun hale getirilmesi, iki ayrı yönetmelik halinde düzenlenen işlem ve muhasebe kayıtlarının tek yönetmelikte bir araya getirilmesi, defter, cetvel ve belgelerin bilgisayar aracılığıyla düzenlenmesine olanak sağlayacak yapıya kavuşturulması, hesap sayısının azaltılması ve işlemlerin basitleştirilmesi amaçlanmıştır (Öz, 2008: 32).

Bu dönem zarfında Türk bütçe sisteminde aksayan hususlar: tek bir bütçe yerine daire ve idarelere bağlı olarak değişik bütçelerin ortaya çıkması (fonlar, döner sermayeler vs.), bütçe sisteminin plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisini kuramaması, kamu kurum ve kuruluşlarının önlerini görebilecekleri stratejik planların yapılamaması, devletin fonksiyonel analizi ve dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının görev tanımlarının çok açık bir şekilde yapılmaması, Türk bütçe sisteminde denetimin, esas itibarıyla mevzuata uygunluğun denetimi şeklinde yapılması, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımının ihmal edilmesi, ödeneklerin tahsisinde sadece bir önceki yılda yapılan harcamaların dikkate alınması, yönetsel sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmaması, bütçelenen ödenekler arasında yer almadığı halde, 1050 sayılı Kanun başta olmak üzere bazı yasaların verdiği yetkiye dayanarak parlamentonun izni olmadan yıl içinde kaydedilen ödeneklerin büyüklüğü, devletin varlıkları ile ilgili kayıt ve kontrol sisteminin, yeterli etkinlik düzeyine ulaşamaması ve devletin, taahhütler konusunda

tam bir bilgi setine sahip olamaması, devletin teşvik politikalarıyla yarattığı vergi istisnaları, indirimleri ve muafiyetlerinin tutarının bütçeleştirilmemesi olarak sayılabilir (Kesik, 2005: 48-49).

3.2. 5018 Sayılı Kamu Yönetimi Mali Kontrol Kanunu

Yönetimin her alanında yaşanan hızlı değişim, dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Kamu yönetiminin yapısı ile birlikte yönetim anlayışı, yönetimin temel ilke ve yaklaşımları ve daha birçok alanda başlayan değişim sürecinin en kapsamlı yansıması, mali yönetim sisteminde gerçekleşmiştir. Kamu mali yönetim sistemindeki en köklü değişiklik ise 24.12.2003 tarihinde yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile sağlanmıştır.

Kamu mali yönetim sisteminde disiplini sağlamak, hesap verebilirlik ve saydamlığı güçlendirmek, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği sağlamak ve sistemdeki dağınıklığı gidermek amacıyla düzenlenen ve tüm hükümleriyle 2006 yılında yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere Türkiye’de de stratejik planlamaya ve performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür. Sistemin güçlendirilmesine yönelik en önemli yeniliklerden birisi, iç kontrole ilişkin yapı ve süreçlerin yeniden tasarlanarak, etkin ve verimli işleyen, katılımcı, sorumlu ve hesap verebilir bir mali yönetimin güvence altına alınmaya çalışılmasıdır.

5018 sayılı kanunla kamu mali yönetiminde getirilen önemli yeniliklerden biri ise kapsama dahil dairelerde dağınık bir yapı arzeden muhasebe uygulamalarının standart bir sisteme kavuşturulmasıdır. Kanun kapsamına giren kamu idarelerinde, tahakkuk esaslı muhasebe sistemine ilişkin temel muhasebe kavramları, mali tablo ilkeleri ile muhasebe standart kural ve genel uygulama kuralları belirlenerek kamu kaynağı kullanan tüm kamu idarelerinin hesaplarını tekdüze hale getirilmiş, muhasebe sistematigi içinde izlemeleri, sonuçlarının raporlanması ve genel yönetime ait mali raporların üretilmesi ve yayımlanması için kanunda gereken düzenlemeler yapılmıştır. Diğer bir ifade ile 5018 sayılı kanun, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde muhasebe uygulamalarının ortak muhasebe ve raporlama standartları çerçevesinde yürütülmesi ve kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması konusunda Maliye Bakanlığı yetkilendirilerek muhasebe ve raporlama uygulamaları sistematik hale getirilmiştir. Genel yönetime ait mali veriler ve mali istatistikler bir bütünlük

içerisinde yayımlanmış ve ilgililer ile kamuoyuna duyurulmuş olacaktır. Getirilen muhasebe ve raporlama uygulamalarının kamu maliyesinde saydamlık ve hesap verilebilirliğe önemli katkıları olacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak,

- Kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini,
- Kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını,
- Tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek üzere hazırlanmıştır (Saraç, 2005: 127).

5018 sayılı kanunda düzenlenen kamu harcama yönetimi sistemi, dünyada yaygınlaşan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde Türkiye’de devletin dönüştürülmesinin birer aracıdır. Bu dönüşüm harcamaların stratejik önceliklere göre yapılması, kamu kaynaklarının kullanımında etkili, ekonomik ve verimli olunması gibi temel önerileri ile kamu harcamalarının daraltılması ve devletin küçültülmesine yönelik olduğundan sadece teknik bir dönüşüm değil aynı zamanda siyasi bir tercihtir.

Farklı bir bakış açısıyla özel sektörün iyi yönetim uygulamalarının kamu alanında da uygulanmaya başlandığı bir değişim dönemi ve geçiş süreci yaşanmaya başlanmıştır (Hastürk, 2006: 1). 5018 sayılı Kanun’un harcama süreci ile ilgili olarak getirdiği; üst yönetici, harcama yetkilisi, muhasebe yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi, anlamlı bir sistemi ortaya çıkarmıştır. Hangi unvanın sorumluluğunun nerede başlayıp nerede sona erdiği açıkça düzenlenmiş, dolayısı ile sorumlulukların sınırı net bir şekilde çizilmiştir. Buna ek olarak, 5018 sayılı Kanun ile birlikte mali denetimin kapsamı genişlemiş ve iç kontrol, iç denetim, dış denetim alanında yenilikler getirilmiştir. Denetim etkinliğinin artırılması çalışmalarına da geniş yer verilmiş olup bu amaçla tüm denetim birimlerini kapsayan bir yeniden yapılanma gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, denetim standartlarının oluşmasında, uluslararası normlara uygunluk kabul edilmiştir.

5018 sayılı kanuna göre denetim;

- İç kontrol ve ön mali kontrol ile iç kontrolü destekleyen kontrol ve hususlardan,
- İç denetimden,
- Dış denetimden,
- Kesin hesap kanunu ve parlamento denetiminden oluşmaktadır.

5018 sayılı kanunla kamu mali yönetiminde getirilen bu temel yeniliklerin yanında kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla

temel ilkeler ortaya konmuştur. Bu temel ilkeler;

- Mali saydamlık,
- Hesap verme sorumluluğu,
- Performans esaslı bütçeleme,
- Çok yıllık bütçelemedir.

5018 sayılı Kanunla getirilen ilkeler doğrultusunda yürütülecek bütçeleme anlayışının, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması sonucunu doğuracağı konusunda dünyada görüş birliği bulunmaktadır (Hastürk, 2006: 15).

Eski muhasebe sisteminin yetersizlikleri, raporlama ile muhasebe arasında olması gereken ilişkiyi yani “doğru ve tutarlı rapor, muhasebeden üretilir” ilkesini bozmuş, yetersiz oldukları açık olan mevcut raporların bile büyük bir kısmı muhasebe dışındaki kayıt yöntemleri ve veri tabanları ile üretilir olmuştur.

Mali raporlar, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yönetsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde, muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanacaktır. Mali raporların genel olarak amacı, kaynakların dağıtımını hakkında karar verilmesinde kullanıcılara bir ekonomik birimin mali durumu, performansı ve nakit akımları hakkında kapsamlı bir bilgi sunmaktır. Mali raporlar, şeffaf ve çağdaş bir yönetim sisteminin gereği olan bilgileri sağlayacaktır.

5018 sayılı Kanuna göre kamu kaynaklarının etkin ve rasyonel kullanımında birincil sorumluluk bakanların ve kurumların üst yöneticilerindedir. Bakanların, sonuçlardan dolayı parlamentoya karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmesi, parlamentonun tahsis ettiği kaynaklara karşılık ne tür sonuçlar elde etmeyi taahhüt ettiğini beyan etmesine, yani ölçülebilir hedefler belirlenmesine bağlıdır. Benzer şekilde, üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu yerine getirebilmeleri de kendilerine tahsis edilen kaynakların ve verilen yetkilerin karşılığında nasıl bir performans sergileyeceklerini beyan etmelerine, yani ölçülebilir performans hedeflerini belirlemelerine bağlıdır. Hesap verme sorumluluğu, bu karşılıklı taahhüt ve beklentiler çerçevesinde yerine getirilmekte, performans ölçümlerine dayalı faaliyet raporları aracılığıyla bu sorumluluğun ne şekilde yerine getirildiği sergilenmektedir (Karaarslan, 2006: 64).

4. Denetim Kavramı

Kaynakların kıt oluşu, ihtiyaçların çeşitliliği ve sürekli artış eğilimli olması, yapılan kaynak aktarımlarının amacına uygun bir biçimde gerçekleştirilip gerçek-

leştirilmediğinin sorgulanması gerekmektedir. Kamu harcamaları çoğunlukla vergilerle finanse edilmektedir. Dolayısıyla, kamu harcamaları yoluyla üretilen kamusal mal ve hizmetlerin; kamusal ihtiyaçları, tercihlere göre karşılayıp karşılamadığının bilinmesi önem taşımaktadır. Bu açıdan bakıldığında kamu harcamalarının denetimi çok önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.1. Denetim Kavramı

Denetim, “bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi sürecidir. Denetimin temel amacı, var olanı ortaya koyup olması gerekenle karşılaştırmaktır.” Bu niteliğiyle denetim, standartlara, önceden belirlenen hedef ve amaçlara, konuya ilişkin kural ve düzenlemelere uygunluğun sağlanması, aykırılıkların tespiti ve yapılması gerekenlerle ilgili olarak öneri geliştirilmesi yönünde gerçekleştirilen bir faaliyettir (Köse, 1999: 63). Denetim, sağlıklı mali yapının sürdürülmesinde, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesinde olumlu katkılar sağlamakta, dolayısıyla da yolsuzlukların önlenmesinde ve tespitinde önem kazanmaktadır.

Denetim ve kontrol kavramları, birbiriyle aynı anlamda kullanılmasına rağmen literatürde farklı anlamlara gelmektedir. Kontrol kavramı çok geniş ve kapsayıcı bir kavramdır. Revizyon, teftiş, denetim ve ekspertiz terimlerinin tümünde kontrol anlamı vardır (Aktuğlu: 1996: 6). En genel anlamı ile kontrol, bir kişinin, bir örgütün veya bir konunun üzerinde egemenlik kurmayı ve onu istenilen yöne yönlendirmeyi sağlayan yöntem ve davranıştır (Gürbüz, 1985: 11).

Denetim ve kontrol kavramları konusunda uluslararası literatürde bir kavram birliği olmasına rağmen, ülkemizde tam aksine bir kavram kargaşası yaşandığı görülmektedir. Kontrol ve denetim kavramlarının eş anlamlı olarak kullanılması, harcama öncesi kontrollerle harcama sonrasındaki denetimlerin aynı kapsamda değerlendirilmesi bu kavram kargaşasını ortaya koymaktadır.

Denetim elemanları tarafından periyodik olarak yapılan denetim çıktıları yerine girdiler üzerine odaklanmakta; yönetimin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil, hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele almaktadır. Bu sistemde evrakların mevzuata ve usullere uygunluğu açısından denetim yapılmaktadır (Köksal, 1998: 56). Mevzuata aykırı işlemler cezalandırılırken hem yanlış yapma hem de yapılan yanlış düzeltmek maddi ve manevi zarara neden olmaktadır. Bu sistemin belki de tek faydası kamu personelinin yaptıkları iş ve işlemlerin denetimden geçeceğini bil-

dikleri için dikkatli davranmaya çalışmasıdır (Apan: 2011: 15). Denetim, sistemli, planlı, programlı ve sürekli bir faaliyet olup, uzmanlık becerilerine sahip kişi, birim, kurul, kuruluş ve kurumlarca yerine getirilmektedir. Modern denetim anlayışı, riskli ve önemli alanları dikkate alarak stratejik önceliklere göre yürütülmekte; yıllık programlara bağlanarak sürekli ve sistemli bir faaliyet olarak yapılmaktadır.

Başarılı bir denetim bir takım alt öğelerin varlığına ihtiyaç vardır. Bunlar: Yetki, bağımsızlık, yansızlık ve dürüstlük, danışma, bilgi güvenliği, bilgiye erişim ve bilginin muhafazasıdır (Kuluçlu, 2006: 7). Denetimin türü ne olursa olsun denetçinin gerçekleştireceği hedefler, uygulayacağı denetim yöntem ve teknikleri, iş kalitesi ve hazırlayacağı rapor bakımından uyması gereken kurallar bulunmaktadır. Bu kuralların bütünü denetim standartları olarak adlandırılmaktadır. Bu denetim standartları, denetim güvenilirliğini etkileyen asgari koşullar olup, denetimde uygulanacak yöntem ve aşamaların sınırları ile denetimin sonuçlarını belirlemektedir (Karaslan, 2006: 304).

İlgili kurum veya kuruluşun bünyesinde oluşturulan bağımsız yapılarla gerçekleştirilen denetime iç denetim, kurum veya kuruluşun işlevsel ve örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi bulunmayan ve onun dışında kalan kişi veya kurumlarca yapılan denetime de dış denetim adı verilmektedir.

4.2. Denetim Türleri

Şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk gibi dinamikleri kapsayan kurumsal yönetim anlayışı günümüz yönetim alanında daha fazla öne çıkarken; denetimin etkinliği, bağımsızlığı, bağlı olduğu yönetim kurulu, denetim komitesi veya ilgili organın konumu gibi faktörler artan şekilde ele alınmaya başlanmıştır. Kurumlar, etkin risk yönetimi ile etkinliğin ve performansın artırılması uygulamalarına yönelmişlerdir. İç denetimin, risk yönetimine sunabileceği katkılar gündeme gelmiş, tüm kurum ve organizasyonlarda bir yönetim aracı; izleme ve bilgilenme mekanizması; kontrol, yönlendirme ve uyum süreci olarak denetim fonksiyonunun önemi artmıştır.

Denetim, konusu ve amacı açısından ayrıca, statüsüne göre sınıflandırmaya tabi tutularak incelenmektedir. Söz konusu denetim türlerini ifa eden denetçiler üç gruba ayrılmaktadırlar. Bunlar, kurumun çalışanları olan ve üst yönetime bağlı olarak faaliyet gösteren, iç mevzuat ilke ve kurallara uygunluğu denetleyen, riskleri belirleyen, suistimal ve hileleri araştıran iç denetçi; kurumların finansal tablolarının güvenilir ve mevzuata uygun olmasını amaçlayan, kurum bünyesinde yer almayan dış denetçi; kamu kurumlarına bağlı olarak çalışan ve işletme faaliyetlerinin yasal mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilmesini tetkik eden kamu denetçisidir.

4.2.1. Konu ve Amacına Göre Denetim Türleri

Konusu ve amacına göre denetim; finansal, uygunluk ve faaliyet denetimi olarak üç başlık halindedir.

Finansal Denetim: Mali tablolarla ilgilenen çıkar grupları ve kişilerin sayısının artması sonucu mali tabloların önemi artmış, buna bağlı olarak da mali tabloların denetimine ihtiyaç duyulmuştur. Bu denetim türünde mali tabloların, genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine ve vergi mevzuatına uygunluğu ve bir bütün olarak gerçeği yansıtıp yansıtmadığı denetlenmektedir. Bağımsız denetçiler ve/veya kamu denetçileri tarafından yürütülebilmektedir.

Uygunluk Denetimi: Uygunluk denetimi, bir örgütün mali işlemlerinin ve faaliyetlerinin belirlenmiş yöntemlere, kurallara veya mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla incelenmesidir. Bu denetim türünde belirlenmiş kriterler farklı kaynaklar tarafından oluşturulur. Denetçi koyulan kuralları eleştiremez, değiştiremez ve sadece veri olarak kabul eder. Bu denetim türünde denetimin konusu, kurumun mali işlemleri ve faaliyetleridir. Uygunluk denetiminin amacı, üst makamların belirlemiş olduğu kurallara ya da mevzuata uyumun tespitidir. Uygunluk denetimi ile ilgili olgular geniş bir kesime değil sadece ilgi duyan yetkililere rapor olarak sunulmaktadır. İşletmeler kendi iç yapılarındaki çalışma düzenini sağlayabilmek için, çalışanlarına uymaları gereken kuralları oluşturmaktadır. Bu kurallara uyulup uyulmadığını öğrenmek için de denetime başvurulmaktadır. İşletmelerde bu tür denetimler genelde iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. Devlet kurumları ise, kendi konuları dahilinde uyulması gereken çeşitli kurallar koyarlar. Bunlara uyulup uyulmadığını saptamak için de kendi el-emanlarına denetim yaptırmaktadır. Denetim yapılan yerler kamu kurumları olabileceği gibi özel sektör işletmeleri de olabilir. Bu iki durumda da görüldüğü gibi uygunluk denetimi gerek iç gerekse dış denetçiler tarafından yapılabilmektedir.

Faaliyet (Performans) Denetimi: Faaliyet Denetimi, işletmenin organizasyon yapısını, iş akışlarını ve yönetim performansını tespit etmeye yönelik geniş kapsamlı bir inceleme faaliyetidir. Faaliyet denetimi özellikle, işletme yönetiminin etkinliğini ve performansını değerlendirmede önemli bir süreçtir. Faaliyet denetimine literatürde performans denetimi de denmektedir. Faaliyet denetimi, salt mali işlemlerle sınırlı olmayıp işletmenin diğer işlevlerini de içermektedir. Bu nedenle de uygulama alanı oldukça geniş ve diğer denetim türlerine göre karmaşıktır (Bozkurt, 1998: 29). Faaliyet denetiminin amacı, bir işletmenin; işletme politika ve faaliyetlerinin etkinliğinin, işletmenin örgütsel yapısının, iş akışlarının, iç kontrol sistemlerinin ve genelde yönetimin başarısını saptamaktır. Ayrıca, kamu kaynaklarını yöneten kişilerin ve kuruluşların eylemlerinin, uygulamalarının hesabını verir durumda bulunmalarını sağlamayı amaçlamaktadır.

4.2.2. Statüsüne Göre Denetim Türleri

Statüsü açısından denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır.

İç Denetim: İç denetim, kurumlarda katma değer yaratmak ve kurumların operasyonlarını geliştirmek üzere bağımsız, tarafsız bir şekilde güven ve danışmanlık verme faaliyetidir. Diğer bir anlatımla iç denetim, örgüte hizmet amacıyla örgütün tüm faaliyetlerini incelemek ve değerlemek için örgüt içinde kurulmuş bağımsız bir değerlendirme fonksiyonudur (IIA - The Institute of Internal Auditors).

İç denetimin temel işlevi yolsuzluk ve suistimalleri ortaya çıkarmak değildir. Ancak iç denetim faaliyetleri doğası gereği hatalı işlemleri ve usulsüzlükleri de ortaya çıkarabilecek bir işleve sahiptir. İç denetim, işletmeye yönelik bir hizmet olarak, işletmenin faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek amacıyla işletme bünyesinde oluşturulan bağımsız bir değerlendirme fonksiyonudur (Institute of Internal Auditors, 1999: ii). Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonu (The European Confederation of Institutes of Internal Auditing) iç denetimi; bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve değer katmak amacıyla güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlamaktadır. İç denetimin, kurumun risk yönetim, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek, kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olduğunu belirtmektedir (European Confederation of Institutes of Internal Auditing, 2005: 24-25). İç denetim, finansal denetimi, uygunluk denetimini ve faaliyet denetimini kapsamaktadır.

Dış Denetim: Dış denetim; kurumun, kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, kurumla doğrudan ilgili, bağlı vb. şekilde organik bağı olmayan bağımsız ve farklı bir tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir. Dış denetim, bağımsız denetim ve kamu denetimi şeklinde ikiye ayrılır.

Bu bağlamda dış denetim; kurumun veya örgütün kendi personeli olmayan denetçilerden oluşan, kurumla ya da örgütle organik bağı olmayan bağımsız ve farklı tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından gerçekleştirilen denetimdir. Dış denetimin amacı, ekonomik birimlere ait mali tabloların, standartlar çerçevesinde gerçeği yansıtır yansıtmadığının, ilgili mali durumu ve faaliyet sonuçlarını tarafsız bir biçimde ortaya koyup koymadığının, yetki ve mesleki bilgi sahibi kişi veya kuruluşlarca değerlendirilmesidir.

5. Kamu Harcamalarında Performans Odaklı Denetim

Kamu harcamalarında performans odaklı denetim kavramını daha iyi anlayabilmek için öncelikle performans, performans yönetimi ve performans göstergeleri-

nin tanımlanması gerekir. Günümüzde ekonomik, teknolojik ve sosyal alanlarda yaşanan hızlı ve sürekli değişim işletmeleri ve kurumları etkilemekte ve bu değişimlere uyum sağlama çabası işletmelerin performanslarını ölçme ve geliştirme çalışmalarını gerekli kılmaktadır.

5.1. Performans Kavramı

Performans, bir işi yapan bireyin, grubun ya da teşebbüsün o işle amaçlanan hedeflere ne kadar ulaşabildiğinin nicel ve nitel olarak anlatımıdır (Besen, 1994: 28).

Bir sistemin performansı ise, belirli bir zaman sonucundaki o sistemin çıktısı ya da çalışma sonucudur. Bu sonuç, işletme amacının ya da görevinin yerine getirilme derecesi olarak algılanmalıdır. Bu durumda performans, işletme amaçlarının geliştirilmesi için gösterilen tüm çabaların değerlendirilmesi olarak da tanımlanabilir (Akal, 1992: 1; Can vd., 2001: 15). Performans hedeflerinin belirlenmesinde belirli standartlardan yararlanılmaktadır. Bu standartların bazıları söz konusu işletme veya teşebbüsün geçmiş yıllardaki faaliyetleriyle ilgili verilere dayanarak saptanmaktadır (Belasco, 1990: 79).

Bunun dışında işletmenin ait olduğu sanayi, sektör veya sisteme ilişkin verileri göz önünde bulundurarak belirlenen standartlar da vardır. İdeal standartlar bir işletmenin ait olduğu sanayi, sektör ve sistemdeki en başarılı işletme veya işletmelerin verileri esas alınarak saptanmaktadır. Performans standartları girdi, çıktı ve miktar açısından, kalite, maliyet ve zaman gibi unsurlar ile ifade edilmektedir. Performans hedefi ise, yukarıda sözü edilen standartlar çerçevesinde, ölçülebilen bir ürün veya hizmetin amaçlanan başarı düzeyidir. Önceden arzulanan hedefe nitel ve nicel olarak ne derecede ulaşılabilindiği ise performans etkinliğini gösterir. Performans etkinliği ise, amaçlanan hedefe ulaşmada kullanılan girdi kaynaklarının ne derecede etkin kullanıldığını göstermektedir. Hedeflenen performans ile gerçekleşen performans arasındaki olumsuz fark ise performans açığını göstermektedir (Baş ve Artar, 1991:13-15).

5.1.1. Performans Göstergeleri

5.1.1.1. Etkililik ve Etkinlik

Etkililik, işletmenin belirlenen amaçlarını başarabilme derecesi olarak tanımlanmaktadır.

Pfeffer ve Salancik (1978: 11) örgütsel etkililiği, örgütün çeşitli grupların taleplerini ne ölçüde iyi karşıladığının “dışsal bir standardı” olarak ele almışlardır.

Bu yazarlar, örgütün yaptığı işin yararlılığını ve bu işin yapılması sırasında kaynakların ne ölçüde “iyi” değerlendirildiğini de örgütsel etkililik kavramına dahil etmişlerdir. Yaklaşım farklılıklarına rağmen örgütsel etkililik literatürde genelde, örgütün ulaşmayı amaçladığı “sonucu” elde etme düzeyi olarak açıklanmaktadır.

Bir işletmenin elinde bulunan girdi bileşimini en optimum şekilde kullanarak mümkün olan en çok çıktıyı üretmedeki başarısı “teknik” etkinlik, girdi ve çıktı fiyatlarını göz önünde bulundurarak en uygun girdi bileşimini seçmedeki başarısı “tahsis” etkinliği ve en uygun ölçekte üretim yapmadaki başarısı da “ölçek” etkinliği olarak tanımlanmaktadır. Bu bileşenlerin tümü, işletmenin genel ekonomik etkinliğini belirlemektedir (Yolalan, 1993: 6).

5.1.1.2. Verimlilik

Üretimde kullanılan girdi miktarı başına ortaya çıkan çıktı miktarı (çıktı/girdi) olarak tanımlanan verimlilik, işletme veya sektör performansının ölçülmesinde ve karşılaştırma yapılmasında başvurulan temel bir göstergedir.

Verimliliği, çıktının girdiye oranı şeklinde de ifade edebiliriz. Bu açıdan verimlilik kavramı görece bir kavram değildir. İncelenen karar birimlerinin verimliliklerini birbirlerinden bağımsız olarak ölçme imkanı vardır (Tarım, 2001: 11).

5.1.1.3. Kârlılık

Kârlılık bir işletmenin belirli bir dönemde kâr edebilme yeteneği ve bu kârı elde edildiği dönemde işletmede kullanılan sermaye oranıdır (Rosenberg, 1982: 403). Ekonomik rantabilite veya aktif kârlılığı bir işletmenin performans ve başarısını ölçmede kullanılan göstergelerden biridir. Bu oran ayrıca yatırım getirisi veya kullanılan varlıkların getirisi diye de ifade edilebilir.

5.1.1.4. Toplam Faktör Verimliliği ve Toplam Faktör Verimliliğinde Değişme

Verimlilik söz konusu olduğunda, üretim sürecinde yer alan tüm faktörleri içeren toplam faktör verimliliği akla gelmektedir. Toplam faktör verimliliği elde edilen çıktının, toplulaştırılmış girdilere olan oranı olarak ifade edilmektedir. Toplam faktör verimliliği üretim faktörlerinde meydana gelecek fiziki artışlarla birlikte büyümenin bir diğer kaynağı sayılmaktadır ve önemine her geçen gün daha fazla vurgu yapılmaktadır.

OECD toplam faktör verimliliğini “teknik gelişmenin tam bir ölçüsü olarak değil,

verimli şekilde bir araya getirilen işgücü ve sermayenin katma değer oluşumuna ne kadar katkı sağladığının göstergesi” olarak tanımlamaktadır. Uygulamada toplam faktör verimliliği; teknik değişimin, ölçek ekonomisi etkisinin, etkinlik değişiminin, kapasite kullanımında gerçekleşen dalgalanmaların ve ölçüm hatalarının bir kombinasyonunun ölçüsüdür. Toplam faktör verimliliği ölçümünün amaçları, yaşam standartlarının gelişimine ve ekonomi genelinde gerçekleşecek toplam faktör verimliliği büyümesine sektörel katkının hesaplanması ve yapısal değişimlerin analizi olarak sayılmaktadır (OECD, 2001: 16).

Etkinlikteki değişimlerin sayısallaştırılması üç şekilde fayda sağlamaktadır. Bu faydalar şunlardır (Deliktaş, 248 :2002):

- Benzer ekonomik birimler arasında karşılaştırma yapmayı ve karar vermeyi kolaylaştırır. Böylece nispi etkinlik ve verimlilik analizi yapılır.
- Ekonomik birimler arasındaki etkinliklerdeki değişimlerin yönü ve büyüklüğü belirlenir. Böylece, bu değişime neden olan faktörlerin ortaya konulması, gerek işletme yöneticileri gerekse planlamacılar açısından büyük önem arz eder.
- Bu analizler etkinliklerin ve böylece toplam faktör verimliliğinin artması için politika oluşumuna yol gösterirler.

5.2. Performans Odaklı Denetim

Liberal politikaların ağırlığını hissettirdiği ve sosyal değişimin hızlandığı son dönemde çok sayıda ülkede kamu yönetimi anlayışı kendini yenilemiş; devletin ekonomik alandaki yerinin sınırlandırılması ve katı hiyerarşiye dayalı, sorgulamaya kapalı kamu faaliyetlerinin etkin ve şeffaf bir kimliğe bürünmesi aranan bir özellik haline gelmiştir. Böylece, geleneksel ve merkezîyetçi yapıdan uzaklaşan kamu yönetiminin tüm bileşenlerinde yaşanan değişim denetim anlayışına da sirayet etmiştir.

Modern dünya ekonomilerinde ortaya çıkan ve uygulama alanı bulan kamu mali yönetimindeki değişim ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde; kamu kaynaklarının öncelikli kamu hizmetlerine tahsis edilmesi, tahsis edilen kaynakların öngörülen amaçlara uygun etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılması, kamu idarelerine bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında daha fazla yetki verilmesi, kaynak yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması temeline dayanmaktadır (Gürkan, 2009: 188-189).

Dünyada, özellikle gelişmiş ülkelerde yıllardan beri önem kazanan ve gün geçtikçe yaygınlaşan “performans denetimi”nin Türkiye’de aynı düzeyde kabul gördüğünü söylemek çok güçtür. Ülkemizde yasal ve kurumsal altyapı eksikliği, kamu

mali yönetim sisteminin niteliği, değişime yönelik bürokratik direnç ve kamudaki teftişçi/soruşturmacı yaklaşım gibi nedenlerle denetimden çok “teftiş” ve “soruşturma” görevlerine ağırlık verilmiştir. Denetim uygulamaları ise, uygunluk denetimleri biçiminde gerçekleştirilmiş ve performans denetimi yapılamamıştır.

Sonuçlara dayalı yönetim sistemini karakterize eden performans yönetimi çerçevesinde devlet muhasebesinin etkin tutulması ve tüm kamuyu kapsamı ve bunlarla birlikte kamu hesapları hakkında topluma hesap verilebilirliğin artırılması düşüncesi önem kazanmıştır (Çetinkaya, 2004: 90). 90’lı yıllara gelindiğinde performans denetimine geçiş yönünde çeşitli çalışma ve düzenlemeler yapılmış ve bazı teftiş ve denetim birimleri ile Sayıştay tarafından çeşitli performans denetimi uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, bu sınırlı performans denetimi uygulamaları yaygınlaştırılmamış, teftiş ve soruşturma görevlerinin ağırlığı korunduğu gibi, denetimlerdeki baskın yön de uygunluk denetimleri olmuştur. Ancak, 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamudaki denetim sisteminin organizasyonel ve fonksiyonel yapısına ilişkin hukuki çerçeve yeniden düzenlenmiştir. Hesap verebilirlik ve saydamlık üzerine kurgulanan yönetim sorumluluğuna dayalı yeni mali yönetim ve kontrol sistemi performans denetiminin önemini ve güncelliğini arttırmıştır.

5.2.1. Performans Denetiminin Amacı

Performans denetiminin işleyiş mekanizması, kurumların vizyonlarını, amaçlarını ve performans hedeflerini belirledikleri uzun dönemli stratejik planlar oluşturması ile başlar. Bu doğrultuda kurumlar, belirledikleri amaç ve hedeflere ulaşmak için yıllık bazda performans hedefleri koyduktan sonra, amaç ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiğini değerlendirebilmek için, performans ölçüm rejimleri oluştururlar. Buradaki amaç; program, faaliyet ve projelerle ilgili girdileri, çıktıları ve hizmet kalitesini içeren bir veri bankasının oluşturulmasıdır. Bu aşamada gerekli değerlendirmeler yapılmakta ve sonuçlar performans raporları aracılığıyla yayımlanmaktadır. Böylelikle, yapılan faaliyetler ve harcamalar daha etkin değerlendirilebilmektedir (Karakas, 2005: 292-293).

Performans denetiminin amacı, kamu kaynaklarının parasal değerlerine uygun olarak harcanıp harcanmadığını, objektif olarak incelenip değerlendirilmesidir. Bu yönüyle, paranın karşılığı denetimi olarak da adlandırılan performans denetimi, kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun ve iyi yönetim uygulamalarını teşvik etmek için kaynakların elde edilmesi ve kullanılmasında, kamusal hizmet ve faaliyetlerin yürütülmesinde verimliliğin, etkinliğin ve tutumluluğun incelenmesine yönelir.

Bu doğrultuda performans denetiminin amaçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir

(Demirbaş, 2001: 68-72):

Performans Hesap Verme Sorumluluğunun Geliştirilmesi: Sayıştayların yaptığı performans denetimleri hem yürütmenin yasamaya hem de devlet dairelerinin yürütme organına olan performans hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktadır.

Performansın Geliştirilmesinin Sağlanması: Performans denetimleri, birimlerin doğru şeyleri en az maliyetle doğru bir şekilde yapıp yapmadıklarının; bu şekilde yapmaları için alınması gereken tedbir ve önlemlerin, ilgili birimlere ve yasama organına iletilmesini amaçlamaktadır.

İdari ve Mali Reformların Teşvik Edilmesi: Performans denetimleri ile hükümet faaliyetlerinin daha iyi ifa edilebilmesi için bağımsız ve tarafsız değerlendirme yapılarak, daha iyi performans için yapılması gereken idari ve mali reform düzenlemelerinin tavsiyelerini, ilgili kurum ve yasama organına sunulması amaçlanmaktadır.

Performans Bilgisinin Sağlanması: İyi bir hesap verme sorumluluğu ancak iyi bilgiyle gerçekleştirilebilmektedir. Bu açıdan performans denetimleri yasamaya, hükümete, topluma ve ilgilenenlere tarafsız bir şekilde bilgi verme ve güvence sağlama amaçlarına hizmet etmektedir.

5.2.2. Performans Denetiminin Faaliyet Alanı ve Sınırı

Kamu sektörü açısından performans denetimi, bir hükümet programının, bir fonksiyonun, bir faaliyetin ya da bir organizasyonun, yürürlükteki yasa ve kurallara uygunluğunu da değerlendirecek şekilde, mali kayıtlarının, hesaplarının ve raporlarının incelenmesi, kaynak kullanımında verimliliğin ve ekonomikliğin gözlenmesi, istenen sonuçlara etkin bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığının denetlenmesi olarak tanımlanabilir.

Performans denetimi, faaliyet alanının genişliği ile karakterize edilen bir denetim türü olmakla birlikte bu husus, bir kurumun bütün faaliyetlerinin, kontrollerin, sistemlerinin ve programlarının tek tek incelenmesi anlamına gelmemektedir. Maliyet etkinliğinin sağlanması için denetim, belli bir zaman dilimi içinde seçici ve kısım kısım olarak yürütülebilir. Bu anlamda performans denetiminin faaliyeti alanı, kaynak kullanan bir kuruluş olabileceği gibi, kuruluşun bir programı veya faaliyeti ya da bir projesi olabilmektedir.

Performans denetimi faaliyeti sırasında denetleyen kurumların karşılaştıkları bazı sınırlamalar bulunmaktadır. Denetim alanının belirlenmesi ve kapsamının sınırlarını çizmekteki güçlükler yanında, bazı ülkelerde performans denetimi yap-

maya izin veren açık bir yasal yetkinin bulunmaması nedeniyle denetim için gerekli bilgilere ulaşmada karşılaşılan engeller bu sınırlamalara örnek niteliğindedir. Ayrıca, denetim tekniklerinde, denetlenen alan hakkında bilgilenmede, kriter tespitinde, kalifiye personel ve kaynak bulmada, denetlenen kurumların performans denetimi alanındaki kavram ve tanımların anlaşılmasında çeşitli güçlüklerle karşılaşılmaktadır. Performans denetimi faaliyet alanına girmeyen bir diğer önemli konu ise siyasi ve politik nitelikteki karar ve uygulamalardır. Performans denetimi politik düşünceler ışığında başlatılmış olan proje veya programların politik yönü yerine, yalnızca bu proje veya programın uygulamasından başlayarak, faaliyetin verimlilik, etkinlik ve tutumluluğunu değerlendirmeye yönelik olarak yapılan çalışmaları incelemektedir. Elde edilen bulguların değerlendirilmesi sonucu denetim raporunda, verimli tutumlu ve etkin olmayan uygulamalar belirtilmekte ve yönetimin iyileştirilmesine yönelik öneriler sunulmaktadır. Ancak sorun performans denetiminin siyasi konulardan sakınması olmayıp, politik sınırın sona erdiği ve yönetimin başladığı yer konusunda net bir çizginin olmaması ve bu karara varmak konusundaki güçlükten kaynaklanmaktadır (Özer, 1997 :70).

6. Kamu Harcamalarının Etkinliğinin Ölçülmesinde Veri Zarflama Analizi ve Toplam Faktör Verimliliği

Performans ölçümü, “bir kurumun önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan ürünleri, hizmetleri veya sonuçları birlikte değerlendirilmesine yönelik analitik bir süreçtir. Bir kurumun kullandığı kaynakları ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlama süreci olarak tanımlanabilmektedir” (Sayıştay, 2003: 9).

Günümüzde önemle üzerinde durulan konu, işletme ve kurum performansının ve başarı göstergelerinin sürdürülebilirliğidir. İşletme ve kurumların performanslarının göstergesi olarak rakamsal değerler tek başına yeterli değildir. Bu nedenle, sürdürülebilir işletme performansı sadece işletmelerin finansal performansları, karlılıkları ve büyümesinden ibaret değildir. Performans kavramını işletme bağlamında daha kapsamlı olarak düşünüldüğünde, sonuca odaklı değil süreç odaklı olarak ele alınmak durumundadır. Bu durumda süreç etkinliği ve müşteri tatmini gibi finansal olmayan operasyonel ölçütler geliştirilmiştir.

Balanced Scorecard (Performans Kartı, Dengeli Ölçüm Kartı, Dengeli Sonuç Kartı) yönteminin ortaya çıkış nedeni de, finansal ölçütlere dayalı geleneksel performans yöntemlerinin işletme performansını ölçmede yalnız başına yetersiz kalmasıdır. Balanced Scorecard yöntemi finansal ölçütlerle birlikte, işletmenin

operasyonel sonuçları hakkında bilgi veren öncül göstergeler niteliğindeki finansal olmayan ölçütlerin de kullanılması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu nedenle sonuç kartında yer alacak olan performans ölçütleri finansal ölçütler ve finansal olmayan ölçütleri de kapsamaktadır (Güner, 2008: 258).

6.1. Veri Zarflama Analizi (VZA)

Farrell’in 1957’deki tek girdi/çıktıya dayalı teknik etkinlik ölçümü daha sonra çoklu girdi/çıktıya dayalı göreceli etkinlik ölçümü olarak genişletilerek, “Veri Zarflama Analizi” olarak literatüre girmiştir. Veri zarflama analizi, çoklu kavram ve/veya çoklu girdi yapısı temelli özelliği taşıyan, karar verme birimlerinin göreceli performanslarının ölçümüne imkan veren optimizasyon temelli bir tekniktir (Basso vd., 2001: 5). Veri zarflama analizi ile tüm karar verme birimlerinin benzer stratejik hedeflere yönelmeleri hedeflenmektedir.

Ürettikleri mal ya da hizmet açısından birbirlerine benzer ekonomik karar birimlerinin, “göreceli” etkinliklerinin ölçülmesi amacıyla geliştirilen bu yöntem, etkinlik analizinde karşılaşılan güçlükleri giderebilmek için ilk başta kar amacı gütmeyen işletmelerin karşılaştırmalı etkinliklerinin ölçülmesinde kullanılmıştır. Daha sonra kar amaçlı üretim ve hizmet sektörlerinde işletmelerin karşılaştırmalı etkinliklerinin ölçülmesinde de yaygın kullanım alanı bulmuştur (Yolalan, 1993: 27).

Veri zarflama analizinde karar verilecek husus, girdi odaklı veya çıktı odaklı yaklaşımın seçimine ilişkindir. Girdi odaklı yaklaşımda, belirli bir çıktıyı üretmede kullanılacak en az girdi miktarı (girdi minimizasyonu); çıktı odaklı yaklaşımda ise, belirli bir girdiyle en fazla üretilen çıktı miktarı (çıkıtı maksimizasyonu) temel alınmaktadır.

6.1.1. Veri Zarflama Analizinin Matematiksel Temelleri

Yeni bir teknik olan veri zarflama analizi, her bir girdi ve çıktı için ağırlıkların önceden belirlenmesine ya da girdi ve çıktılar arasındaki ilişkiyi tahmin eden çeşitli fonksiyonel formlara (istatistiksel regresyon yaklaşımları) gerek duymadan çıktı/girdi verimlilik göstergesini hesaplamaktadır.

Veri zarflama analizi, çok sayıda değişken ve ilişkilerin (kısıtlar) bir arada değerlendirildiği “matematiksel programlama” gibi teknikleri kullandığı için çok sayıda girdi ve çıktının bir arada değerlendirilmesine imkan vermeyen ve karar vericiyi sınırlandıran diğer tekniklere göre kullanıcıya daha rahat çalışabilme imkanı sunan bir yapıdadır. Bununla birlikte veri zarflama analizi, matematiksel program-

lamanın sahip olduğu geniş teori ve metodoloji birikimi sayesinde yol gösterici analizlerin ve yorumların yapılabilmesine imkân vermektedir (Aydemir, 2002: 47).

6.2. Malmquist Toplam Faktör Verimliliği Endeksi

Tüm girdi faktörlerinin ortalama katkısı olarak da adlandırılan, “Toplam Faktör Verimliliği” çıktı ve girdilerin bütünüdürün dizininin oranı ile gösterilmektedir.

Etkinlikteki ve toplam faktör verimliliğindeki değişmelerin ölçümüne ilişkin literatürde kullanılan iki yöntemden söz edilebilir. Bunlar “Stokastik Sınır Analizi” ve “Veri Zarflama Analizi” yöntemleridir. Bu yöntemler bazı işletmelerin en iyi kullanım teknolojisi tarafından tanımlanan üretim sınırının altında üretim yaptıkları varsayımına dayanır. Her iki yöntemde toplam faktör verimliliğindeki değişmeyi ölçmede “Malmquist Toplam Faktör Verimliliği Endeksi”ni kullanılmaktadır (Deliktaş, 2002: 249).

Veri zarflama analizi, belirli bir dönemdeki karar birimi verileri arasında bir kesit analizi yapmasından dolayı statik bir analizdir. Veri zarflama analizi ile etkinliği saptanmış bir karar birimi daha sonraki dönemler itibariyle incelendiğinde etkinliğini yitirebilmekte ve referans olabilme özelliğini kaybedebilmektedir. Ancak, etkinliklerin değerlendirilmesi sürecinde, zaman içinde etkinliğin nasıl bir gelişim gösterdiğinin ortaya konulması oldukça önem taşımaktadır. Bu nedenle, zaman boyutunu da içeren “Malmquist Toplam Faktör Verimliliği Endeksi” geliştirilmiştir (Grifell-Tatjé and Lovell, 1995: 174).

Matematiksel programlama tekniğine dayanan veri zarflama analizi yöntemi, parametrik tahmine dayanmadığından işletmelerin görece etkinliğinin ölçülmesinde uygulanan pratik ve yorumlanması kolay bir yöntemdir. Yöntemde, aynı piyasada faaliyet gösteren bir karar biriminin diğer bir karar birimine göre etkinliğinin ölçülmesi esastır. Bu çözümlemedeki kısıt bütün karar birimlerinin etkinlik sınırı üzerinde veya altında olmaları gerektiğidir. Diğer bir ifadeyle, bu teknikte doğrusal programlama kullanılarak en iyi davranan gözlemlerden oluşan etkinlik sınırı çizilmekte ve tüm gözlemlerin bu sınıra görece etkinliği ölçülmektedir. Dolayısıyla, etkin birimler “1” değeri alırken, etkin olmayan birimlerin değeri 1’den küçük olmaktadır. “1” ile etkinlik değeri arasındaki fark, aynı miktar çıktının fark nispetinde daha az girdiyle elde edilebileceğini göstermektedir (Yayla vd., 2005: 31).

Sonuç

Kamu yönetimleri için her türlü kamu hizmetini verimli ve etkin bir şekilde sunmak öncelikli bir görevdir. Hukuka bağlı ve demokrasiyi yeterince benimsemiş tüm kamu yöneticileri için de kamu kurumlarını hizmet sunumu açısından ileri seviyelere taşımak ayrı bir hedef niteliğindedir. Kamu yönetimi için etkin sayılmanın ve tahsis edilen kamu kaynaklarını yerinde ve verimli kullanmanın her geçen gün daha çok önem kazandığı çağdaş kamu yönetimi anlayışında, hesap verebilirlik kritik bir kavram olarak öne çıkmaktadır. Hesap verebilirliği güvence altına almanın yolu kamu kurumlarının performans denetimine tabi tutulmalarını sağlamaktan geçmektedir. Bu sebeple performans denetimi ve hesap verebilirlik ilişkisi, kamu idareleri için sürekli olarak göz önünde tutulması gereken temel bir öneme sahiptir.

Türkiye’de kamu kaynaklarının kullanılması ve denetimi konusunda önemli yenilikler getiren 5018 sayılı Kanun, 2006 yılından itibaren tümüyle uygulanmaya başlanmıştır. Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara uyumlu olarak hazırlanan bu kanun kapsamında, bütçe birliğinin sağlanması, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin ön plana çıkması, kamu kaynaklarının stratejik yönetim anlayışına uygun olarak etkin, iktisadi ve verimli bir şekilde kullanılması ve çağdaş kamu mali yönetimi ilkelerinden biri olan önceden idarecilere serbesti tanıyıp harcama sonrası etkin bir denetim yapılması konusunda önemli değişiklikler yapılmıştır.

Veri Zarflama Analizi ve Malmquist Toplam Faktör Verimliliği Endeksi, kamu harcamalarının etkinlik ve verimliliğinin ölçülmesinde kullanılabilir araçlar niteliğindedir. Bu araçların kullanılması ile elde edilen sonuçlar, yöneticilere karar almada önemli katkılar sunacağı gibi kurumlar arası karşılaştırma yapma imkânı da verecektir.

Kaynakça

Akalın, Güneri. 1986. *Kamu Ekonomisi*. Ankara: SBF Yayınları.

Akdoğan, Abdurrahman. 1999. *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Aktuğlu, Mehmet Ali. 1996. *Denetleme ve Revizyon*. İzmir: Barış Yayınları.

Apan, Ahmet. 2011. “ABD ve Türkiye’de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi.” *Türk İdare Dergisi* (471-472): 9-30.

Arslan, Ahmet. 2002. “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim.” *Maliye Dergisi*, 140:1-14. http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md140/Kamu%20Harcamaları%20_A.%20ARSLAN_.pdf.

Ateş, Hamza, and Çetin Dilek. 2004. "Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe." *Çağdaş Kamu Yönetimi II*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Aucoin, Peter, and Heintzman Ralph. 2000. "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform." B.G. Peters ve D.J. Savoie.(Ed.). *Governance in the Twenty-First Century - Revitalizing the Public Service*. Canada: McGill-Queen's University Press.

Australian National Audit Office. 1996. *Better Practice Principles for Performance Information*. <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/perfinfo.pdf>.

Aydemir, Zeynep Canan. 2002. "Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analizi Uygulaması." *DPT-Uzmanlık Tezleri*, Yayın No: 2664.

Basso, Antonella, and Stefania Funari. 2001. "A Data Envelopment Analysis Approach to Measure The Mutual Fund Performance." *European Journal of Operational Research* 135(3):477-492.

Belasco, Kent S. 1990. *Bank Productivity*. Illinois: Bankers Publishing Company.

Baş, Melih İ., and Ayhan Artar. 1991. *İşletmelerde Verimlilik Denetimi. Ölçme ve Değerlendirme Modelleri*. Ankara: MPM.

Besen, F. Buket. 1994. "Performans Yönetim Sistemi ve Veri Zarflama Analizinin Sağlık Sektöründe Uygulanması." Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi.

Bovens, Mark. 2005. *Public Accountability*. E. Ferlie, L.E. Lynne Jr, C. Pollitt (Ed). The Oxford Handbooks of Public Management (182-208). Newyork: Oxford University Press.

Bozkurt, Nejat. 1998. *Muhasebe Denetimi*. İstanbul: Alfa Basım Yayım.

Tuncer, Doğan, Doğan Yaşar Ayhan, and Demet Varoğlu. 2001. *Genel İşletmecilik Bilgileri*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Caiden, Gerald E. 1988. "Devlet Denetiminin Yeni Yönleri." *Devlet Denetimi*, Çeviren: Fethi Heper, Ankara: Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.

Çetinkaya, Özhan. 2004. "Devlet Muhasebesi Alanındaki Gelişmeler ve Türkiye'de Yapılan Çalışmaların Değerlendirilmesi." *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (46), 83-98.

Deliktaş, Ertuğrul. 2002. "Türkiye Özel Sektör İmalat Sanayiinde Etkinlik ve To-

plam Faktör Verimliliği Analizi." *ODTÜ Geliştirme Dergisi* 29(3-4):247-284.

Demirbaş, Tolga. 2001. *Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması*. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, No:17.

Güner, Fatih. 2008. "Bir Stratejik Yönetim Modeli Olarak Balanced Scorecard." *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 10(1):247-265.

Gürbüz, Hasan. 1985. *Muhasebe Denetimi 1*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Eğitim ve Yardım Vakfı.

Gürsoy, Bedri. 1978. *Kamusal Maliye-Giriş ve Masraflar*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay. No: 426.

Grifell-Tatjé Emili, and CAK Lovell. 1995. "A Note On the Malmquist Productivity Index." *Economics Letter* 47: 169-175

Gürkan, Nazmi Zarifi. 2009. "Türk Kamu Mali Yönetiminde İç Denetim ve İç Denetim Algısı." Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Halis, Muhlis. 1999. "Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği." *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi*, Editör: Ömer Peker ve diğerleri; TODAİE Yayınları, No.289.

Hastürk, Mesut. 2006. *Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*. <http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/4.1-Stratejik-Planlama-ve-Performans-Esasli-B%3%BCt%3%A7eleme.pdf>, 18.10.2014.

Hughes, Owen E. 2003. *Public Management and Administration: An Introduction*. USA: Palgrave Macmillan.

İğdeli, K. 2004. *Kamu Harcamalarının Planlanması ve Etkinliği*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Semineri.

Karaaslan, Ahmet. 2003. "Bütçe Sürecinin Rasyonelleştirilmesi: Kamu Harcamalarında Etkinlik Sağlama Yöntemi Olarak Fayda Maliyet Analizi." *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 8.

Karaarslan, Erkan. 2006. *Kamu Mali Yönetimi ve Mali Raporlama*. <http://www.kamumuhasebesi.org/bolum/kitap/dosya/41.pdf>, (19.10.2014).

Karakaş, Mehmet. 2005. "Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı

Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık.” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 10(2):291-305.

Kazan, Ahmet. 2010. “5018 Sayılı Kanun İle Sayıştay Kanun Teklifi Bağlamında Sayıştayın Türkiye Büyük Millet Meclisine Sunacağı Raporlar.” *Dış Denetim Dergisi*, 1:192-201.

Kesik, Ahmet. 2005. “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği.” *Denizli: 20. Türkiye Maliye Sempozyumu*.

Köksal, Erhan. 1998. “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi.” *Amme İdaresi Dergisi*, 20(3):51-61.

Köse, H. Ömer. 1999. “Denetim ve Demokrasi.” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 33.

Kösecik, Muhammet. 2004. “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri.” *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Editör: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür; Ankara: Nobel Yayınları.

Kuluçlu, Erdal. 2006. “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine.” *Sayıştay Dergisi*, (63):3-37.

Lonti, Zsuzsanna, and Matt Woods. 2007. “Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues Related to Public Sector Efficiency.” *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 7.

McDonald, Hayal. (2008). “Türk Vergi Sisteminde Vergi Harcamalarının Etkinlik ve Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi.” Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Mulgan, Richard. 2000. “Accountability: An Ever – Expanding Concept?”, *Public Administration Review* 78(3):555-573.

Mulgan, Richard. 2003. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. New York: Palgrave Macmillan.

Organisation for Economic Co-Operation and Development 2001. *Measuring Productivity OECD Manual, Measurement of Aggregate and Industry Level Productivity Growth*. <http://www.oecd.org/std/productivity-stats/2352458.pdf>

Özer Hüseyin. 1997. *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*. Ankara: Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.

Özyıldız, R. Hakan. 2000. “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe.” *Hazine Dergisi* (13):77-87.

Öz, A. Emre. 2008. “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesinin Karşılaştırmalı Olarak Analizi.” Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Pfeffer, Jeffrey, and Gerald R. Salancik. 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.

Romzek, Barbara, and Melvin J. Dubnick. 1987. “Accountability in the Public Sector: Lessons From the Challenger Tragedy.” *Public Administration Review* 47(3):227-238.

Saraç, Osman. 2005. “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi.” *Maliye Dergisi* (148):122-163.

Rosenberg, Jerry Martin. 1982. *Dictionary of Banking and Finance*. New York: John Wiley&Sons.

Sayıştay. 2003. “Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön araştırma Raporu.” Araştırma / İnceleme / Çeviri Dizisi. Ankara: Sayıştay.

Seyidoğlu, Halil. 2003. “Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Azgelişmiş Ülkeler, Türkiye ve Dönüşüm Ekonomileri.” *Doğuş Üniversitesi Dergisi* 4(2):141-156.

Sökenoğlu, Seda. 2008. “Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Bütçe Sistemleri İlişkisi.” Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tarım, Armağan. 2001. *Veri Zarflama Analizi Matematiksel Programlama Tabanlı Görelilik Ölçüm Yaklaşımı*. Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.

The European Confederation of Institutes of Internal Auditing. 2005. *Internal Auditing in Europe*. Brussels: Position Paper.

The Institute of Internal Auditors 1999. İç Denetim Mesleği Uygulama Standartları ve Yönlendiren İlkeler. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi, Çeviren: Baran Özeren. Ankara: Sayıştay.

The Institute of Internal Auditors. 2014. *Professional Guidance, Definition of Internal Auditing*. <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/definition-of-internal-auditing/>.

United Nations Development Programme. 2002. *Glossary of Key Terms, Governance for Sustainable Human Development*. United Nations Development Programme.

Yayla, Münür, Yasemin Türker Kaya, and İbrahim Ekmen. 2005. *Bankacılık Sektörüne Yabancı Girişi: Küresel Gelişmeler ve Türkiye*. Ankara: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ARD Çalışma Raporları.

Yılmaz, Yüksel. (1998). “Kamu Harcamalarının Etkinliği Açısından Kamu Hesap Düzeninin (Hukuki Yapısının) İncelenmesi.” Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yolalan, Reha. 1993. *İşletmeler Arası Görelî Etkinlik Ölçümü*. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları.

Türkiye’de Geçmişten Günümüze Değişen Metropolitan Alan Yönetimi

Prof. Dr. Ayşe TEKEL¹

1. Türkiye’de Geçmişten Günümüze Değişen Metropol, Metropolitan Alan Tanımı ve Metropolitan Alan Yönetimi

Türkiye’de geçmişten günümüze değişen metropol, metropolitan alan tanımı ve metropolitan alan yönetimi iki temel başlık altında irdelenmektedir. İlk olarak metropol ve metropolitan alan tanımındaki değişimler ortaya konmakta, daha sonra metropolitan yönetimlerin oluşturulmasına yönelik yapılan çalışmalar ve yasal düzenlemeler kronolojik olarak irdelenmektedir.

1.1 Türkiye’de Metropol ve Metropolitan Alan Tanımı

Türk yönetim ve hukuk sisteminde, metropol tanım ve kriterleri zaman içinde değişiklik göstermiştir. Bu değişikliklerde siyasal süreçler daha etkin olmuştur. Büyükşehir tanımı ilk olarak 1924 yılında hazırlanan Köy Yasa Tasarısı’nda yer almıştır. Yasa Tasarısı’nda köy, kasaba, kent ve büyükşehir tanımları nüfusa bağlı olarak yapılmıştır. Nüfusu 3.000’den fazla olan yerleşmeler büyükşehir olarak tanımlanmıştır (Göymen, 1983: 18). Ancak bu tasarı yasallaşamamış, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Yasası ile çok farklı büyüklük ve özellikteki belediyelerin yönetimi için tek tipçi bir düzenlemeye gidilmiştir (Öztürk, 2008: 141).

1984 yılında, 3030 sayılı yasa ile metropoller “büyükşehir” adı ile tanımlanmış ve ülke yönetim sisteminde, diğer kentlerden farklı olarak değerlendirilmiştir. 1984 yılında bir kentin büyükşehir olarak tanımlanabilmesi ve bu kentlerde büyükşehir yönetimlerinin kurulabilmesi için tek bir kriter aranmıştır. Bu kriter de belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunması koşuludur. Bu kriter göz önüne alınarak 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir, 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988 yılında Kayseri büyükşehir ilan edilmiş ve büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulmuştur (Tekel, 2000: 44). Ancak aradan geçen süre içerisinde büyükşehir özelliği göstermediği halde pek

¹ Gazi Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Maltepe/Ankara, atekel@gazi.edu.tr.

çok kentte kanun hükmünde kararname ile ilçeler oluşturulmuş ve bu kentler de büyükşehir olarak ilan edilmiştir. 1993 yılında çıkarılan ‘Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararname’ ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin ve Samsun da büyükşehir statüsüne kavuşturulmuştur. Bu kentlerde, büyükşehir belediye sınırları içinde, ilçe belediyeleri yerine ‘alt kademe belediyeleri’ kurulması öngörülmüş ve alt kademe belediyelerinin adlarının, sınırlarının ve nüfus ölçütlerinin Bakanlar kurulunca belirleneceği kuralı getirilmiştir (Keleş, 1993: 137). 2000 yılında aynı yöntem ile Sakarya da büyükşehir olarak ilan edilmiştir.

1984-2000 yılları arasında ilan edilen büyükşehir belediyeleri, bu belediyeler içerisinde kurulan ilçe ve alt kademe belediye sayıları, büyükşehir belediye nüfusları (2000) Tablo 1’de verilmiştir.

Tablo 1. 1984-2000 Yılları Arasında İlan Edilen Büyükşehirler, Büyükşehir İlçe/Alt Kademe Belediye Sayıları ve Büyükşehir Nüfusları

Büyükşehir Belediye Sayısı	Büyükşehir Belediye Kuruluş Tarihi	Büyükşehirler	İlçe	Alt Kademe	Toplam	Nüfus (2000)
1	1984	İstanbul	27	0	27	8.803.468
2	1984	Ankara	8	0	8	3.203.362
3	1984	İzmir	8	0	8	2.232.265
4	1986	Adana	2	0	2	1.130.710
5	1987	Bursa	3	0	3	1.194.687
6	1987	Gaziantep	2	0	2	853.513
7	1987	Konya	3	0	3	742.690
8	1988	Kayseri	2	0	2	536.392
9	1993	Antalya	0	3	3	603.190
10	1993	Diyarbakır	0	3	3	545.983
11	1993	Erzurum	0	4	4	361.235
12	1993	Eskişehir	0	2	2	482.793
13	1993	Kocaeli	0	2	2	195.699
14	1993	Mersin	0	3	3	537.842
15	1993	Samsun	0	4	4	363.180
16	1993	Sakarya	2	10	12	303.989
TOPLAM			57	31	88	22.090.998

Kaynak: ARIKBOĞA, E. 2013, s.56.

Büyükşehir statüsü kazanan kentlerde sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinde artış olacağı düşüncesi hep var olmuştur. On altı büyükşehirin 1996-2003 yılları arasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamaları ve bu sıralamalardaki değişimler Tablo 2’de verilmiştir.²

Tablo 2. 1996-2003 Yılları Arasında Büyükşehirlerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi Sıralamalarındaki Değişim

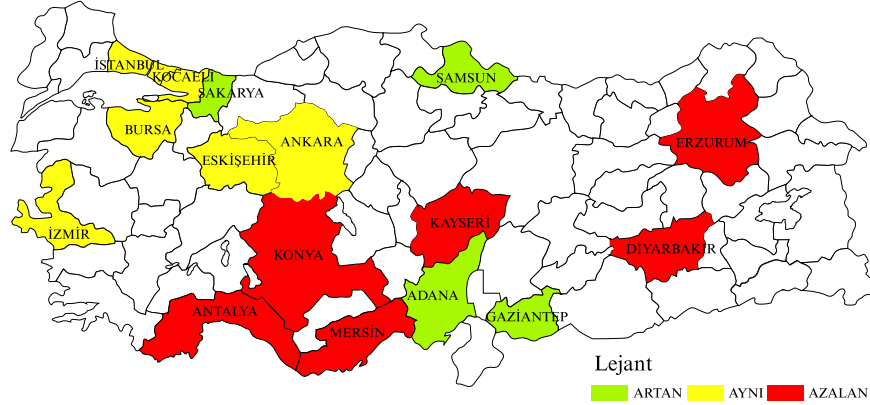
Büyükşehir Belediye Sayısı	Büyükşehirler	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi		Değişim
		1996	2003	
1	İstanbul	1	1	Sabit
2	Ankara	2	2	Sabit
3	İzmir	3	3	Sabit
4	Adana	9	8	Olumlu
5	Bursa	5	5	Sabit
6	Gaziantep	25	20	Olumlu
7	Konya	24	26	Olumsuz
8	Kayseri	15	19	Olumsuz
9	Antalya	7	10	Olumsuz
10	Diyarbakır	57	63	Olumsuz
11	Erzurum	56	60	Olumsuz
12	Eskişehir	6	6	Sabit
13	Kocaeli	4	4	Sabit
14	Mersin	10	17	Olumsuz
15	Samsun	35	32	Olumlu
16	Sakarya	27	23	Olumlu

Kaynak: DPT.2003.

Beklenenin aksine 1996 yılından 2003 yılına gelindiğinde On altı büyükşehirden altısının sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinde olumsuz bir değişim yaşanmıştır. Altı büyükşehirin gelişmişlik düzeyi aynı kalmış, sadece dördünde olumlu değişim gözlemlenmiştir. (Şekil 1)

² Sosyo ekonomik gelişmişlik endeksi (SEGE) çalışması Kalkınma Bakanlığı tarafından ilk olarak 1996 yılında yapılmıştır. 2003 yılında bu çalışma güncellenmiştir. Değerlendirmede illerin gelişmişliklerine göre sıralanışı dikkate alınmıştır.

Şekil 1. Büyükşehirlerin 1996-2003 Yılları Arasında Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralamalarındaki Değişim



Kaynak: SOYDAL, Ö.M. ve TÜRK, Ş. 2013.

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile büyükşehir tanımında ve sınırlarının belirlenmesinde değişiklikler yapılmıştır. Büyükşehirler; 750 bin nüfus ve en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesine sahip yerleşmeler olarak tanımlanmıştır. Bu yerleşmelerin fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin de büyükşehir belediyesi kurulması için uygun olması koşulu getirilmiştir³ (Tekel, 2000: s.44). Yasada, büyükşehir belediyesi sınırlarının tespitinde, kentlerin nüfus büyüklüklerine göre belirlenecek etki alanlarının esas alınacağı belirtilmiştir; bu konuda mülki sınır, nüfus ve çap ölçütü olmak üzere iki ölçüt getirilmiştir.

Yasa ile İstanbul ve Kocaeli için il mülki sınırı aynı zamanda büyükşehir belediye sınırı olarak kabul edilmiştir. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km, nüfusu 1-2 milyon arası olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km, nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan daire sınırının büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturacağı ifade edilmiştir (*Resmî Gazete* 2004. No. 25531).

Bu düzenleme sonucunda değişen büyükşehir belediyesi ilçe/alt kademe belediyeleri sayıları ve büyükşehir belediye nüfusları Tablo 3.’te verilmiştir.

³ Öngörülen nüfusun, belediye sınırları ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim yerlerinde yaşayanları içereceği koşulu getirilmiştir. Büyükşehir belediye teşkilâtı kurulacak olan il merkez belediyesinin sınırından itibaren 10.000 metre yarıçaplı alan içinde kalan yerleşim yerlerinin nüfuslarında bu sayıya dâhil edileceği belirtilmiştir.

Tablo 3. 5216 Sayılı Yasa Sonrasında Değişen Büyükşehir İlçe/Alt Kademe Belediye Sayıları ve Büyükşehir Nüfusları

Büyükşehir Belediye Sınırları	Büyükşehirler	İlçe/İlk kademe Belediye Sayısı (1984-2000)	5216 Sayılı Yasa Sonrasında		Toplam İlçe/İlk kademe Belediye Sayısı	Nüfus	Nüfus Artış Oranı (%)
			İlçe Belediyesi	Alt Kademe Belediyesi			
Mülki Sınır	İstanbul	27	32	41	73	9.838.860	11.8
	Kocaeli	2	6	38	44	1.089.256	456.6
50 km Çap	Ankara	8	15	21	36	3.434.158	7.2
	İzmir	8	19	38	57	2.711.838	21.5
30 km Çap	Bursa	3	7	18	25	1.430.001	19.7
	Adana	2	3	17	20	1.242.009	9.8
20km Çap	Konya	3	3	4	7	752.203	1.3
	Kayseri	2	5	19	24	678.767	26.5
	Gaziantep	2	3	5	8	883.245	3.5
	Antalya	3	0	14	14	675.048	11.9
	Diyarbakır	3	0	6	6	629.444	15.3
	Erzurum	4	1	6	7	380.236	5.3
	Eskişehir	2	0	5	5	496.208	2.8
	Mersin	3	0	22	22	709.848	32
	Samsun	4	1	14	15	423.827	16.7
	Sakarya	12	6	15	21	401.706	32.1

Kaynak: ARIKBOĞA, E. 2013, s.60-61

Büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesi ve bu sınırlar içindeki tüm belediyelerin büyükşehir bünyesine alınması ile birlikte ilçe ve alt kademe belediye sayılarında önemli artış yaşanmıştır. Büyükşehir belediye sisteminin bu kadar fazla belediye ile birlikte çalışması, koordinasyonun sağlanması ve etkili bir yönetim gerçekleşmesi kolay olmamıştır. 5216 sayılı yasanın yarattığı bu etkiyi ortadan kaldırmak amacıyla 2008 yılında 5747 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasa ile birlikte büyük ilçeler bölünerek ya da küçük beldeler birleştirilerek yeni ilçeler kurulmuş, birçok ilk kademe belediyesi mevcut ilçe belediyeleri içerisinde eritilmiş, büyükşehir sınırları içinde yer alan belde/ ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiştir. Bu düzenleme sonrasında değişen büyükşehir ilçe belediye sayıları ve büyükşehir belediyesi nüfusları Tablo 4’te verilmiştir (Arıkboğa, 2013: 61-63).

Tablo 4. 5747 Sayılı Yasa Sonrasında Değişen Büyükşehir İlçe Belediye Sayıları ve Büyükşehir Nüfusları

Büyükşehir Belediye Sınırları	Büyükşehirler	5747 Sayılı Yasa Sonrasında İlçe Belediyesi	Nüfus
Mülki Sınır	İstanbul	39	12.569.041
	Kocaeli	12	1.392.733
50 km Çap	Ankara	16	4.194.939
	İzmir	21	3.210.465
30 km Çap	Bursa	7	1.819.470
	Adana	5	1.525.115
20km Çap	Konya	3	980.973
	Kayseri	5	884.663
	Gaziantep	3	1.252.329
	Antalya	5	911.497
	Diyarbakır	4	799.447
	Erzurum	3	359.752
	Eskişehir	2	600.333
	Mersin	4	814.615
	Samsun	4	502.924
	Sakarya	10	537.313
	Toplam		143

Kaynak: ARIKBOĞA, E. 2013, s.62

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ve 5747 Sayılı Yasa sonrasında Türkiye’de büyükşehir ilan edilen kentlerin il sınırları içerisinde yer alan ancak büyükşehir belediye sınırlarına dâhil olmayan belediye sayıları Tablo 5’te verilmiştir.

Tablo 5. 5767 Sayılı Yasa Sonrasında Türkiye’deki Büyükşehir Belediye Sınırlarına Dâhil Olan ve Olmayan Belediye Sayıları

Büyükşehirler	İldeki Toplam İlçe Sayısı (A)	Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisindeki İlçe Sayısı (B)	Yüzde (%) B/A	Büyükşehir Belediye Sınırları Dışındaki İlçe Sayısı C	Yüzde (%) C/A
İstanbul	39	39	100	0	0.00
Kocaeli	12	12	100	100	0.00
Ankara	25	16	64.00	9	36.00
İzmir	30	21	70.00	9	30.00
Bursa	17	7	41.18	10	58.82
Adana	15	5	33.33	10	66.67
Konya	31	3	9.68	28	90.32
Kayseri	16	5	31.25	11	68.75
Gaziantep	9	3	33.33	6	66.67
Antalya	19	5	26.32	14	73.68
Diyarbakır	17	4	23.53	13	76.47
Erzurum	20	3	15.00	17	85.00
Eskişehir	14	2	14.29	12	85.71
Mersin	13	4	30.77	9	69.23
Samsun	17	4	23.53	13	76.47
Sakarya	16	10	62.50	6	37.50

Kaynak: SOYDAL, Ö.M. ve TÜRK, Ş. 2012, s.56

2003-2011 yılları arasında büyükşehirlerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamaları ve bu sıralamalardaki değişim Tablo 6’da verilmiştir.⁴

⁴ Kalkınma Bakanlığının 1996 ve 2003 yıllarında yapmış olduğu Sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi (SEGE) çalışması, 2010 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesinden bir grup araştırmacı tarafından, aynı kriterler kullanılarak güncellenmiştir. 2011 yılına gelindiğinde bakanlık SEGE çalışmasını güncellemiştir. Güncellenen bu çalışmada, 1996 ve 2003 yılında kullanılan kriterlerden bazıları çıkartılmış, çıkartılan kriterler yerine yeni kriterler eklenmiştir. Değerlendirmede illerin gelişmişliklerine göre sıralanışı dikkate alınmıştır.

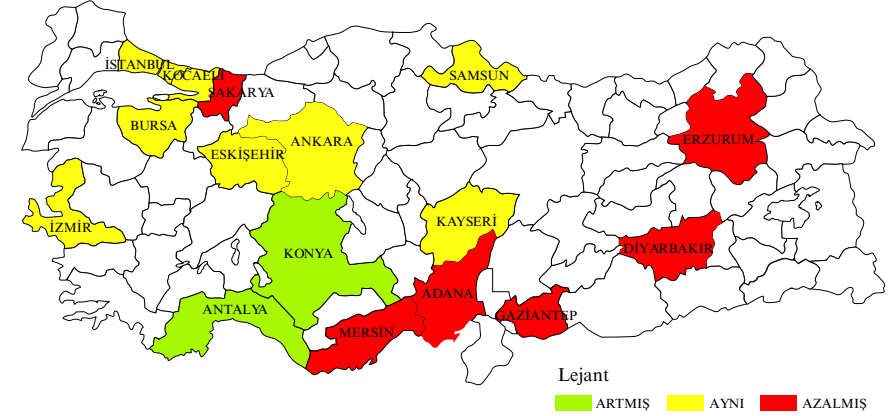
Tablo 6. 2003-2010 Yılları Arasında Büyükşehirlerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi Sıralamalarındaki Değişim

Büyükşehir Belediye Sayısı	Büyükşehirler	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi		
		2003	2010	2011
1	İstanbul	1	1	1
2	Ankara	2	2	2
3	İzmir	3	3	3
4	Adana	8	18	16
5	Bursa	5	5	6
6	Gaziantep	20	33	30
7	Konya	26	24	20
8	Kayseri	19	19	17
9	Antalya	10	7	5
10	Diyarbakır	63	66	67
11	Erzurum	60	61	59
12	Eskişehir	6	6	7
13	Kocaeli	4	4	4
14	Mersin	17	22	24
15	Samsun	32	32	33
16	Sakarya	23	26	18

Kaynak: DPT.2003. YILDIZ, E.B, SİVRİ, U., ve BERBER, M. 2012, ss. 147-167.

2003 yılından 2010 yılına gelindiğinde on altı büyükşehirten altısının sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinde olumsuz, ikisinde olumlu değişim yaşanmıştır. Sekiz büyükşehirin gelişmişlik düzeyi ise aynı kalmıştır. (Şekil 2)

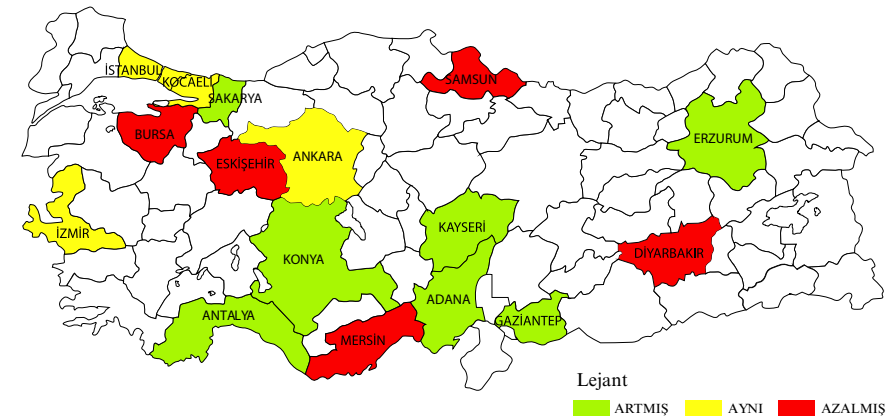
Şekil 2. 2003-2010 Yılları Arasında Büyükşehirlerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi Sıralamalarındaki Değişim



Kaynak: SOYDAL, Ö.M. ve TÜRK, Ş. 2013.

2010 yılından 2011 yılına gelindiğinde ise on altı büyükşehirten beş tanesinin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinde olumsuz değişim yaşanmış, yedi tanesinin gelişmişlik düzeyi olumlu değişim göstermiştir. Dört büyükşehirin gelişmişlik düzeyi ise aynı kalmıştır (Soydal ve Türk: 2013). (Şekil 3)

Şekil 3. 2010-2011 Yılları Arasında Büyükşehirlerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi Sıralamalarındaki Değişim



Kaynak: SOYDAL, Ö.M. ve TÜRK, Ş. 2013.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası’nda 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile birçok değişiklik yapılmıştır. 6360 sayılı yasa büyükşehir tanımı değiştirilmiştir ancak tüm büyükşehirlerin sınırları il sınırları ile çakıştırılmıştır. Bu yasa ile 16 olan büyükşehir sayısı da 30’a çıkarılmıştır. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu illeri büyükşehir ilan edilmiş ve bu illerde büyükşehir sınırı il mülki sınırları olmak üzere büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan birçok belde ve köyün tüzel kişiliği sona ermiştir. 6360 yasası ve öncesinde ilan edilen büyükşehirlerin nüfusları, yüzölçümleri ve büyükşehir belediye sınırları içerisinde tüzel kişiliği kaldırılan belde ve köy sayıları Tablo 7’de verilmiştir.

Tablo 7. Mevcut Büyükşehir Belediyeleri Nüfusları, Yüzölçümleri ve Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde ve Köy Sayıları

Büyükşehirler	Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde/Köy/Orman Köyü				İl Nüfusu	İl Yüzölçümü
	Belde Sayısı	Köy	Orman Köyü	Toplam Köy		
İstanbul	0	0	151	151	13.854.740	5.313
Ankara	20	274	398	672	4.965.542	25.437
İzmir	23	54	543	597	4.005.459	12.007
Bursa	21	73	586	659	2.688.171	10.882
Adana	21	152	315	467	2.125.635	14.125
Antalya	74	52	487	539	2.092.537	20.909
Konya	168	288	296	584	2.052.281	41.001
Gaziantep	13	257	182	439	1.799.558	6.887
Şanlıurfa	15	1.135	17	1.152	1.762.075	19.451
Mersin	41	80	429	509	1.682.848	15.620
Kocaeli	0	0	232	232	1.634.691	3.623
Diyarbakır	12	480	323	803	1.592.167	15.272
Hatay	64	215	147	362	1.483.674	5.867
Manisa	68	132	648	780	1.346.162	13.269
Kayseri	32	274	121	395	1.274.968	17.170
Samsun	23	137	809	946	1.251.722	9.352
Balıkesir	34	93	799	892	1.160.731	14.272
Kahramanmaraş	52	178	299	477	1.063.174	14.525
Van	8	558	22	580	1.051.975	21.334

Aydın	36	150	340	490	1.006.541	7.943
Denizli	68	60	299	359	950.557	11.861
Sakarya	12	18	410	428	902.267	4.878
Tekirdağ	24	120	137	257	852.321	6.339
Muğla	49	25	371	396	851.145	12.974
Eskişehir	14	156	215	371	789.750	13.925
Erzurum	14	618	348	966	778.195	25.355
Mardin	21	327	260	587	773.026	8.858
Malatya	39	292	203	495	762.366	12.146
Trabzon	57	212	265	477	757.898	4.662
TOPLAM	1.023	6.410	9.652	16.062	57.312.176	395.257
Türkiye’deki Payı					75.8	50.3

Kaynak: TÜİK. 2012.

Bu düzenleme sonucunda büyükşehir belediyeleri içerisinde toplamda 1.023 belde ve 16.082 köyün tüzel kişiliği sona ermiştir. Türkiye nüfusunun %76’sı, coğrafi alanın ise %50’si büyükşehir belediye sınırlarına dahil edilmiştir.

1.2. Türkiye’de Geçmişten Günümüze Değişen Metropolitan Alan Yönetimi

Türkiye’de metropoliten yönetimlerin oluşturulmasına yönelik yapılan çalışmalar ve yasal düzenlemeler kronolojik olarak Tablo 8’de özetlenmiştir.

Tablo 8. Türkiye’de Metropolitan Yönetimlerin Oluşturulmasına Yönelik Yapılan Çalışmalar ve Yasal Düzenlemeler

1965 *	Bakanlar Kurulu kararı ile İmar ve İskân Bakanlığı’na bağlı olarak İstanbul, Ankara ve İzmir’de ‘Nazım İmar Plan Büroları’nın Kurulması.
1972 **	‘Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu’nun Kurulması.
1972	İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ‘Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı’
1975	İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ‘İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı’.
1979 ***	Bakanlar Kurulu tarafından ‘Planlama ve Eşgüdüm Kurulu’nun’ Kurulması.
1980	İçişleri Bakanlığı ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan ‘Büyükkent Birliği Yasa Tasarısı’.
1980 ****	‘Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması’ Hakkında Yasa.

1982	1982 Anayasasının 127. maddesine ‘Büyükşehirler için özel yönetimler...’ oluşturulur kaydının konulması.
1984	Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin kabulü.
1984	Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa (3030 S.K)
2004 *****	5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası’nın kabulü. 10.07.2004
2005 *****	5360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa
2008 *****	5767 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
2012 *****	6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Kaynak: *ERDUMLU, G. 1993, ss.48-49, ** ÜNAL, T. 1985, s.53., *** KELEŞ, R. 1997, s.253. **** MİLLİ GÜVENLİK KONSEYİ. 1981, s.1. , ***** Resmi Gazete, 23 Temmuz 2004. No. 25531 ***** Resmi Gazete, 2 Temmuz 2005. No. 5390, ***** Resmi Gazete, 28 Mart 2008. No. 26824, ***** Resmi Gazete, 6 Aralık 2012. No.28489

1965-1984 yılları arasında metropolitan yönetimlerin kurulması yönünde birçok çalışma yapılmış ancak bunlar yasallaşamamıştır. 1984 yılından sonra metropoller ülke yönetim sisteminde, diğer kentlerden farklı olarak değerlendirilmiştir. Bu neden ile metropolitan yönetimlerin oluşturulmasına yönelik yapılan çalışmalar 1984 yılı öncesi ve sonrasında olmak üzere iki dönem içerisinde değerlendirilmiştir.

1.2.1 1984 Yılı Öncesi Yapılan Düzenlemeler

Türkiye 1950’li yıllardan sonra statik toplum yapısını terk etme yoluna girmiştir. Tarımda makineleşme ve modernleşme ile birlikte kırsal alanlarda oluşan işgücü fazlası kentlere itilmeye başlamıştır. Kırdan kentlere olan göç yoğunlukla büyük kentlere yönelmiştir. Sanayinin gelişmesi ile artan iş olanakları, kentte daha iyi bir yaşam çevresi bulma umudu ve çeşitli hizmetlerin görece olarak yüksek standartta sunulması kırdaki nüfusun kentlere olan göçünü hızlandıran etmenler olmuştur. Türkiye’de kentleşme eğilimi az nüfuslu çok sayıda kentlere yönelme yerine belli bir büyüklüğün üstündeki kentlerde yoğunlaşma şekline gerçekleşmiştir. Orta ve küçük kentlerden de büyük kentlere akım olmuştur. Bu yıllarda özel sektör ağırlıklı kalkınma modelinin benimsenmesi, özel sektörün yatırım için büyük kentleri yakın çevrelerini seçmesi de bu süreci hızlandırmıştır (Tekel, 2000: 93).

1960’larda hızlı kentleşme sürecinde genel yerleşme düzenine ilişkin politikaların yaşama geçirilemeyişi, nüfusun kırdan kentlere göçü büyük kentlerin daha da bü-

yümesine neden olmuş, bu da büyük kentlerin yönetimini oldukça güçleştirmiştir. Büyük kentlerin hızla büyümesi sonucunda, belediye sınırları dışında düzensiz ve plansız gelişmeler oluşmaya başlamış, denetim dışında kalan alanlardaki gelişmelerin düzen altına alınması, bir yandan küçüklü büyüklü çeşitli yerel yönetim birimleri arasında işbirliği kurulmasını, diğer yandan yerel yönetim organlarının yeniden ele alınıp güçlendirilmesini gerekli kılmıştır (Yavuz, Keleş ve Geray, 1978: 156). Tüm bu gelişmeler büyük kentlerin yönetiminde model arayışlarını gündeme getirmiştir.

1961 Anayasa’sında metropolitan yönetimlerin oluşturulmasına olanak tanıyan herhangi bir hükmün yer almamıştır.⁵ Ancak Anayasa’nın 116.maddesinin son fıkrasında ‘belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir’ hükmü, büyük kentlerde yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikler kurmalarını sağlayacak imkân yaratılmıştır. 1961 Anayasası’nın verdiği bu yetkiye dayanarak, 1961-1982 yılları arasında, belediyeler daha çok tek tek kimi işlevleri yerine getirebilmek amacıyla aralarında birlikler kurmuşlardır.⁶

1965-84 yılları arasında metropollerde yaşanan sorunları çözmek üzere girişilen çabaların çoğu imar ve planlama etkinlikleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Büyükşehir yönetimlerinin kurulmamış olduğu bu yıllarda, tüm girişimler büyük kentlerde fiziksel gelişmenin denetim altına alınması ve düzenli kentleşmenin sağlanması amacıyla güden çabalar olarak kalmıştır (Tekel, 2000: 94).

Metropolitan planlama çalışmalarının başlatılmasına yönelik ilk yasal düzenleme ilki 1965 yılında gerçekleşmiştir. 30.06.1965 tarihinde Milli Güvenlik Kurulu’nun 86 sayılı kararına dayanılarak hazırlanan kararname’de, İstanbul, Ankara ve İzmir için hazırlanacak olan nazım planların, İmar ve İskân Bakanlığı’na bağlı olarak kurulacak bürolar tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Bu amaçla İstanbul, Ankara ve İzmir’de Metropolitan Alan Nazım Plan Büroları kurulmuştur.⁷

1967 yılında gerçekleştirilen, İstanbul Bölge Kalkınma Kongresinde, metropolitan planlama gereği genellikle benimsenmiş, metropolitan planlama dairesine olan

⁵ 1961 Anayasa’sının 116.maddesinde yerel yönetim birimleri il, belediye ve köy olarak açıkça belirtilmiştir. Bu birimler dışında, yeni bir yerel yönetim biriminin oluşturulması mümkün değildir.

⁶ 1971 yılında, Zonguldak metropolitan alanı içerisinde bulunan dört belediye Anayasa’nın 116.maddesinin verdiği yetkiye dayanarak, aralarında bir belediyeler birliği kurmuşlardır. Türkiye’de ilk metropolitan yönetim örneği olan bu birliğin görevleri, metropolitan alanın tümü için planlama, altyapı ve önemli bazı tesislerle, ulaşım sisteminin kurulmasını ve işletilmesini sağlamak olarak tanımlanmıştır (Yavuz, Keleş ve Geray, 1978: 172). 1978 yılında on iki belediyenin katılımı ile Akdeniz, altmış altı belediyenin katılımı ile Karadeniz, otuz yedi belediyenin katılımı ile Çukurova ve Toroslar, otuz iki belediyenin katılımı ile Orta Anadolu belediye birlikleri kurulmuştur (DPT, 1979: 58).

⁷ İstanbul, Ankara ve İzmir Metropolitan Alan Nazım Plan bürolarından sonra Bursa, Samsun, Erzurum, Çukurova ve Elazığda da Metropolitan Alan Nazım Plan büroları kurulmuştur.

ihtiyaç bir kararla belirtilmiştir. Bu kongrede, Metropolitan Planlama Dairesinin hazırlayacağı planı, Hükümet, DPT, belediyeler, üniversiteler, meslek kuruluşları temsilcilerinden meydana gelen bir konseyin tasvibi ve Bölge Planlama Dairesi’nin onaylaması öngörülmüştür. Mimarlar Odası tarafından hazırlanmış olan bir raporda da, metropoliten planlama için gerekli olan örgütün kurulmasında yerel özerklik ilkesinin zedelenmemesi gerektiği belirtilmiştir. Raporda, Büyükşehir planlama örgütünün, merkezi yönetimin hâkimiyeti altında olmakla beraber, ilgili merkezi karar organıyla temasta bulunması, özel sektörle ve yerel yönetim birimleriyle bağlantılarının sağlanması öngörülmüştür (Keleş, 1972: 202–202).

1968 yılında İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu, metropoliten yönetimler konusunda yasa tasarısı hazırlamak üzere, araştırma yapmakla görevlendirilmiştir. Çalışmada; İstanbul ve İzmir’de başlayan ve daha sonra da Ankara’da başlayacak olan Metropolitan Alan Nazım İmar Planlarını uygulamaya koymak için mevcut yasaların yeterli olmadığı, mali ve teknik olanakların da bulunmadığı belirtilmiş, bu plana sahip olacak bir yönetim biriminin olmadığına değinilerek, ‘Metropolitan Yönetim’ kurma olanaklarının araştırılmasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır. Çalışmada ayrıca, kurulacak olan ‘Metropolitan Yönetimin’, belediyelerin varlığını koruyarak çalışması gerektiği, metropoliten yönetimlerin bölgelerin gerçeklerine ve koşullarına uygun olması zorunluluğu, farklı kentlerde metropoliten yönetim esaslarının birbirinden farklı olabileceğine de değinilmiştir (Tokman,1988: 210).

21.04.1972 tarihinde İmar ve İskân Bakanlığı’nın isteği ve Bakanlar Kurulu’nun 7/4345 sayılı kararı ile uygulamada bütünlük sağlamak ve büyük kentlerin sorunlarını ilgili kamu kuruluşları ile birlikte, ‘paket projeler’ biçiminde çözmek amacıyla, ‘Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu’nun kurulması kararlaştırılmıştır (Resmi Gazete 1972, No. 14182). İmar ve İskân Bakanlığı’nın başkanlığında, İçişleri, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Turizm ve Tanıtma Bakan’larının bir araya gelerek oluşturdukları bu kurulun görevi: İstanbul-Ankara-İzmir ve ileride metropoliten nitelik gösterecek olan kentlerde, planlama-uygulama-yatırım karar ve tedbirlerine ilişkin işbirliğini sağlamak, metropoliten yönetimler kurulması için gerekli hazırlık çalışmalarını yapmak olarak belirlenmiştir. Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kurulması ve Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu’na Yerel Yönetim Bakanlığı’nın da üyeliği ile Kurulun Bakan üye sayısı dokuza yükselmiştir (Ünal, 1985: 53). 1972 yılında Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı hazırlanmış ve bu tasarıda nüfusu 100 bini aşan yerleşim yerleriyle, bunları çevreleyen birimlerin zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı bir anakent yönetimi öngörülmüştür. 1975 yılında hazırlanan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı’nda da aynı model benimsenmiştir. Her iki tasarıda da birlik başkanının vali olması öngörülmüştür. Ancak bu yasa tasarıları hayata geçirilememiştir (Keleş, 1997: 237).

1979 yılında Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu’na benzer bir Kurul, ‘Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu’ adıyla kurulmuştur (Resmi Gazete 1979, No.16685). 1980 yılında İçişleri Bakanlığı ve İmar ve İskân Bakanlığı tarafından ‘Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı’ hazırlanmıştır. Büyükşehir bölgelerini içine alan bu birliklerin görevi, metropoliten bölge içinde kalan il idaresi, belediye ve köylerin ortak planlama ve uygulama hizmetlerini yerine getirmek, bölge içindeki belediyelerin imar planı hazırlama ve uygulama faaliyetleri arasında eşgüdüm sağlamak olarak belirlenmiştir (Keleş, 1972: 202).

Büyükkent Birliklerinin amaçları kısaca şu şekilde özetlenmiştir; Birliğin kurulduğu alanda;

- Kalkınma planları ile uyumlu olarak, fiziki, sosyal ve ekonomik gelişim planlarını hazırlamak.
- Yerel yönetimlerin faaliyeti arasında eşgüdümü sağlamak. Görev ve yetki karmaşasından doğan çelişkili uygulamaları engellemek.
- Yerel yönetimlerin kendi güç ve sınırlarını aşan teknik ve sosyal altyapı hizmetlerini plan ve programlara bağlamak, yapımlarını üstlenmek, yönetilmesini ve işletilmesini sağlamak.

Yasa Tasarısında yukarıda belirtilen amaçlar doğrultusunda, öncelikle İstanbul ve İzmir’de Büyük Kent Birliği kurulması öngörülmüştür. Ancak ek bir madde ile de gerekli hallerde, Bakanlar Kurulu kararı ile diğer metropoliten alanlarda da birliklerin kurulabilmesi yolu açık tutulmuştur. Büyükşehir Birliklerinin yetkileri oldukça geniş tutulmuştur. Ancak bu tasarı da kadük olmuştur.

1980–83 yılları arasındaki üç yıllık dönem, büyükşehirlerin yönetiminde kökten bir takım değişikliklerin yapıldığı bir dönem olmuştur. 12 Eylül 1980 sonrası, Milli Güvenlik Konseyi’nin 11.12.1980 tarih ve 34 nolu kararı, bunu takiben 8.12.1981 tarihinde çıkarılan 2561 sayılı ‘Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkındaki’ yasa, büyükşehirlerde özel yönetim biçimleri oluşturulmasına yönelik olarak atılmış ilk somut adımlar olmuştur.

Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 sayılı karar ile öncelikle büyük kentlerin çevresinde var olan ve planlama-uygulama bütünlüğü açısından sorun oluşturan çok başlı, parçalı yerel yönetim yapısının bütünleştirilerek tek bir ‘büyük kent’ yönetimine dönüştürmek; daha sonra, bunları kendi içinde daha kalıcı büyüklük ve bütünlüklerde, olabildiğince tekdüze parçalara ayırmak kararı alınmıştır. Yeni düzenlemenin dayandığı gerekçe, sözü edilen kararda şöyle dile getirilmiştir: ‘Ülkedeki hızlı nüfus artışı ve köylerden kentlere olan göç sonucunda büyük kentlerin yakınlarında birçok küçük belediye kurulmuştur. 1930 yılında çıkan Belediye

Yasası’nın 2.000 nüfuslu yerlerde belediye kurulmasına imkân vermesi de büyük kentlerin yakınlarında birçok küçük belediyenin kurulmasına neden olmuştur. Bu şekilde 1960’tan 1980 yılına kadar İstanbul’un etrafında 25, İzmir’in etrafında 9, Adana’nın etrafında 4 belediye kurulmuştur. Ancak bu belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülmesine ve kontrolün aksamasına neden olmuştur. Bu nedenle, kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin, Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinasyonu ve eşgüdümü altında, onların emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanmasının bir plan dâhilinde ve en kısa zamanda sağlanması kaçınılmaz olmuştur’ (Milli Güvenlik Konseyi, 1981: 1).

Bu kararın uygulanması sonucunda, Türkiye’de belediyelerin sayısı 1.700’den 1580’e düşmüştür. Aynı zamanda 150 kadar köyün tüzel kişilikleri de kaldırılmıştır (Keleş, 1994: 252). Bu kararı takiben Milli Güvenlik Konseyi, 34 sayılı Karar’a uygun olarak yapılan ve o gün için sorun olmayan uygulamaların normal siyasal döneme geçildiğinde hukuki dayanağının tartışma konusu olabileceği gerekçesi ile 08.12.1981 tarihinde Büyükşehirlerin yakın çevresindeki yerleşim yerlerinin ana belediyelere bağlanmasına ilişkin 2561 sayılı, Birleştirme Yasası’nı çıkarmıştır (*Resmî Gazete* 1981, No.17538). Yasa’nın amacı, birinci madde de ‘Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde, yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak....’ olarak özetlenmiştir. Bu amacı gerçekleştirilmek için, son genel nüfus sayım sonuçlarına göre, belediye nüfusu 300 binden fazla olan büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin, bu yasa da belirtilen esas ve usullere göre 31.12.1982 tarihine kadar büyükşehir belediyelerine bağlanabilmelerine olanak verilmiştir. (Milli Güvenlik Konseyi, 1981: 2). Belediyeleri, büyük belediyelere bağlama yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilmiştir. Yasa, nüfus yerleşim biçimi ve birimler arasındaki uzaklık dikkate alınarak, birden çok sayıda köyün bir mahalle ya da ‘belediye şubesi’ olarak büyük belediyelere bağlanabileceklerini de hükme bağlamıştır. Katılmalarla yeni bir biçim alan belediyelerin sınırları, belediye meclisi kararı, yönetim kurulunun uygun görmesi ve İçişleri bakanlığının onayı üzerine kesinleşmesi öngörülmüştür (Keleş, 1994: 192).

1.2.2 1984 Yılı Sonrası Yapılan Düzenlemeler

Türkiye’de 1984 yılı sonrasında kurulan metropolitan alan yönetim sistemi ve bu sistemde meydana gelen değişimler üç temel yasaya referans ile gerçekleşmiştir. Aşağıda bu yasalar detaylı olarak irdelenmiştir.

1.2.2.1 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası

Türkiye’de metropolitan yönetim sisteminin temel, düzenleyici kuralları 27.06.1984 tarihinde yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile oluşturulmuştur. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yer alan ‘Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir’ hükmü büyükşehir yönetim sisteminin oluşturulabilmesi için bir dayanak oluşturmuştur.

3030 sayılı yasanın çıkarılış amacı; büyükşehir belediye yönetiminin hukukî statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek olarak belirlenmiştir.

Yasa ile ‘Büyükkent’, ‘ilçe belediyeleri’ne bölünerek kendi içinde yeni bir hiyerarşik yapı oluşturulmuştur. Yasada belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirler büyükşehir; büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler de ilçe belediyesi olarak tanımlanmıştır. Büyükşehirde yerel kamu hizmetleri, bu düzenlemeler sonucunda ikiye ayrılmıştır. Bunlardan bir bölümünün büyükşehir belediyelerince, bir bölümünün ise, ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin görevleri, üst düzeyde ele alınması gereken işler olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin görevleri aşağıda belirtilmiştir;

- Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,
- Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- Büyükşehir dâhilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak,
- Yasaların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek,
- Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, 1, 2 ve 3 üncü sınıf gayri sıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek,
- Yeşil sahalara, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek,
- Büyükşehir dâhilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezî ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek,
- Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvar kur-

- mak ve işletmek,
- Mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek, işletmek,
- Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek,
- Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,
- Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlet-tirmek,
- İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depo-layan yerleri tespit etmek, fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurma-ları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri tespit etmek, bu kuruluşları denetlemek,
- İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta veya diğer belediye hiz-metlerinin koordinasyonunu sağlamak,
- Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,
- Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer bele-diye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek (Tekel, 2000: 74-75).

Öte yandan ilçe belediyelerine, Belediye Yasası’nda belediye görevi olarak yer aldığı halde büyükşehir belediyelerine verilmemiş görevler bırakılmıştır. Bununla birlikte, ilçe belediyelerinin, yeşil alanlar, bahçeler, parklar yapmak, toplumsal kültürel hizmetleri sağlamak, toptancı halleri ve mezbahalar yaptırmak gibi görevleri de, büyükşehir belediyeleri yanında yerine getirebilecekleri hükme bağlanmıştır (Keleş, 1993:132). Yasa da büyükşehir belediyelerinin, görevlerini yerine getirirken, sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasında bir denge gözetmek zorunda oldukları da belirtilmiştir. Bu dengenin sağlanabilmesi için yasa, akçal ve teknik kaynakların, nüfus büyüklüğünün ve hizmet alanının ölçü alınmasını öngörmüştür. Bazı konularda da büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin hizmetleri birlikte görebilmeleri yolu açık tutulmuştur. Bunun için yasa ilçe belediyelerinin istemde bulunmasını, hizmet karşılığını ödemesini, büyükşehir belediye meclisinin de bu istemi benimsemesini şart koşmuştur (Keleş, 1993: 132).

3030 sayılı yasa da büyükşehirlerde ulaşım ve altyapıya ilişkin hizmetlerin koordineli şekilde yürütülmesi amacıyla ‘Altyapı Koordinasyon Merkezi’ ve ‘Ulaşım Koordinasyon Merkezi’ adında iki de eşgüdüm kurulunun oluşturulması öngörülmüştür. Başkanlığını büyükşehir belediye başkanının yapacağı bu kurullara kendilerini ilgilendiren konularda ilçe belediye başkanlarının ve ilgili kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılması hükme bağlanmıştır. Alt Yapı Koordinasyon Kurulunun görevi; büyükşehir dâhilinde kalkınma planı ve yıllık prog-

ramlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirmek, kesin programı oluşturmak olarak belirlenmiştir. Ulaşım Koordinasyon Kurulu ise şehrin ulaşım planına göre toplu taşıma araçlarının güzergâhlarını, zaman ve bilet tarifelerini belirlemekle yetkili kılınmıştır.

Yasada büyükşehir belediyesinin yönetim ve karar organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak tanımlanmıştır. Büyükşehir belediye yönetiminin karar organı olan büyükşehir meclisinin büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclislerinde en çok oy alan beşte bir üyeden oluşması öngörülmüştür. Danışma organı olan büyükşehir belediye encümeninin büyük şehir belediye başkanı veya tevkil edeceği şahsın başkanlığında, genel sekreter, belediyenin imar, fen, hukuk, hesap işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşması öngörülmüştür. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilen büyükşehir belediye başkanı ise büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğini oluşturmuştur. Yasa uyarınca büyükşehir belediye meclisin almış olduğu tüm kararların büyükşehir belediye başkanının onayına sunulması, başkanın meclise iade ettiği kararların ise meclisin 2/3’ünün ısrarı ile kesinleşeceği hükme bağlanmıştır. 3030 sayılı yasa da büyükşehir belediye teşkilat yapısında birimlerin hizmet gereklerine göre büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kurulacağı belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyesinin gelirleri yasanın 18. maddesinde belirtilmiştir. Bunlar;

- Büyükşehir belediyesinin bulunduğu il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden büyükşehirlere aktarılacak %3 pay (Bu payın Bakanlar Kurulu kararı ile %6’ya çıkarılabileceği de yasada belirtilmiştir)
- Elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile aydınlatma harcının %50’si
- Büyükşehir belediyelerine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler ile spor, eğlence ve dinlenme yerleri, yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları
- Her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri
- Hizmetleri büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartı ile
- Yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları
- Kamu idare ve müesseselerinin yardımları
- İç ve dış borçlanma ile tahvil ve hisse senedi gelirleri
- Şartlı ve şartsız bağışlar
- Büyükşehir belediyesinin taşınır taşınmaz mal gelirleri
- Yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paralar
- Diğer gelirler olarak sıralanmıştır (*Resmî Gazete* 1984, No.18603)

Yasada büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerinin valinin onayından sonra kesinleşeceği de hükme bağlanmıştır. Katılımlarla yeni biçim alan belediyelerin sınırlarının, belediye meclisi kararı, il yönetim kurulunun uygun görmesi ve İçişleri Bakanlığı’nın onayı üzerine kesinleşmesi kararlaştırılmıştır (Keleş, 1994: 254–255).

3030 sayılı yasa ile yetkisiz, sınırlı görevlere sahip ilçe belediyeleri ile tüm yetkileri elinde tutan, ilçe belediyeleri üzerinde katı vesayeti olan büyükşehir belediyesi yapısı oluşturulmuştur. Mali bakımdan güçlü merkez belediye ve mali bakımdan güçsüz ilçe/alt kademe belediyeleri ile büyükşehirlerin sorunlarının çözümü mümkün olmamıştır. Özgür (2008) belirttiği gibi yeni büyükşehir modeli ile adeta güçlü bir vücut ve ufacak güçsüz kollar yaratılmıştır.

3030 sayılı yasa ile birçok büyükşehirde yerleşme ve gelişme alanlarının önemli bir bölümü büyükşehir belediye sınırları dışında bütünden soyutlanmış-bağımsız yerleşmeler olarak bırakılmıştır (Tekel, 2000: 76). Bunun sonucunda metropolen alanlarda planlamadan sorumlu çok sayıda yönetimin varlığı gündeme gelmiştir. Yasası’nın uygulanması sonucunda Türkiye’de metropollerin bölgesiyle birlikte düşünülmesi mantığından uzaklaşmış, büyükşehir belediye sınırları içerisinde üst plan kararları ve yatırım programları bir bütün içinde ele alınmamıştır.

1.2.2.2 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası

2000’li yıllarda Türk kamu yönetim sistemi ciddi bir yapılanma sürecine girmiştir. Kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler doğrultusunda büyükşehir belediye yönetim yapısı da 10.07.2004 tarihinde çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile yeniden yapılandırılmıştır. Yeniden yapılandırma sürecinde etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılık temel amaçlar olarak belirlenmiştir.

5216 sayılı yasada büyükşehir belediyesi; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinin bulunduğu, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarda verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren; idarî ve malî özerkliğe sahip, karar organları seçimle işbaşına gelen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır (*Resmi Gazete* 2004. No. 25531). Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler ilçe belediyesi; büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeler de ilk kademe belediyesi olarak tanımlanmıştır.⁸

5216 sayılı yasada büyükşehirlerde yerel müşterek hizmetlerin, büyükşehir ve ilçe

⁸ 3/6/2008 tarih ve 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

belediyelerinden oluşan iki düzeyli örgütlenme yapısı içerisinde yerine getirilmesi ilkesi devam ettirilmiştir. Yasada büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren veya yerel bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetlerin büyükşehir belediyesince yapılması; ilçe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan yerel müşterek görev ve hizmetlerin de ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca ilçe belediyelerince yapılabilecek ancak uygulamada uzlaşmazlıklara yol açacak olan hizmetlerin de büyükşehir belediyesi tarafında yerine getirilmesi hükme bağlanmıştır.

Yasa ile büyükşehir belediyelerine 3030 sayılı yasada sayılan görev ve yetkilerine ilave olarak;

- Nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine bu planları yapmak veya yaptırmak,
- Yasalarla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak,
- Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve malzeme desteği sağlamak,
- Kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak,
- Özel hal ve mezbaha açılmasına izin vermek,
- Merkezi ısıtma sistemleri kurmak görev ve yetkileri verilmiştir (*Resmi Gazete* 2004. No. 25531).

İlçe ve ilk kademe belediyeleri arasında çıkacak ihtilafların çözümü konusunda, yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisi büyükşehir belediye meclisine verilmiştir.

Ulaşım Koordinasyon Merkezinin 3030 sayılı yasada sayılan görevleri artırılmış, bu merkeze trafik hizmetlerini plânlama, taksi durağı ve araç park yerlerini belirleme gibi yetki ve görevler verilmiştir. Büyükşehir belediyesinin yönetim ve karar organları değiştirilmemiştir. Ancak büyükşehir belediyelerinde imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe, eğitim, kültür, gençlik ve spor, ulaşım komisyonunun kurulması zorunlu hale getirilmiştir. Yeni yasal düzenleme ile ihtiyaçlara göre değişebilen esnek bir teşkilatlanma yapısı öngörülmüştür. Teşkilatın kurulmasında İçişlerinin Bakanlığı’nın onayı sisteminden vazgeçilmiştir. 5216 sayılı yasa ile belediye encümeninin üye yapısı değiştirilmiş, belediye meclisi tarafından seçilecek beş üyenin belediye encümenine katılması karara bağlanmıştır. Ayrıca büyükşehir belediye başkanının büyükşehir belediye meclisinin almış olduğu ka-

rarı iade etmesi durumunda meclisin salt çoğunluğunun kararı ile meclisin aldığı bu kararın kesinleşeceği hükme bağlanmıştır.

Yasada hizmet bütünlüğünün bozulmaması için ilçe merkezi, büyükşehir belediye sınırları içine girmesine rağmen bu ilçelerin büyükşehir belediye sınırları dışında kalan belediye ve köylerinin büyükşehir belediyesi sınırları içine alınmasına olanak tanınmıştır. Yasa da bunun için altı aylık bir süre belirlenmiş ve katılımın belediye meclisi ya da köy ihtiyar heyetinin talebi, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile gerçekleşeceği hükme bağlanmıştır.

Büyükşehirlerin ilde toplanan vergi gelirlerinden aldığı pay % 5 olarak belirlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri payının GBVG’nin %2.50’si olması kabul edilmiştir. 5216 sayılı yasa ile büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinin kesinleşmesinde öngörülen ve en önemli vesayet uygulamalarından biri niteliğindeki bütçelerin vali tarafından onaylanması sistemine son verilmiştir. Büyükşehir belediye bütçesinin doğrudan, ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinin ise, yatırım ve hizmetlerde bütünlüğü sağlayacak şekilde aynen veya tadilen büyükşehir belediye meclisince kabul edilmesi öngörülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin cari harcamalar için borçlanabilmelerine de olanak tanınmıştır.

5216 sayılı yasanın uygulanmaya konulması sonrasında büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin sayıları arttırılmıştır. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde çok parçalı yerel yönetim yapısının bulunması hizmetlerin sunumu, planlama ve yönetimde, eşgüdüm ve koordinasyon sorunlarını beraberinde getirmiştir. Büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanlarının farklı politik görüşlere sahip olması da yönetimde eşgüdüm ve koordinasyonu engellemiştir. Yasada karar alma süreçlerinde halk katılımının etkin rol alacağı mekanizmalar da öngörülmemiştir.

Büyükşehirlerde yerel yönetimler arasında kaynak paylaşımı konusunda da bir denge sağlanamamıştır. Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri artırılırken öz gelirlerini arttıracak herhangi bir düzenlemeye gidilmemiştir. Büyükşehir belediyelerinin cari harcamalar için borçlanabilmelerine olanak tanınması, kamu finansman dengeleri açısından sorun oluşmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nda büyükşehir yönetim sınırları ile büyükşehirlerde hizmetlerin etkin ve verimli verileceği sınırlar çakıştırılamamıştır. Büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin nüfus ve yüzölçümlerine bağlı olarak sınırlarının saptanmasında da objektif kriterler getirilmemiştir. Yasa ile büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri artırılırken, ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri azaltılmış, sorumluluk ilçe belediyeleri aleyhine bozulmuştur. İlçe belediyeleri büyükşehir belediyelerinin katı idari vesayeti altına girmiştir.

1.2.2.3 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile değiştirilmiştir. Bu yasa ile 16 olan büyükşehir sayısı da otuza çıkarılmıştır.

Yasanın çıkarılış nedenleri;

- Belli coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetim birimin olmasının ölçek ekonomisinden yararlanılmasını güçleştirmesi ve kaynak israfına neden olması,
- Çok parçalı yerel yönetimler arasında hizmet sunumunda koordinasyon sağlanmaması,
- Ulaşım ve çevre sorunlarının hizmet üretme kapasitesi ve mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idareler ile çözülemeyeceği,
- Planlamanın Büyükşehir bölgesini kapsayan şekilde ele alınması gerekliliği olarak özetlenmiştir (<http://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-1316.pdf>).

6360 sayılı yasa ile büyükşehir yönetiminde yönetsel ve idari yapıda, mali sistemde, hizmet sunumu ve planlamada önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. İdari yapıdaki temel değişiklik il özel idarelerin kaldırılması olmuştur. Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırları ile çakıştırılması, büyükşehir belediyesinin yeni yetkiler ile donatılması, büyükşehir belediyesine katılım koşullarının değiştirilmesi yönetsel alandaki değişiklikler olmuştur.

Yasa ile mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.⁹ Böylece 30 büyükşehir belediyesinde 1.023 belde belediyesi ve 16.082 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 143 olan büyükşehir ilçe belediyesi sayısı da 500’e çıkarılmıştır (Özer, 2013;113).

Büyükşehirlerde ilçe belediyesinin kurulabilmesi için gerekli olan asgari 50.000 olan nüfus, 20.000’e çekilmiştir. Mahalle kurulabilmesi için gerekli nüfus ölçütü de 500 olarak belirlenmiştir.

6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı yasaya ek olarak büyükşehir belediyelerine;

- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri halinde her türlü desteği sağlamak,

⁹ Mahalleye dönüşen köylerdeki köylülerin geçmişten beri kullandığı ‘mera, yaylak ve kışlak’ gibi yerlerdeki haklarının korunacağı, tüzel kişiliği kaldırılan köylerde alınması gereken vergi, harç ve katılım paylarının 5 yıl süreyle alınmayacağı, bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin 5 yıl süre ile en düşük tarifinin %25’ini geçmeyecek şekilde belirleneceği de hükme bağlanmıştır.

- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek,

Büyükşehir ve ilçe belediyelerine;

- Bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler için tahakkuk eden miktarın binde yedisini geçmemek üzere amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapmak; sporu teşvik etmek amacıyla hemşerilerine spor malzemesi vermek; yurtiçi ve yurtdışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporcuların yanı sıra teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararı ile ödül vermek,
- Kadınlar ve çocuklar için konuk evi açma,
- Tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunmak yetkisi verilmiştir (*Resmi Gazete* 2012, No.28489).

Yasa ile yetki devrinde de yeni düzenlemeler yapılmış; büyükşehir belediyelerinin temizlik hizmetleri, adres ve numaralandırma, terminal, otopark, mezarlık, hal ve mezbahalara ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabilecekleri hükme bağlanmıştır.

Yasa ile büyükşehir ilan edilen illerde İl özel İdarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.¹⁰ Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu bu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi, koordinasyonu, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bu başkanlığının sevk ve idaresinin, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirileceği, Maliye Bakanlığınca, koordinasyon başkanlıklarının görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödeneğin konulması da ön görülmüştür.

5779 sayılı yasa ile büyükşehirlerin ilde toplanan vergi gelirlerinden aldığı pay oranı % 5’ten % 6’ya 11, büyükşehir ilçe belediye payları ise % 4,5’a çıkarılmıştır.¹²

¹⁰ İstanbul, Kocaeli, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde İl özel İdarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

¹¹ Maliye Bakanlığı bu payın; 60%’ını doğrudan, kalan 40%’ını bir havuzda toplayarak; 30%’unu yüzölçümüne göre, 70%’ini nüfusa göre dağıtacaktır.

¹² İller Bankası büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan % 4.5’lik payın; 10%’unu yüzölçümüne, 90%’ını nüfusa göre hesaplayarak ilçe payını belirleyecektir. Belirlenen ilçe payının:10%’u bağlı idare payı olarak;30%’u büyükşehir belediyesi payı olarak;60%’ı da ilçe payı olarak dağıtılacaktır.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’unun da büyükşehir belediye payı olarak ayrılması hükme bağlanmıştır.

2. Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye’de metropol tanımı tarihsel süreç içerisinde oldukça büyük değişiklik göstermiştir. Bu değişimlerde ağırlıklı politik süreçler belirleyici olmuştur. Süreç içerisinde metropol özelliği göstermeyen pek çok il metropol olarak ilan edilmiştir. İllerin büyükşehir statüsü kazanmalarının onlar için bir avantaj olacağı düşünülmüştür. Ancak bu durum beklendiği gibi bu illerde her zaman olumlu bir değişim yaratmamıştır. Her büyükşehirde aynı değişimler yaşanmamış, bazı büyükşehirlerde sosyo-ekonomik gelişmişlik değerleri azalmıştır.

1965–1984 yılları arasında metropoliten yönetimlerin kurulmasına yönünde birçok çalışma yapılmış ancak bunlar yasallaşamamıştır. Metropoliten yönetimlerin kurulması çalışmalarında merkezi yönetimin yetki ve sorumluluk alanları geniş tutulmaya çalışılmıştır. 1984 yılına kadar metropoliten alanlarda, yerleşme, değer ve kaynakların korunması, alan kullanımı ve bölgesel-kentsel altyapıya ilişkin plan kararlarının alınmasında, alınan kararlar doğrultusunda gelişmenin yönlendirilerek denetlenmesinde merkezi yönetim etkili olmuştur.

Türkiye’de metropoliten yönetim sisteminin temel, düzenleyici kuralları 1984 tarihinde onaylanan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile oluşturulmuştur. Bu yasa ile metropoller büyük kentler olarak tanımlanarak bu kentlerde kent yönetimlerinden farklı bir yönetim sistemi kurulmuştur. 1984 sonrasında metropoliten alanlarda hizmetlerin etkin ve verimli biçimde verilmesi ve katılımın sağlanabilmesi için iki kademeli bir yönetim biçimi tercih edilmiştir. Bu yasa 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yasa ve 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile iki kez değiştirilmiştir. Her üç yasada da metropoliten yönetimlerin kuruluş amacı, metropoliten alanda kentsel hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini olmuştur.

Türkiye’de süreç içerisine metropoliten alan sınırları sürekli genişletilmiş, metropoliten alan yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları arttırılmıştır. 3030 sayılı yasa da metropoliten alan sınırı içerisinde kalması gerekli birçok yerleşim birimi bu sınırlar dışında bırakılmıştır. Bu da başta planlama olmak üzere birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Bu sorunları çözmek için 5216 sayılı yasa da metropoliten alan sınırları genişletilmiştir. Hiçbir bilimsel temele dayandırılmadan genişletilen yeni metropoliten alan sınırları yeni sorunların oluşmasına neden olmuştur. Metropoliten alan sınırlarının genişletilmesi ile bu sınır içindeki yerel yönetim

birimi sayısı artmış, bu da hizmetlerin sunumu, planlama ve yönetimde eşgüdüm ve koordinasyon sorunlarını getirmiştir. Yerel yöneticilerin farklı politik görüşlere sahip olması hizmet sunumu, planlama ve yönetimde eşgüdüm ve koordinasyon sorunlarını arttırmıştır. Metropolitan alan sınırlarının genişletilmesi ile birlikte çeperdeki yerleşim yerlerine hizmet götürülmesinde de ciddi darboğazlar yaşanmıştır. 6360 sayılı yasa ile metropolitan alan sınırları il sınırları ile çakıştırılmış, bu sınırlar içerisindeki yerel yönetim birimlerin sayısı azaltılmıştır. Ancak metropolitan alan sınırlarının yaklaşık üç kat genişletilmesi daha önce çözülemeyen hizmet sunumunun nasıl çözüleceği sorusunu da gündeme getirmiştir.

3030 sayılı yasayı takiben çıkarılan 5216 ve 6360 sayılı yasada metropolitan alan içerisinde yer alan yerel yönetim birimleri arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı konusunda bir denge sağlanamamıştır. Büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilip, görev, yetki ve sorumlulukları arttırılırken, öz gelir yaratma kapasitelerini arttırmaya yönelik bir düzenleme yapılmamış, transfer edilen paylar yükseltilecek merkeze olan bağımlılık arttırılmıştır.

Kaynakça

- ARIKBOĞA, E. (2013): ‘Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli’, *Yerel Politikalar*, 1(3), 48-96.
- DPT. (2003): *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Araştırması*, Yayın No: 2671.
- DPT (1979): *1979 Yılı Programı, Dördüncü Beş Yıl (1968-1972)*, Yayın No: 1662, Başbakanlık Basımevi, Ankara.
- ERDÜMLÜ, G. (1993): *Büyükşehir Belediyeleri Araştırması*, DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- GÖYMEN, K. (1983): *Bir Yerel Yönetim Öyküsü 1977-1980 Ankara Belediyesi Deneyimi*, Özgün Matbaacılık, Ankara.
- 6360 Sayılı Yasa Teklifinin Metni, Türkiye Büyük Millet Meclisi, <http://www.tbmm.gov.tr/d24/2/2-1316.pdf> (Erişim: 2 Ocak 2014)
- KELEŞ, R. (1972): Şehirciliğin Kuramsal Temelleri. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara.
- KELEŞ, R. (1985): ‘Türkiye’de Anakent Yönetimi’, *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (2), 69-82.

KELEŞ, R. (1993): *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, IULA-EMME Yayını, İstanbul.

KELEŞ, R. (1994): *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

KELEŞ, R. (1997): *Kentleşme Politikası*, İmge Kitapevi, Ankara.

MİLLİ GÜVENLİK KONSEYİ. (1981): *Büyükşehir Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanması Hakkında Kanun Tasarısı ve İhtisas Komisyonu Raporu*, T.C Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı, Ankara.

OSTROM, V., C. Tiebout & Warren, R. (1961): ‘The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry’, *American Political Science Review*, 55, 831-842.

ÖZER, A. (2013) ‘Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri’, *Yerel Politikalar*, 1(3), 97-126.

ÖZGÜR, H. (2008): ‘Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları’, *Yerel Siyaset*, Okutan Yayıncılık, İstanbul.

Resmi Gazete, 1972. 9 Mayıs 1972, No.14182

Resmi Gazete, 1979. 3 Temmuz 1979, No.16685

Resmi Gazete, 1981. 8 Aralık 1981, No.17538

Resmi Gazete, 1984. 12 Aralık 1983, No. 18603

Resmi Gazete, 23 Temmuz 2004. No. 25531

Resmi Gazete, 2 Temmuz 2005. No. 5390

Resmi Gazete, 28 Mart 2008. No. 26824

Resmi Gazete, 2012. 6 Aralık 2012, No.28489

SOYDAL, Ö.M. ve TÜRK, Ş. (2012): ‘Yeni Yasal Düzenlemelerle Büyükşehir Belediyesi Olma Kriterleri ve Sınır Tespitinin Değerlendirilmesi’, *Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler, Değişen Dinamikler ve Sorunlar*, KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı, 3. Sempozyumu, Ankara, ss. 49-64.

SOYDAL, Ö.M. ve TÜRK, Ş. (2013): “Büyükşehir Belediyesi Statüsü Kazanmanın İller üzerindeki Etkisinin, Yasal Düzenlemeler Bazında Değerlendirilmesi”, *Kent Yönetimi ve Planlama*, Dünya Şehircilik Günü 37. Kollokyumu, Yayınlanmamış Bildiri.

TEKEL, A. (2000): *Metropolitan Planlama ve Planlamanın Yönetimi; 1969-1984 Dönemi Ankara Deneyimi*, Doktora Tezi (PhD) Ankara Üniversitesi.

TOKMAN, Y. (1988): ‘3030 Sayılı Yasa’ya Göre Büyükşehir Yönetimlerinin Durumu’, *Şehircilik, Hukuk ve Yönetim İlişkileri*, Türkiye 12. Dünya Şehircilik Günü Kolokyumu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara.

TUZCUOĞLU, F. (2007): ‘*Metropolitan Yönetim Nereye*’, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*, H.Özgür ve M.Kösecik (ed), Nobel Yayıncılık Ankara.

TÜİK. (2012), Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Sonuçları, <http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnksçzul> (Erişim: 12 Eylül 2014)

ÜNAL, T. (1985): ‘Türkiye’de Fiziki Planlama Çalışmaları İçinde Metropolitan Planlama Çalışmalarının Yeri ve Tarihi Gelişimi’, *Türkiye’de Metropolitan Alan Planlama Deneyim ve Sorunları Kolokyumu*, Mimar Sinan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını, İstanbul.

YAVUZ, F., KELEŞ, R., ve GERAY, C. (1978): *Şehircilik, Sorunlar-Uygulama ve Politika*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Yayın No.415, Ankara.

YILDIZ, E.B, SİVRİ, U., ve BERBER, M. (2012): “Türkiye’de İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 39, ss. 147-167.

6360 Sayılı Yasa ve Büyükşehir Belediyelerinde Dönüşüm

Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ¹

Giriş

Türkiye’de süregelen kentleşme eğilimi; özellikle kent merkezlerinden uzak, plansız yerleşmelerin ortaya çıkmasına ve kentlerin sıçramalı büyüyerek saçaklanmasına neden olmuştur (Genç, 2014a). Kentleşmenin dinamik bir süreç olması, yeni ihtiyaçlar ve hizmetler, hızlı kentleşme ve göç olgusu gibi nedenlerle birçok kent çevrelerine, çeperdeki kasaba ve köyler de çekirdekteki en büyük belediyeye/kente doğru büyümektedir. Sonuçta, birkaç köye ilaveten, birden fazla belediye ve köy, bir kentsel alanda tek bir belediye kentsel hizmetleri başarıyla sunamamaktadır. Bu da küçük belediyeleşme ve parçalanmış idari alanlar sorununu gündeme getirmektedir (Özgür, 2008). Bu türden büyüme şekli planlama, hizmet kalitesi, hizmet ölçeğinde optimalitenin aşılması gibi pek çok sorunu ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye’de belediye sisteminin küçük belediyelerden oluşması ve uygulamada ölçek, hizmet alanı, coğrafi alan, büyüklük ve bunlarla bağlantılı olarak ortaya çıkan idari ve siyasi parçalanmışlık, kırsal karakterli olma belediyelerin temel sorun alanlarından (Genç, Özgür, Acartürk, 2008). Küçük belediyelerin önemli bir kısmı büyük belediyelerin etrafında kümelenmekte, birçok yerel hizmeti kendi imkânlarıyla yürütememekte, merkez belediyenin hizmetlerinden bedelsiz faydalanmaktadırlar. Bu belediyelerin katılım ortamı oluşturma kapasiteleri düşüktür, mali yapıları büyük ölçüde genel bütçe vergi gelirlerine bağımlı; gelir elde etme kapasiteleri zayıftır, cari harcamalarının bütçe içindeki payı çok büyüktür; vergi - gelir tabanı zayıftır; ölçek ekonomileri ortaya çıkmamaktadır; genel olarak kaynak yetersizliği sorunu ile yüz yüze ve dar bir kariyer yapısına sahiptirler; nitelikli uzmanlar; teknisyen/bürokratlar ve seçilmiş temsilciler için çekici değildir. Küçük ölçekli ve çok sayıda yerel yönetim biriminden oluşan bir sistem, merkezden yapılacak yardımları zorlaştırmakta, ulusal kaynaklar daha küçük dilimler halinde kullanılmakta, bu durum ise verimliliği azaltmaktadır (Canpolat, 2010: 94; TÜSİAD, 1995: 43).

Optimal ölçeği sağlamak amacıyla küçük yerel birimlerin birleştirilmesiyle verimlilik ve hizmet kalitesinde artış, büyük altyapı ve teknoloji yatırımlarının yapılma-

¹ Adnan Menderes Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fatmanevalgenc@gmail.com

sında maliyetlerin düşmesi, profesyonelleri yerel birimlere çekme, ölçek ekonomilerinin sağlanması, dışsallıklardan ve diğer yönetsel kolaylıklardan faydalanma beklentisi vardır (Topal ve Özyurt, 1999: 37; Yaşamış, 1995: 95; Aydın, 2003: 76). Bu amaçla pek çok ülkede 1960'lı ve 70'li yıllarda çok sayıda küçük yerel birim birleştirilmiş veya kendi aralarında gönüllü işbirliği yaparak yerel hizmetleri sunmaları sağlanmıştır (Topal, 2005: 449; Güven, 1982: 45; Tortop, 1995: 23).

Geçmiş dönemler içinde farklı yasal düzenlemelerle kentlere ve yerel yönetimlere dair sorunlar aşılmaya çalışılmıştır. Nüfuslarına, büyüklüklerine ve özelliklerine bakmadan tüm belediyeleri aynı kategoride değerlendiren 1580 sayılı eski Belediye Kanunu 1930–2004 arasındaki dönemde yürürlükte kalmıştır. Hızlı kentleşme, kentlerin saçaklanması, küçük belediyeler, plansız metropolleşme, ölçek sorunlarını gidermek amacıyla atılan önemli adımlardan biri de büyükşehir belediyeleri kurmak olmuştur. Toplumsal anlamda da büyükşehir belediyesi olmak, sağladığı ek mali olanaklar, prestij vb düşüncelerle istenilir bir durum olarak algılanmıştır (Adıgüzel, 2014b: 55).

Bu çalışmada, 6360 sayılı kanunun büyükşehir belediyesi yapılanmasına getirdiği yenilikler, kanuna yönelik eleştiriler, özellikle yeni kurulan büyükşehirlerde uygulamada ortaya çıkmaya başlayan sonuçlar incelenmektedir. Bu çerçevede çalışma dört bölümden oluşmaktadır; birinci bölümde Türkiye'de büyükşehir modelinin gelişimi kısaca incelenmiş; ikinci bölümde 6360 sayılı kanun ve getirdiği yenilikler, üçüncü bölümde kanuna yönelik değerlendirmeler ele alınmaktadır. Son olarak 6360 sayılı kanunla büyükşehir olan kentlerde değişen idari ve siyasi yapılanma, ortaya çıkan ve çıkması muhtemel durum değerlendirilmektedir.

1. Türkiye'de Büyükşehir Modelinin Gelişimi

1982 Anayasanın 127. maddesi yerel yönetimleri; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileri olarak nitelendirmekte ve büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri kurulabilmesine imkân sağlanmaktadır. Bu amaca yönelik ilk düzenlemeler, 1982 Anayasasından önce başlamış, İstanbul ve İzmir illerinin içinde ve civarında bulunan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak şube haline dönüştürülmüş, bu illerin belediyeleri yerel kamusal hizmetlerin sunumundan sorumlu hale getirilmiştir. Benzer uygulamalar diğer bazı illerde de yapılmıştır. 1981 yılında Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında 2561 sayılı Kanun çıkarılmış, izleyen süreçte 2680 sayılı Yetki Kanununa istinaden çıkarılan KHK ile büyükşehir belediye yönetimleri şekillendirilmiş, 1984 yılında 195 sayılı KHK yürürlüğe girmiş ve aynı yıl 195 sayılı KHK yerini, Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname-

nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında 3030 sayılı Kanuna bırakmıştır. 1984 yerel seçimleriyle İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuş, takip eden yıllarda 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988'de Kayseri, 1993'te Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun ve 2000 yılında da Sakarya büyükşehir statüsü kazanmıştır.

Bu düzenlemelerle üst kademedeki yer alan büyükşehir belediyesi eliyle büyükşehir alanının bütünlüğü ve parçalı idari yapıdan kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. 2003'te 5019 sayılı kanun ve bunun yanında 5025 ve 5026 sayılı kanunlar da büyükşehir belediyelerinin genişleme süreci açısından önemli girişimlerdir. 2004 yılında büyükşehir belediyesi yönetimlerinin hukukî statülerinin düzenlenmesi ve buralardaki hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi amacıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmış, bu kanunla aynı zamanda İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları il sınırı olarak kabul edilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehirlerin mekânsal kapsamı genişletilmiş, belde belediyeleri de sınır içerisine dahil edilmiş; büyükşehir belediyesine yakın ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmüş, büyükşehir olmada nüfus ölçütü 750.000'e çıkarılmıştır. Kanuna göre (m.2) büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktaydı ve büyükşehir belediyesi, 3 ilçe belediyesini kapsayan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştı. Bu matematiksel ölçek belirleme yöntemi nedeniyle kanun, "Pergel düzenlemesi/yasası" olarak anılmıştı.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı kanunla belediyelere birleşme ve katma imkânı verilerek (11. Madde uygulaması) küçük belediyeleşme ve optimal ölçek sorunları aşılmaya çalışılmıştır. Koşulları uygun olduğu takdirde çevrenin merkeze katılması olarak adlandırılabilir bu düzenleme orta ölçekli kentsel alanların sorunlarına çözüm getirebilecekken özellikle kıyı bölgelerinde bir ilçeden diğer ilçeye uzanan yapı adalarında sorunu çözmekte beklenen başarıyı gösterememiş, 11. Maddeyi uygulayan belediyelerin sayısı sınırlı kalmıştır (Arıkboğa, 2008: 28).

2008'de 5747 sayılı Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla o dönem mevcut sekiz büyükşehirde ilçe örgütü kurularak ilk kademe belediyeleri ilçe belediyelerine dönüştürülmüş, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşan ikili sisteme geçilmiş, çeşitli büyükşehirlerde yeni ilçeler kurulmuş, genişletme ve idari parça-

lanmışlığı önleme anlayışı devam etmiştir (Taşkın ve Deniz, 2013: 643, Arıkboğa, 2008, Arıkboğa, 2013, Özgür, 2008). Kanunla 16 büyükşehir belediyesi içindeki 240 belde belediyesi mahalleye dönüştürülmüş, 43 yeni ilçe kurulmuş, 2000 nüfusun altından kalan 862 belde belediyesi köye dönüştürülmüştür. Ancak köye dönüştürülme uygulamasında Anayasa Mahkemesi kararı ile kapatılmaktan kurtulmaya dönük bazı istisnalar getirilmiş, süresi içinde iptal davası açan 836 belediye köye dönüştürülmemiş ve belediye olarak seçimlere girebilmiştir (Zengin, 2014: 99). Bu kanunlarla büyükşehirlerin yönetim sorunları kısmen hafifletilebilmiş, ancak Antakya (Adıgüzel, 2014b: 55), Aydın (Genç, 2008, Genç ve Özgür, 2009), Denizli, Kahramanmaraş, Kırıkkale, Malatya, Manisa, Ordu, Şanlıurfa, Trabzon, Zonguldak, Van gibi kentlerde idari ve siyasi parçalanmışlık sorunu devam etmiştir (Özgür, 2005: 475; Özgür, 2007: 110). Önceleri oldukça dar uygulanmış olan ölçek, 2004 yılında genişletilmeye çalışılmış ve 2008'de bu genişlemeden kaynaklanan bütünleşme sorunları çözülmeye çalışılmıştır (Çelikyay, 2014. 9).

Tablo 1. Büyükşehir Belediyelerine Dair Temel Veriler

Belediye	Nüfus ² (2013)	Kuruluş Yılı	Dayanak				İl Sınırı
				20 km	30 km	50 km	
Ankara	5.045.08	1984	3030 sayılı Kanun			*	
İstanbul	14.160.467	1984	3030 sayılı Kanun				*
İzmir	4.061.074	1984	3030 sayılı Kanun			*	
Adana	2.149.260	1986	3306 sayılı Kanun		*		
Bursa	2.740.970	1987	3391 sayılı Kanun		*		
Gaziantep	1.844.438	1987	3398 sayılı Kanun	*			
Konya	2.079.225	1987	3399 sayılı Kanun	*			
Kayseri	1.295.355	1988	3508 sayılı Kanun	*			
Antalya	2.158.265	1993	504 sayılı KHK	*			
Diyarbakır	1.607.437	1993	504 sayılı KHK	*			
Erzurum	766.729	1993	504 sayılı KHK	*			
Eskişehir	799.724	1993	504 sayılı KHK	*			
Kocaeli	1.676.202	1993	504 sayılı KHK				*
Mersin	1.705.774	1993	504 sayılı KHK	*			
Samsun	1.261.810	1993	504 sayılı KHK	*			
Sakarya	917.373	2000	593 sayılı KHK	*			

Kaynak: Gürbüz vd., 2014: 109

² http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/belediye_listesi_2013.xlsx (4.9.2014)

Bu anlayışın son ürünü 6360 sayılı kanundur. Kanunla ölçeğe ilişkin düzenlemelerin yanında büyükşehir sisteminde idari, mali, siyasi ve kamusal hizmetlerin sunumu bakımından önemli değişiklikler olmuştur. 6360 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeyle 5216 sayılı kanun başta olmak üzere pek çok kanunda değişiklik yapılmıştır³. Bu kanunla 5216 sayılı Kanunun getirdiği yirmi, otuz ve elli kilometrelik dairelerin de dışına çıkılmakta ve il sınırları içinde bulunan bütün ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi hâline gelmektedir. 6360 sayılı kanun il bazında bütünleşik bir kentsel yönetim anlayışını benimseyen, iki kademeli metropoliten yönetim modelini öngörmektedir.

Tablo 2: Büyükşehirlerin Gelişiminde Dönemler

Dönem	Adlandırma	Açıklama
Arayış Dönemi		
1960-1982	Arayış Dönemi	Nasıl Yapalım?
İl Merkezinde Büyükşehir Modeli		
1984-2004	Kuruluş Dönemi	Yeni Büyükşehirlerin İlave Olması
2004-2008	Genişleme Dönemi	Yarıçapa Dayalı Genişletme
2008-2012	Bütünleştirme Dönemi	Yarıçap İçinde Sıfır Belde (2008 Modeli)
Mülki Ölçekte Büyükşehir Belediye Dönemi		
2012+	Alansal Büyükşehir Modeli	2012 Modeli: Büyükşehir /İlçe mülki sınır+ sıfır belde/köy

Kaynak: Arıkboğa, 2013.

2. 6360 Sayılı Kanun ve Genel Özellikleri

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı *Resmî Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun tasarısının gerekçesinde, yeni düzenleme ile yerel yönetimlerin etkin hizmet üretme kapasitesine sahip hale getirilmesi, küçük ölçekli planların bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınması, planlama ve koordinasyonun sağlanması, ölçek ekonomilerinden faydalanma, yönetim sorunlarının üstesinden gelme, kaynak israfını engelleme gibi faydaların beklendiğinden söz edilmektedir. İl sınırında hizmet

³ 6360 sayılı kanunla beraber, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2972 Sayılı Mahalli İdareler Ve Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 5682 Sayılı Pasaport Kanunu ve 197 Sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununda da değişiklikler yapılmıştır.

verecek büyükşehir belediye modeliyle geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimlerinin gelişmiş teknolojilerle donatılabileceği, nitelikli teknik personel istihdam edilebileceği, iş gücünün uzmanlaşmasıyla verimlilik artışı, kaynakların etkin kullanımınının sağlanacağı, yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkacağı, düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebileceği ifade edilmektedir.

Yeni büyükşehir modeliyle yerel yönetim sisteminde idari, mali, siyasi, imar ve planlama düzeni, personel yapısı, hizmet sunumu, hizmet üretilen mekânsal yapının değişimine paralel olarak, büyükşehirlerinin görev-yetki ve hizmet alanları değiştirmiştir. 6360 sayılı kanunun yerel yönetim yapılanmasında sayısal olarak ortaya çıkardığı değişiklikler aşağıdaki tabloda ifade edilmektedir:

Tablo 3: 6360 Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimler

Belediye Türü	6360 öncesi	6360 sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1977	393
İl Özel İdaresi	81	51
Toplam Belediye	2950	1393
Köy	34. 339	18.288

Kaynak: <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf>. (4.9.2014)

6360 Sayılı kanunla getirilen değişiklikler şu genel başlıklar altında özetlenebilir:

Büyükşehir Belediyesi sınırları il mülki sınırı olarak değiştirilmiştir. Yeni kurulan büyükşehirlere ve daha önceden sınırları genişletilmiş olan İstanbul ve Kocaeli'ye ilaveten Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak yeniden düzenlenmiştir.

14 Yeni Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van İllerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. **Büyükşehir belediyesi kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.** Yeni

Büyükşehir belediyesi olan tüm bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin; İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır.

Büyükşehir belediyesi kurulan illerde köyler mahalleye dönüştürülmüş ve mahalle kurulmasında **500 nüfus ölçütü** getirilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde belde belediyeleri mahalleleriyle birlikte belde ismiyle (tek mahalle olarak) bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. **Tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüşen belediyelerin komşu oldukları il, ilçe ve nüfusu 2.000'in üzerindeki belde belediyelerine, belediye meclisi kararı ile mahalle olarak katılmalarına imkân sağlanmıştır.**

Büyükşehir belediyesi kurulmayan diğer 51 ilde nüfusu 2000'in altında olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde yeni ilçeler kurulmuştur. Büyükşehir Belediye sınırları içinde 27 (25+2)⁴ yeni ilçe kurulmuştur.

Tablo 4: 6360 Sayılı Kanunla Büyükşehir Olan Kentlerde Kapatılan Beldeler, Köyler ve Yeni İlçeler

	Kapatılan Belde ve Köyler				6360 öncesi ilçe sayısı	6360 ile eklenen ilçe sayısı	Yeni ilçeler
	Belde	Köy	Orman Köyü	Toplam Köy			
Aydın	36	150	340	490	16	1	Efeler
Balıkesir	34	93	799	892	18	2	Karesi Altıeylül
Denizli	68	60	299	359	18	1	Merkezefendi Pamukkale (Akköy'e yeni mahalleler katılmış ve adı değiştirilmiş)
Hatay	64	215	147	64	11	4	Antakya Defne Payas Arsuz
Manisa	68	132	648	780	15	2	Şehzadeler Yunusemre
Muğla	49	25	371	396	11	2	Seydikemer Menteşe
Mardin	21	327	260	587	9	1	Artuklu

⁴ Zonguldak İlinde Kurulan Kilimli ve Kozlu

Malatya	39	292	203	495	13	2	Yeşilyurt
							Battalgazi
Kahramanmaraş	52	178	299	477	9	2	Dulkadiroğlu
							Oniki şubat
Ordu	53	110	371	481	18	1	Altınordu
Şanlıurfa	15	1135	17	1152	10	3	Eyyübiye
							Haliliye
							Karaköprü
Tekirdağ	24	120	137	257	8	3	Kapaklı
							Ergene
							Süleyman Paşa
Trabzon	57	212	265	477	17	1	Ortahisar
Van	8	558	22	580	11	2	Tuşpa
							İpekyolu
							Edremit

Kaynak: 6360 sayılı Yasa, MİGM verileri

6360 sonrası Aydın'a bağlı 17 ilçe, **Aydın** Büyükşehir Belediyesine bağlı ilçe belediyeleri haline gelmiş, bu ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy, belde belediyeleri, bucak ve bucak teşkilatlarının tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu çerçevede 340'ı orman köyü olmak üzere 490 köyün, 36 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve bunlar Aydın Büyükşehir Belediyesinin ve ilçe belediyelerinin mahalleleri haline gelmiştir (Genç, 2014b: 21).

Hatay'da 6360 sayılı kanun öncesinde 1'i il merkezinde, 11'i ilçe merkezinde olmak üzere, 64 belde belediyesi ile birlikte toplam 76 belediye bulunurken, yeni kanunla Hatay'da bazı ilçelerin sınırları değiştirilerek 4 yeni ilçe kurulmuş, ancak belde belediyelerinin kapatılmasından dolayı belediye sayısı, 1'i büyükşehir ve 15'i ilçe belediyesi olmak üzere 16'ya düşmüştür (Adıgüzel, 2014b: 62).

6360 sayılı Kanunla büyükşehir olan **Kahramanmaraş** doğu-batı olarak ayrılmış, içinden iki büyükşehir ilçe belediyesi oluşturulmuş; 52 belde ve 477 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Kahramanmaraş'ta 62 olan belediye sayısı 12'ye düşmüş, 8 bucak merkezi (1'i belediye) ve 468 köy mahalleye dönüştürülmüştür. Köy muhtarlıklarının mahalle muhtarlıklarına dönüştürülmesi ile Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesinin 680 mahallesi olmuştur. Kahramanmaraş'ın 43 mahallesi Dulkadiroğlu; merkez ilçeye bağlı 1 belde belediyesi ve 48 köy ve Pazarcık'a bağlı 9 köy; Onikişubat ilçesine Kahramanmaraş'ın 47 mahallesi ve Merkez ilçeye bağlı 10 belde belediyesi ve 71 köy bağlanmıştır. Bu düzenleme ile Pazarcık ilçesinin Keleşler, Bayramgazi ve Cennetpınarı köyle-

ri Türkoğlu ilçesine bağlanmış ve idari sınırlar değişmiştir. Kahramanmaraş'ın Büyükşehir olmadan önce merkez ilçe ile birlikte 10 ilçesi varken 6360 sayılı Kanunla birlikte Merkez ilçe Onikişubat ve Dulkadiroğlu adıyla ikiye ayrılarak ilçe sayısı 11'e çıkarılmıştır (Gürbüz vd., 2014: 113).

Manisa'da 6360 öncesinde 1 il, 16 ilçe, 68 belde, toplamda 84 belediye 780 köy varken, 6360 sayılı kanunla 2 yeni ilçe (Şehzadeler ve Yunusemre) eklenmiştir (Ökmen ve Arslan, 2014: 96). **Muğla**'da 50 belde belediyesinden 36'sı kapatılmış, Bodrum'un 12 beldesinden Mumcular, Karaova ismiyle Turgutreis, Karatoprak, Yalıkavak beldesi de Ortakent ismiyle bucak merkezi olurken Muğla'nın en büyük ilçesi Fethiye'deki 12 beldenin 8'i kapanmış, Göcek, Ölüdeniz, beldeleri Fethiye'ye bağlanmış, Marmaris'te içmeler, Armutalan, Beldibi, Turunç beldeleri kapatılarak Marmaris'e bağlanmıştır (Özsalmanlı ve Pank, 2012). **Ordu**'da büyükşehir belediyesi olmadan önce merkez ilçeler dahil 19 ilçe, 72 belediye ve 481 köy bulunmaktaydı (Atabeyoğlu, 2014: 175).

Şanlıurfa'nın büyükşehir olmasıyla 30 bucak kaldırılmış, 15 belde belediyesinin ve 1.153 adet köyün tüzel kişiliğine son verilmiştir. Kentte büyükşehir belediyesi ve üçü yeni kurulan merkez (Karaköprü, Haliliye, Eyyübiye) ilçeler olmak üzere on üç ilçe belediyesinden oluşan ikili bir idari yapı kurulmuştur. **Tekirdağ**'da, Tekirdağ Belediyesi'nin mahalleleri merkez olmak üzere, Tekirdağ merkez ilçe sınırları içerisindeki köyler ile belediyelerden oluşan Süleymanpaşa İlçesi ve aynı adla belediye; Çerzekköy İlçesi'ne bağlı bazı mahalleler de yeni kurulan Kapaklı İlçesine bağlanarak Kapaklı Belediyesi merkez olmak üzere Kapaklı İlçesi ve aynı adla belediye; Marmaracık Belediyesi merkez olmak üzere Çorlu Belediyesinin mahalleleri ile köyler ve belediyelerden oluşan Ergene İlçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur. Tekirdağ büyükşehir olmadan önce 9 ilçeye sahipken, büyükşehir olduktan sonra ilçe sayısı 11'e yükselerek idari sınırları belirlenmiştir (Özyavuz, 2014: 205-206).

6360 sayılı Kanunla birlikte **Van**'da Tuşpa ve İpekyolu isimli iki yeni ilçe daha kurulmuş, Edremit İlçesinin sınırları genişletilmiştir. Buna göre daha önce Van Belediyesine bağlı olan 8 mahalle ile 59 köy yeni kurulan Tuşpa İlçesinin; daha önce Van Belediyesi'ne bağlı 18 mahalle ile 32 köy yeni kurulan İpekyolu ilçesinin; 4 mahalle ile 4 köy daha önce de ilçe statüsünde olan Edremit ilçesinin mahallesi haline dönüştürülmüştür. 6360 öncesinde Van'da 575 adet köy, 21 orman köyü, merkez ilçe sınırları içinde 91 köy vardı. İl, ilçe ve beldelere bağlı mahalle sayısı da 112 iken büyükşehir belediyesine dönüşmesiyle mahalle sayısı 687 olmuştur (İzci ve Turan, 2013: 140-141).

Tablo 5: Eski (6360 sayılı kanun öncesinde kurulan) Büyükşehirlere Dair Temel Veriler

İLLER	22012 Nüfusul[1]	Belediye nüfusu (2012)	Kentleşme Oranı (Yüzde)	Nüfus Artış Hızı (2012-2013)	Nüfus Yoğunluğu (2013)	Gelişmişlik Sıralaması (2012)	Kapatılan Belde ve Köyler				Belediye Sayısı	İlçe Sayısı	Yüzölçümü
							Belde	Köy	Orman Köyü	Toplam Köy			
Adana	2.125.635	1.925.170	88,76%	11,05	154	8	21	152	315	467	16	16	14.405,56
Ankara	4.965.542	4.869.872	97,51%	15,89	206	2	20	274	398	672	26	45	20.401,94
Antalya	2.092.537	1.808.631	71,33%	30,93	104	4	74	52	487	539	93	20	20.790,56
Bursa	2.688.171	2.458.168	89,35%	19,45	263	5	21	73	586	659	38	18	10.886,38
Diyarbakır	1.592.167	1.188.888	72,56%	10,90	107	41	12	480	323	803	29	18	15.204
Erzurum	778.195	535.318	65,47%	-14,84	30	35	14	618	348	966	34	21	25.330,90
Eskişehir	789.750	727.329	90,01%	12,55	58	11	14	156	215	371	28	15	13.902,03
Gaziantep	1.799.558	1.641.407	89,18%	24,63	270	10	13	257	182	439	22	10	6844,84
İstanbul	13.854.740	13.710.512	98,96%	21,83	2725	1	-	-	151	151	39	40	5.315,33
İzmir	4.005.459	3.725.160	91,42%	13,79	338	3	23	54	543	597	53	31	12.015,61
Kayseri	1.274.968	1.166.985	87,56%	15,86	76	14	32	274	121	395	48	17	17.109,33
Kocaeli	1.634.691	1.527.407	93,44%	25,08	464	6	-	-	232	232	12	13	3625,29
Konya	2.052.281	1.860.236	76,20%	13,04	53	9	168	288	296	584	199	31	40.813,52
Mersin	1.682.848	1.473.667	78,91%	13,53	110	13	41	80	429	509	54	14	15.512,25
Sakarya	902.267	713.667	75,44%	16,60	190	17	12	18	410	428	28	17	4.448,19
Samsun	1.251.722	885.765	67,14%	7,99	139	19	23	137	809	946	40	18	9.364,10
TOPLAM	43.490.531	40.218.182					488	2913	5845	8758	759	344	235.969,83

Kaynak: 6360 sayılı Yasa, MIGM, TÜİK verilerinden faydalanarak hazırlanmıştır.

İl düzeyinde idari sınırların değişmesi, büyükşehir belediye sınırı ile il mülki sınırlarının örtüştürülmesi aşamasında Ankara⁵, İstanbul⁶, Hatay⁷, Malatya⁸, Manisa⁹, Kahramanmaraş¹⁰, Mardin¹¹, Van¹² (ve Zonguldak¹³) illerinde **büyükşehirli bağlı ilçe; ilçelerin de idari bağıllık durumları değişmiştir.**

Büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, bunların yerine bu **30 ilde Yatırım Destek Koordinasyon Merkezi (YDKM) kurulmuştur.** Valinin başkanlık edeceği bu merkezlerin kalkınma faaliyetlerini, kamu harcamalarını, kamu ve özel yatırımları yönlendirme, ili tanıtmaya, afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etme ve yönetme, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının koordineli çalışmasını sağlama ve denetleme görevleri verilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatları, **mahalli idare birlikleri** kaldırılmış, bazı yerleşim birimlerinin isimleri değiştirilmiştir.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere aktarılan paylar yeniden düzenlenmiştir. Buna göre Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamından (GBVGTT) büyükşehir belediyeleri dışındakilere verilen pay % 2,85 ten %1,5'e ve il özel idarelerinin payı da % 1, 15 ten % 0,5'e düşürülmektedir. Ancak 5779 sayılı yasa gereği genel bütçe vergi gelirleri toplamından büyükşehir belediyelerine verilen pay, büyükşehir ilçe belediyeleri payı olarak %2,5'ten %4,5'e yükseltilmekte; yine bu kanuna göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan pay da %5'ten %6'ya çıkarılmaktadır. GBVGTT içinde büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın %30'u da nüfus ve yüzölçümü temelinde büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. İlçe belediyelerinden toplanan otopark gelirlerinin de büyükşehir belediyesine aktarılması öngörülmektedir. Bu şekilde büyükşehir belediyeleri ve bu belediyelerden ilçe belediyelerine ayrılan paylar artırlırken, büyükşehir olmayan illerdeki belediye ve il özel idarelerinin payları azalmaktadır (Batman ve Gül, 2013: 35). Büyükşehir Belediyelerine ayrılan paylardan

⁵ Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga, Alaçatı Mahallelerinin bir kısmı Şehit Ali Mahallesi ile birleştirilmiş; Şehit Ali, Aşağıyutçu, Yukarı Yurtçu, Balıkuyumcu, Fevziye Mahalleleri Etimesgut İlçesine bağlanmıştır.

⁶ Arnavutköy ilçesine bağlı Nakkaş ve Bahşayış Mahalleleri ile Büyükçekmece İlçesine bağlı Muratbey Mahallesi Çatalca İlçesine bağlanmış, Şişli İlçesine bağlı Ayazağa, Maslak, Huzur mahalleleri Sarıyer İlçesine bağlanmıştır.

⁷ Merkez Şenköy bucağına bağlı Sofular ve Hanyolu, Altınözü İlçesine bağlanmış, bazı köy ve belediyeler de Yayladağı İlçesine bağlanmıştır.

⁸ Yeşilyurt ve Battalgazi belediyelerine bazı mahalleler bağlanmıştır.

⁹ Köprübaşı ilçesine bazı belediye ve köyler bağlanmıştır.

¹⁰ Pazarcık ilçesine bağlı bazı köyler Türkoğlu ilçesine bağlanmıştır.

¹¹ Kızıltepe ilçesine bağlı Gökçe Belediyesi, Merkez İlçeye bağlanmıştır.

¹² Merkez ilçeye bağlı köylerle bazı mahalleler Edremit Belediyesine bağlanmış ve bazı mahalleler birleştirilmiştir (Merkez ilçeye bağlı Şabaniye Mahallesi'nin bir kısmı Cevdetpaşa Mahallesi ile birleştirilmiş, Merkez ilçeye bağlı Hacibekir mahallesinin bir kısmı Şabaniye Mahallesi ile birleştirilmiştir).

¹³ Kozlu bucağına bağlı Esenköy ve Yahma Köylerinin tüzel kişiliği kaldırılarak Kozlu Belediyesine mahalle olarak bağlanılmışlardır.

doğrudan hesaba aktarılacak pay oranı değişmiştir. Kalan kısmın büyükşehir belediyelerine dağıtımında nüfus kriterine ek olarak yüzölçümü kriteri getirilmiştir. Bu % 6'lık büyükşehir belediye payının % 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan %40'lık kısmının %70'i nüfusa, % 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır (TEPAV, 2012).

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki bölüşümü yeniden düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesinin görevlerine 5216 sayılı kanunla verilen görevlere ilaveten karla mücadele, köy meydanı ve anayollarıyla köyü ilçeye bağlayan yolların yapımı, bu yollardaki reklam ve ilan işleri, çöp toplama, evlendirme, cenaze ve defin hizmetleri; büyükşehir yetkisinde kalan imar işleriyle yollar, yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapmak ve yaptırmak da eklenmiştir. İlçe belediyeleri 5215 Sayılı Belediye Kanunu ile kendilerine tanınan, mevzii imar planı uygulamaları, katı atık toplama ve depolama, mezarlıkların bakım onarım ve defin işlemleri, çevre dokusunu koruma, sosyal etkinlikler vb. dışında kalan imar uygulaması ve değişiklikleri, toplu taşıma hizmetleri, plaka sınırlaması, tesisleri işletme, kiraya verme, reklam gelirleri ve her türlü fiyat tespit ve ayarlamaları da dâhil yetkilerini büyükşehir devredilmiştir.

3. 6360 Sayılı Kanuna Yönelik Eleştiriler

6360 sayılı kanun getirdiği bu temel değişikliklerle hem olumlu hem de olumsuz değerlendirmelerle ele alınmaktadır. Kanun açısından yönetim kademelerinin azaltılması açısından “optimal ölçek” konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düşmesi (Parlak, 2013)¹⁴; il sathında bir “imar bütünlüğü”nün, sağlanması (Ersoy, 2013; Keleş, 2012b, Adıgüzel, 2014a:168) olumlu olarak değerlendirilmektedir. Mekânsal planlama çerçevesinden bakıldığında, il sınırlarının her ne kadar mülki yapılanma gibi başka bir alanın yaklaşım ve anlayışı ile oluşturulan sınırlar oldukları ileri sürülse de, büyükşehir sınırlarını belirlemede daha önce geçerli olan ve herhangi bir araştırma ve değerlendirmeye dayanmayan “pergel yasası/düzenlemesi” ile getirilen kurala göre daha anlamlı olduğu düşünülmektedir. Kanunun büyükşehir belediyesi kentsel alanlarında sağlıklı kentsel yapılaşmaların ortaya çıkması konusunda olumlu katkılar sağlayacağını düşünenler de vardır. Yeni büyükşehir belediyeleri yatırım bütçelerinin en az %10'unun on yıl süreyle belediye sınırlarına dahil edilmiş olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayrılmaları ve kullanmaları konusunda zorunlu tutulmuştur. Bu durum kentsel hizmetlerin geliştirilmesi yönünde standart kentsel alanların oluşturulmasına olumlu katkı sağlayabilecektir (Adıgüzel, 2014a). Mali anlamda kanunun

¹⁴ <http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasininanalizi/#sthash.jbyElZdC.dpuf> (4.9.2014).

büyükşehir olan belediyeler için olumlu etkiler yaptığı, büyükşehir belediye gelirlerinde artış olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer yandan yasaya yönelik ciddi **eleştiriler** de yapılmaktadır. Bu eleştiriler şu şekilde sıralanabilir (Genç, 2014b);

- **Anayasaya aykırılık:** Anayasa değişikliği yapılmadan il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılması, ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin Anayasaya aykırı olduğu, Anayasanın “özel yönetim biçimlerinin kurulmasına “büyük iller” için değil, ancak “büyük yerleşim merkezleri” için izin verdiği, il özel idaresi, belediye ve köy dışında bir yerel yönetim reformunun anayasa değişikliğine dayandırılması gerektiği, il kaldırılmadıkça il özel idaresinin kaldırılamayacağı, köy ve belde belediyesi tüzel kişiliklerinin karar organlarının seçme haklarının ortadan kaldırılması dolayısıyla düzenlemelerin anayasaya aykırılık oluşturduğu eleştirileri yapılmaktadır (Gözler, 2013, Alada, 2013; Derdiman, 2012: 70-72). Ancak, CHP'nin kanunun iptali istemiyle Anayasa mahkemesine açtığı iptal davasına karşı mahkeme, kanunun anayasaya aykırı olmadığına kararı vermiştir.

- **İlçelerin özerkliğini yitirmesi:** Büyükşehir haline gelen illerde eski ilçe belediyelerinin bazı hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesi ve bazı konularda karar alma yetkisinin büyükşehir belediyesine geçmesi, ilçe belediyesinin bazı kararlarında büyükşehir belediyesinin onayına tâbi olması eleştirilmektedir. Büyükşehir belediye sınırları içinde tüm imar ve planlama düzeninden büyükşehir belediyesinin başlıca sorumlu olması, ilçe belediyelerinin hazırladığı imar planlarını denetleme yetkisini elinde bulundurması, bu yetkilerin tek elde toplanmış olması, kent, kentleşme ve planlama üzerinde etkili olabileceği gibi, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında da uyumsuzluklara neden olabilecek ve özerkliğe aykırı bir durum ortaya çıkabilecektir (Gözler, 2013, Adıgüzel, 2014a).

- **Yetki ve görev uyumsuzluklarının ortaya çıkması:** Yerel yönetim sisteminde il özel idaresi, belediye ve köy arasındaki görev ve yetki paylaşımına aykırı olarak; özellikle büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları olmasıyla il sınırları içindeki bütün arazinin büyükşehir belediyesinin görev ve yetki sahasına girmesiyle pek çok konuda, örneğin plan yapımında yetki karmaşasının ortaya çıkması muhtemeldir (Ersoy, 2013).

- **İkili yapının ortaya çıkması:** 6360 sayılı kanunla il özel idareleri bakımından **il özel idareli iller ve il özel idaresiz iller ve büyükşehir belediyesi kurulan ve kurulmayan iller olmak üzere ikili bir yapı** ortaya çıkmıştır (Derdiman, 2012: 79). Büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin görev, yetki ve kaynakları, taşınır ve taşınmaz malları, yetkileri karmaşık biçimde bakanlıklara, bağlı ve

ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, büyükşehir belediyelerine ve onların bağlı ve ilgili kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine verilmiştir.

- Bölge-Kent oluşturma: Düzenlemenin İstanbul, Kocaeli, İzmir, Bursa, Eskişehir, Adana, Sakarya ve Aydın gibi oldukça kentleşmiş ve gelişmiş illerde gözlenen kentsel alan oluşum süreçleriyle örtüşen ve buna katkı sağlayan bir şekilde olduğu, Ancak Konya, Manisa, Van, Şanlıurfa, Erzurum, Antalya, Mersin, Balıkesir gibi coğrafi olarak çok geniş alana yayılan ve görece kırsal alanları daha fazla olan illerin kentleştirilmeye çalışıldığı ve **yeni bir bölge-kent oluşturma denemesine girişildiği**ni söyleyenler de vardır (Gözler, 2013, İzci ve Turan, 2013: 128, 135).

- Belediyelerin kırsal alana hizmet götürmesinde karşılaşılabileceği güçlükler: Belediye yapılanmasının il ölçeğini, burada yer alan kırsal alanları yönetmeye uygun olmadığı, il ve ilçelerdeki kırsal yerleşmelere hizmet vermek için coğrafi şartlar, uzaklık ve ulaşım maliyetleri, kalabalıklaşma maliyetlerinden kaynaklanan sorunların yaşanabileceği (Yıldırım ve Belli, 2013: 18), belediyelerin ekonomik özellikleri ve imkânlarının bu alana hizmet vermeye uygun olmayabileceği, kentsel vergi tabanının olmadığı, kırsal alanın ihtiyaçlarının o yöre dışındaki bir idare tarafından bilinmesi ve planlanmasının güç olduğu, düzenlemenin hizmet maliyetlerini artıracacağı, yerel demokrasiye ve optimaliteye aykırı olduğu, kırsal alanların kentleşmeye açılacağı, vergi tabanının farklılaşacağı, sınırların genişlemesiyle ekonomik, toplumsal, çevresel sonuçların olabileceği eleştirileri yapılmaktadır (Güler, 2012a: 4-5; Çukurçayır, 2012, İzci ve Turan, 128 :2013; Keleş, 2012a:11; Keleş, 2012b; Keleş, 2013; Duru, 2013: 35; Gül ve Batman, 35 :2013).

- Büyükşehir ölçeğinin optimal olmaması: Kanununun temel amaçlarından birinin optimaliteyi sağlamak olduğu belirtilmesine rağmen, belirlenen ölçeğin, nüfus ölçütünün optimal olup olmadığı tartışmalı olduğu, yasanın gerekçesinde sayılan hususların soyut, bilimsel analizden yoksun ve temenniden ibaret olduğu, ölçekle katılımın artıp artmayacağı, İstanbul ve İzmit için uygun olsa da, her kent için optimal ölçeğin ayrı olduğu, bu ölçütlerin siyasi ve idari kararlarla belirlendiği, hizmet ve yönetim ölçütlerinin birbiriyle örtüşmediği, belde ve ilçelerin kimliklerinin yok edileceği, bu ölçek düzenlemesiyle orta büyüklükteki kentlerin ihmal edildiği eleştirileri yapılmaktadır (YAYED, 2012; Keleş, 2013: 18; Duru, 2013: 34; Güler, 2012b; Yıldırım ve Belli, 2013: 105, 109; Çukurçayır, 2012; Zengin, 2014: 102).

-Demokratik katılım ve temsil sorunları: Kapatılan belde belediyeleri ve köyler başta olmak üzere yeni düzenlemeyle demokratik katılım imkân ve mekanizmalarının azalacağı veya yavaş işleyeceği, büyüyen ölçekte temsil ve katılımın zorlaşacağı, yasanın merkezîyetçiliği öngördüğü, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıyla bağdaşmadığı (Derdiman, 2012: 76), kapatılan belde belediyeleri açısından temsilci başına düşen kişi sayısında artışlar meydana geldiğinden bu beldelerin büyükşehir

ve ilçe belediye meclislerinde temsilin siyasi partilerin insafına kaldığı, kapatılan belde belediyelerinde yaşayanların temsilinin, köy halkının olumsuz etkilendiği (Gürbüz vd., 2014) ölçeğin büyümesi ile büyükşehir belediye meclislerinde nüfusu az olan ilçeler lehine bir durumun ortaya çıkacağı, büyükşehir belediyelerinin daha yoğun bir program yüküyle karşılaşacağı, kaldırılan belde ve köylerde sosyal ve kültürel uyum sorunlarının yaşanabileceği eleştirileri yapılmaktadır (Güler, 2012b; İzci ve Turan, 2013: 136; Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 7-8; Görmez, 2012, 2013: 18; Keleş, 2012b; Keleş, 2013: 19, Duru, 2013: 34; Yıldırım ve Belli, 2013: 107; Bulut vd, 2013: 154; Arıkboğa, 2007; Alada, 2013; Zengin, 2014: 110).

- Seçim çevrelerinin değişmesi/Yerel seçim sonuçlarını etkileme: Kanunla, seçim çevresi büyükşehir belediye başkanlığı açısından ilin tamamı olmuştur. Kanunla değişen idari yapılanma ve sınır değişikliklerinin seçim çevreleri ve seçmen yapılarının da değişmesinin, iktidar partisinin yerel seçim sonuçlarını kendi lehine etkileme amaçlı olduğu eleştirileri yapılmıştır (Çelikyay, 2014: 20; İzci ve Turan, 135 ,130 :2013, Zengin, 2014: 94). Ortaya çıkan yeni büyükşehir belediyesi dizgesi, parlamento dışında kalmış küçük siyasal partilerin aleyhine bir siyasal durum yaratmıştır (Adıgüzel, 2014b: 68).

-Bölge yönetimine/Federal yapıya geçişin hazırlıkları: İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla valilerin taşradaki konumlarının zayıfladığı (Keleş, 2012: 11); bir yandan büyükşehir belediye sınırları genişletilirken, diğer yandan YİKM'nin kurularak valiliklerin güçlendirilmesinin tezat olduğu; merkezden yönetim esasına dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimine dönüşeceği (Güler, 2012a:3-4; İzci ve Turan, 2013: 135); yasanın bölge yönetimleri oluşturmaya yönelik olduğu (Derdiman, 2012: 78), başkanlık sisteminin alt yapısını oluşturmak üzere çıkarıldığı, yerelde güçlü bir merkezleşmeye yol açacağı ve nihayetinde düzenlemenin iktidar partisinin yerel seçimleri kazanmaya yönelik bir stratejisi olduğu (Güler, 2012b; Çukurçayır, 2012) eleştirileri yapılmaktadır. Buna karşılık yasa yapma görevinin merkezle yerel yönetimler arasında paylaşılması söz konusu olmadığından bölgesel yönetimden söz edilemeyeceğini ifade edenler de vardır (Görmez, 2012; Keleş, 2012b).

4. 6360 Sayılı Kanunun Yeni Büyükşehirlere Yansması

Yasanın geneli üzerinden yukarıda bahsedilen olumlu ve olumsuz değerlendirmelerin uygulamada özellikle yeni büyükşehirlerde nasıl tezahür ettiği, tam anlamıyla bir değerlendirme yapmak için erken olmasına, alan araştırmalarına ihtiyaç duyulmasına rağmen yeni büyükşehirler üzerine yapılan çalışmaların artmasıyla beraber, incelemeye değer bir konudur.

Bu anlamda bu başlık altında bir önceki bölümde bahsedilen olumlu ve olumsuz değerlendirmelerin¹⁵ yeni büyükşehirlere, özellikle de bunların idari, siyasi ve mali yapılanmalarına ne şekilde yansıdığı, bu kentler üzerine yapılan çalışmalardan hareketle incelenmeye çalışılmaktadır.

Başta yeni büyükşehir belediyeleri olmak üzere mevcut büyükşehir belediyeleri nüfus, gelişmişlik, kaynaklar vb. açısından birbirine yakın seviyede değildir (Keleş, 2013: 18). Yeni büyükşehir olan 14 il karşılaştırıldığında, bunların nüfus açısından birbirlerine yakın olmadıkları, aralarında ciddi farklılıklar bulunduğu görülmektedir. Bunlar içinde en kalabalık nüfusu olan iller Şanlıurfa, Hatay, Manisa iken en düşük nüfuslular ise Trabzon, Malatya ve Mardin'dir. Söz konusu 3 ilin Büyükşehir Belediye Kanunundaki 750 bin nüfus koşulunu az bir farkla sağladıkları görülmektedir. Belediye nüfusu açısından bakıldığında ise yine Mardin, Muğla, Trabzon ve Van'ın belediye nüfusları oldukça düşüktür.

Tablo 6: Yeni Büyükşehirlere Dair Temel Veriler

İller	İl Nüfusu ³ (Bin) 2013	Belediye Nüfusu	Nüfus Artış Hızı (binde)	Nüfus Yoğunluğu	Kentleşme Oranı (yüzde)	Köy Sayısı (Adet)	Yüzölçümü (km2)	GSMH Kişi Başına Düşen (Dolar)	Gelişmişlik sıralaması
Aydın	1 020 957	736.465	9,35	102	60	491	7,904	2,017	22
Balıkesir	1 162 761	825.980	1,73	127	60	892	14,472	2,005	15
Denizli	963 464	778.209	11,16	253	69	361	11,804	2,133	12
Hatay	1 503 066	1.164.243	-4,3	87	50	362	5,831	1,757	29
Malatya	762 538	419.959	23,07	81	65	495	12,102	1,417	41
Manisa	1 359 463	1.089.431	-28,98	91	66	782	13,228	2,459	25
Kahramanmaraş	1 075 706	801592	8,95	73	62	474	14,456	1,584	48
Mardin	779 738	446.426	25,76	64	58	586	8,806	983	72
Muğla	866 665	564.752	25,15	162	43	396	12,949	3,308	13
Tekirdağ	874 475	701.640	39,03	131	68	257	6,342	2,498	7
Trabzon	758 237	593.168	-8,36	81	55	477	4,664	1,506	38
Şanlıurfa	1 801 980	1.021.382	31,30	65	54	1,153	19,336	1,008	68
Van	1 070 113	598.931	-12,52	53	51	578	22,983	859	75

Kaynak: DPT, TÜİK ve İçişleri Bakanlığı, 2012.

¹⁵ 3. Başlık altında incelendiği gibi bu değerlendirmeler; olumlu anlamda optimal ölçek, imar bütünlüğü, mali iyileşme, olumsuz anlamda ise, Anayasaya aykırılık, ilçelerin özerkliklerini yitirmesi, yetki ve görev uyumsuzlukları, ikili yapı, bölge-kent oluşturma, kırsal alana hizmet götürmede yaşanabilecek sorunlar, optimal ölçek olmama, demokratik katılım sorunları, seçim çevrelerinin değişmesi, federal yapıya geçişin hazırlıklarıdır

¹⁶ <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (1.8.2014)

Tabloya göre şunlar söylenebilir:

- Nüfusu 1 milyondan fazla 7 il bulunmaktadır (Aydın, Balıkesir, Hatay, Manisa, Kahramanmaraş, Şanlıurfa), bu illeri Denizli gibi nüfusu 1 milyona yaklaşan diğer iller (Tekirdağ, Trabzon) takip etmektedir.
- 14 yeni büyükşehir içinde Şanlıurfa, Balıkesir ve Manisa'nın en çok köye sahip oldukları görülmektedir. Köylerin mahalle haline gelmesi ile birlikte bu büyükşehir belediyelerinin gelişmişlik özellikleri de dikkate alındığında, hizmet vermede sorun yaşanması beklenecek gelişmelerdendir.
- Van, Şanlıurfa, Kahramanmaraş, Balıkesir illeri ise yüzölçümü bakımından en büyük illeri oluşturmaktadır. Yüzölçümünün büyüklüğü, nüfus yoğunluğu ve yeni hizmet götürülmesi gereken köy ve belediyelerin varlığı bu büyük alana hizmet götürmede sıkıntıları artırabilecektir.
- Van, Mardin ve Muğla'nın kişi başına düşen milli gelir açısından düşük seviyelerde bulunması da bu yeni büyükşehirlerde olumsuzluk yaratan unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır.
- Van, Şanlıurfa ve Mardin illeri, Türkiye ölçeğinde gelişmişlik sıralaması itibariyle de gerilerde yer almaktadır.
- Her ne kadar büyükşehir statüsü elde etmekle belediye gelirlerinde bir miktar artış olsa da özellikle hizmet ölçeğinin büyümesi ve köylerin büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı içine girmesi maliyetleri de artıran bir durum ortaya çıkarabilecektir.

a. İdari Parçalanmışlık

6360 sayılı kanunla büyükşehir statüsü kazanan kentlere bakıldığında yasa öncesinde daha çok siyasi kaygılarla belirlenmiş, idari ve siyasi parçalanmışlık, iç içe geçmiş, küçük, verimli yerel hizmet sunumuna engel olan, yönetsel sorunlara, imar ve yapılaşma sorunlarına yol açan belediyeleşme yapısının dile getirilen ortak sorunlardan biri olduğu anlaşılmaktadır. Yasaya yönelik olumlu değerlendirmelerde bu sorunun 6360 sayılı kanunla çoğu yeni büyükşehirde hafiflettiği veya ortadan kaldırdığı yönündedir.

Aydın'da belediyeler, Denizli-Aydın-İzmir yoluna paralel biçimde, lineer ve birbirine çok yakın hatta iç içe geçmiş biçimde sıralanmıştır. Örneğin yeni kurulan Efeler İlçesine bağlanan Aydın İl Merkezi'ndeki Çeştepe, Ovaeymir ve Tepecik Beldeleri'nin mekânsal gelişimi yıllar içinde merkezle bütünleşme eğilimi göstermiştir. Benzer durum Germencik ile Ortaklar ve Mursallı; Kuyucak, Yamalak ve Pamukören; Nazilli ile İsabeyle; Söke ile Savuca ve Yenidoğan, Sultanhisar ve Atça için de geçerlidir. Bu ilçe ve belde belediyeleri de iç içe geçmiş konumdadır. Diğer yandan Kuşadası-Davutlar aksında belde ve ilçe merkezleri arasında mesa-

fe bulunsa da bu mesafe özellikle kıyı boyunca ikincil konutların birbirine bitişik gelişmesi nedeniyle imar, ulaşım ve altyapı planlarının birlikte yapılmasını gerekli kılmaktadır (Genç, 2014b: 22).

Balıkesir'in de az nüfuslu çok sayıda köye sahip olması (GMKA, 2012: 25) kırsal alanın dağınıklığının ve idari parçalanmışlık sorununun işaretlerindedir. **Denizli**'de, ismi Akköy'den dönüştürülerek ve yetki sahası genişletilerek oluşturulan Pamukkale İlçe Belediyesi 311.000'lik nüfusıyla en büyüğü 914.000'lik nüfusıyla Ankara ilinin Çankaya ilçesi olan büyük ilçeler arasında 56. kalabalık belediye-dir. 963.464'lik Denizli Büyükşehir Belediyesinin yaklaşık üçte birlik kısmı Pa-mukkale Büyükşehir İlçe Belediyesinde yaşamaktadır (Özgür, 2014: 51).

Adıgüzel (2014b: 58-89, 72); **Hatay** üzerine yaptığı çalışmada Antakya İlçesi'nde bulunan 21 belde belediyesi ve 70 köyden ikisi hariç belde belediyelerinin tümünün Antakya kentsel alanı içerisinde bulunduğu, Antakya kentsel alanının etrafının 6360 sayılı kanun öncesinde merkeze yakın konumdaki belde belediyeleri ve köy-lerle ile çevrelenmiş ve sıkıştırılmış olduğunu (Çekmece, Dursunlu, Küçükdalyan, Odabaşı, Turunçlu Beldeleri başta olmak üzere), 400 binden fazla nüfusu barındı-ran Antakya kentsel alanında 20'ye yakın belde belediyesi, yetersiz kaynak ve per-sonel yapılarıyla yerel hizmet sunmaya çalıştığından ve bu durumun Antakya kent-sel alanında ciddi ölçüde "yönetilememesi sorunu"na yol açtığını ifade etmektedir.

Kahramanmaraş'ta da 6360 sayılı kanun öncesinde küçük ölçekli belde beledi-yelerinin genellikle il ve ilçe belediyelerinin, özellikle il merkezine yakın Çimen Dağı'nın kuzeye bakan yamaçlarında, Elbistan, Afşin ve Göksun ilçe merkezleri-nin yakınlarında toplandığı; bu belediyelerin mali yapılarının genel olarak bütçe gelirlerine bağlı olduğu, teknik eleman ve araç parkı bakımından yetersiz olduğu ve gerekli hizmeti üretilmediği ifade edilmektedir (Gürbüz vd., 2014:116).

b. Mali Yapıda Meydana Gelen Değişmeler

6360 sayılı kanunla, gelirlerin paylaşılmasında nüfusun yanında yüzölçümü kriterinin de artık dikkate alınması yüzölçümü fazla olan ve bundan dolayı daha geniş alana hizmet götürmekle yükümlü olan büyükşehir belediyeleri için olumlu bir düzenlemedir. Adıgüzel (2014b: 170) iki, farklı araştırmanın sonuçlarını ak-tardığı çalışmasında 6360 sayılı kanunla yerel yönetim payları açısından en fazla tahakkuk artışının Muğla (%90), Van (%77), Erzurum (%71)'da gerçekleştiğini; İstanbul'da %4'lük bir azalma, Ankara ve İzmir'de ise %4'lük bir artış gerçekleş-tiğini belirtmektedir.

Tablo 7: Yeni Büyükşehirlerin Nüfus ve Genel Bütçe Vergi Gelirleri

	Nüfus (il)	Tüm Beledi-yeler +İÖİ Tahakkuku	Kişi Başı (TL)	Tüm Belediyeler Tahakkuku	Kişi Başı (TL)	Artış Oranı (%)
Aydın	1.006.541	209.339.652	208	319.343.214	317	66
Balıkesir	1.160.731	237.341.045	204	416.642.542	359	57
Denizli	950.507	214.939.359	226	330.431.308	348	65
Hatay	1.483.674	326.543.127	220	498.616.381	336	65
Kahramanmaraş	1.063.174	250.410.392	236	369.001.284	347	68
Malatya	762.336	183.458.624	241	274.921.889	361	67
Mardin	773.026	198.318.948	257	270.584.201	350	73
Manisa	1.346.162	314.847.414	234	471.804.118	350	67
Muğla	851.145	158.541.251	186	330.048.702	388	48
Şanlıurfa	1.762.075	371.498.836	211	543.517.480	308	68
Tekirdağ	82.321	178.186.771	209	324.233.985	380	55
Trabzon	757.898	178.434.363	235	245.436.993	324	73
Van	1.051.975	214.763.843	204	387.319.092	368	55
TOPLAM	13.821.595	3.036.723.623				

Kaynak: Ökmen ve Aslan, 2014.

6360 sayılı kanun öncesinde **Antakya** kentsel alanında yirmiye yakın belediye hiz-met sunulmaktayken, bu alanın merkezinde 22.5 km. karelik alana Antakya Be-lediyesi hizmet vermekteydi. Antakya Belediyesi, bu alanda bulunan 220.000'den fazla bir nüfusa, yıllık ortalama 134 milyon liralık bütçeyle hizmet sunmaya çalış-maktaydı. Kanunla Hatay Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet götürmeye çalıştığı alan 5867 km. kareye, nüfus ise 1 milyon 500 bine ulaşmıştır. Hatay Büyükşehir Belediyesi'nin göreve başlaması ile birlikte hem büyükşehir belediyesi, hem de büyükşehirdeki ilçe belediyelerinin çok daha fazla mali imkâna kavuşmuş olduk-larını söylemek mümkündür (Adıgüzel, 2014b).

2011 yılı bütçe verileriyle yapılan hesaplama göre 6360 sayılı kanun sonrasında **Kahramanmaraş**'ta genel bütçe vergi gelirleri azalan ilçeler sırasıyla; Elbistan, Çağ-layancerit ve Afşin'dir. GBVG transfer payı artış oranı en yüksek olan ilçeleri %97 ile Andırın, Türkoğlu, Nurhak, Göksun, Pazarcık ve Ekinözü takip etmektedir. Bu verilere göre Kahramanmaraş'ın nüfus ve yüzölçümü açısından en büyük ilçelerin-den biri olan Elbistan'ın genel bütçe gelirlerinden ayrılan pay oranının düşmesi il-çede hizmet sunumunda çeşitli sorunlara neden olacaktır (Gürbüz vd., 2014: 128).

Manisa'da tüm belediyelerin ve özel idarenin genel bütçe vergi gelirlerinden 2011 yılında aldığı pay 314.847.414 TL; genel bütçe vergi gelirlerinden kişi başına düşen miktar 234 TL iken, 6360 sayılı kanun sonrasında Manisa'da tüm belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay 471.804.118 TL'ye ve genel bütçe vergi gelirlerinden kişi başına düşen miktar da 350 TL'ye çıkmıştır. Manisa'nın büyükşehir olmasıyla genel bütçe vergi gelirlerinden alacağı pay % 67 oranında artış göstermiştir (Ökmen ve Arslan, 2014: 98).

Şanlıurfa'nın büyükşehir olmasıyla mali kaynaklarında %80 ile %110 oranında artış meydana gelmiştir. Yeni getirilen yüzölçümü ölçütü kentsel hizmet alanı geniş olan Şanlıurfa için bir olumlu gelişmedir. Yeni dağıtım ölçütleri esas alındığında Akçakale Belediyesi'nin geliri % 13, Bozova'nın % 117, Halfeti'nin % 61, Harran'ın % 231 oranında artacaktır. Buna karşın Birecik Belediyesi'nin geliri bir önceki döneme göre % 23, Ceylanpınar'ın % 28, Hilvan'ın % 15, Siverek'in % 24, Suruç'un % 40, Viranşehir'in % 28 oranında azalacaktır (Karasu, 2014).

Van da bu payların bölüşümünde % 77'lik bir artış elde etmişti. Yine büyükşehir belediyesi sınırlarında ikamet eden bir kişiye düşen pay bakımından da Van olumlu etkilenmektedir. Bu durumda mevcut yerel yönetim payı 220.540 TL iken bu pay 390.810 TL'ye çıkacaktır. Kişi başına düşen pay ise 216 TL'den 382 TL'ye çıkmaktadır. Böylece pay artış oranı yüzde 77.2, kişi başı artış oranı yüzde 167 olmaktadır (İzci ve Turan, 2013: 143).

c. Kırsal Alana Hizmet Götürme

6360 sayılı kanunun eleştirilen yönlerinden biri il sınırları ile çakıştırılan büyükşehir belediye ölçeğinin coğrafi koşullar, mesafeler vb. nedeniyle beklenenin aksine optimal olmayan sonuçlar ortaya çıkarabileceğidir.

Aydın'da tüzel kişiliği kaldırılan ve bağlı buldukları ilçelerin mahallesi duruma gelen 490 köyden ve 36 beldeden büyük bölümü için sorunların ortaya çıkması muhtemeldir. Bu köylerden bazıları il merkezine çok yakınken bazıları da oldukça uzak hatta coğrafi engelleri de bulunmaktadır. İlçe belediyelerine yakın, bitişik olan Efeler, İncirliova, Umurlu, Köşk, Germencik gibi belediyeler ve köyler için sorun görülmemektedir. Bunlar içinde 150 orman köyünün durumu ise ayrı bir incelemeyi gerekli kılmaktadır. Özellikle Çine, Efeler, Koçarlı, Nazilli gibi mahalle/eski köy sayısı çok fazla olan belediyeler için hizmet sunumunun daha da zor olacağı beklenebilir.

Malatya'nın ilçelerinin de dağınık bir yerleşime sahip olması ölçek ekonomilerinden kaynaklanacak olumlu katkıların oluşmamasına neden olmakta, hizmet

maliyetlerini arttırıcı bir durum oluşturmaktadır (Demiral ve Evin, 2014: 81). **Manisa**'da kent merkezine en uzak ilçeler Demirci (158 km.), Selendi (155 km.), Sarıgöl (128 km.), Köprübaşı (123 km.), Alaşehir'dir (109 km.). Bu ilçelerin mahalleye dönüşen köyleri ve orman köyleri de düşünüldüğünde buralara etkin ve verimli hizmet götürme ve hizmette aksamalara mahal verme ihtimali söz konusudur (Ökmen ve Arslan, 2014: 96).

İlin Toros Dağları ile iki havzaya bölündüğü **Kahramanmaraş**'ta il merkezinde, 4 ilçe, 19 belde ve 257 köy yerleşmesi güneyde; 5 ilçe, 33 belde ve 211 köy yerleşmesi de kuzeyde bulunmaktadır. Kuzey ve kuzeydeki il merkezi ile güney arasındaki mesafenin, dağlık ve ormanlık topografik yapısından kaynaklanan engellerin ilde belediye hizmetlerinin birim maliyetini yükselteceği¹⁷, hizmetin eşit sunulamayacağı, ulaşım maliyetlerinin artacağı (özellikle Nurhak ve Ekinözü gibi nüfusu az ve uzak ilçeler için) seçmeni yöneticiden uzaklaştıracağı, bazı ilçelerde kalabalıklaşma maliyetinin ortaya çıkacağı düşünülmektedir (Gürbüz vd., 2014: 110).

Muğla şehir merkezi itibariyle metropol bölge olma açısından Fethiye ve Milas'tan küçük bir coğrafyaya ve nüfusa sahip, yerel yönetim gelirleri açısından da Fethiye'nin gerisindedir. Bazı turistik ilçeler özellikle yaz aylarında Muğla merkezden daha fazla nüfus ve gelire sahiptir. Muğla merkez ve ilçe belediyeleri arasındaki mesafeler 50-200 km arasında değişmektedir. Muğla'nın genellikle dağlık ve engebeli bir alana sahip olması, ilçelerin dağınık yerleşimi söz konusudur (Özsalmanlı ve Pank, 2012).

Şanlıurfa'da köyü ile kent merkezi arası 150 km olan yerleşim yerleri bulunmaktadır; Şanlıurfa ile Ceylanpınar ilçesi arası 140 km; Karacadağ belde belediyesi ile kent merkezi arası 127 km'dir. Büyükşehir belediyesinin hizmet alanının oldukça büyümesi, Şanlıurfa'nın gelişmişlik anlamında geri kalmışlığı ve il sınırının büyüklüğü düşünüldüğünde sıkıntı yaratacak niteliktedir. Yeni büyükşehir belediyeleri arasında Şanlıurfa'nın hem en fazla nüfusa sahip, en hızlı büyüyen kent olması, nüfusun önemli bir bölümünün kırsal alanda yaşaması, nüfusunun çoğunluğunun gençlerden oluşması, büyükşehir olan kentler arasında en fazla köye ve mezraya sahip olması, Van'dan sonra en büyük kentsel alana sahip olması, GSMH'nin düşük olması hizmet yükünü arttıracak, Şanlıurfa'yı büyükşehir olarak zorlayacak etkenlerdir (Karasu, 2014).

Büyüyen ölçek; yeterli kaynakların, araç-gereç ve donanımın, yeterli sayıda nite

¹⁷ Kahramanmaraş'ta Nurhak (merkeze 174 km), Ekinözü (merkeze 201 km), Elbistan, Afşin ilçelerinin merkeze olan uzaklığı Türkiye'de bazı illerin birbirleri ile olan uzaklığından daha fazladır. Sanayi ve ticaretin yoğun olduğu Dulkadiroğlu ve Onikişubat ilçelerinde ise hizmet maliyetine kalabalıklaşma maliyeti de eklenecek, bu ilçelerden üretilen vergi gelirleri ile hizmetin diğer ilçelere de götürülmesinin finansmanı söz konusu olacaktır (Gürbüz vd., 2014:122).

likli kadroların varlığını gerekli kılmaktadır. Bunların sağlanması ve etkin olarak kullanılması kısa vadede zorken, görece geri kalmış yörelerde büyükşehir belediyelerinin tüm il sahasında etkin ve başarılı olmalarının kolay olmayacağı beklenmektedir (Keleş, 2013: 18).

Yeni büyükşehir belediyelerinin tümünün bu hizmetleri verecek mali güce, teknik ekipmana, personele sahip olma konusunda standart olmamaları da bir başka sorun kaynağıdır. Çınar, Ciner ve Zengin (2009: 507-510) Ankara ve Mersin Büyükşehir Belediyelerinde 5216 sayılı kanunun uygulanması ve ölçek genişletme sürecinde yeni eklenen belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinin ilişkilerini inceledikleri çalışmalarında, büyükşehir belediyelerinin ölçeğin genişlemesi sonrasında hizmetleri üstlenmekte isteksiz davrandıklarına, bazı hizmetlerin de yapılan protokollerle ilk kademe belediyelerine devredildiğine dikkat çekmektedirler.

Aydın'da Aydın Büyükşehir Belediyesi ve Nazilli, Kuşadası, Söke, Didim gibi görece büyük belediyelerin daha iyi durumda oldukları ancak yine de büyüyen ölçek ve özellikle de yeni eklenen eski dağ köyleri/yeni mahalleler açısından hizmet götürmede sorunlar ortaya çıkabileceği beklenebilir. Örneğin Nazilli Belediyesi kapatılan ve kendisine mahalle olarak eklenen çoğu da dağ köyü olan yeni mahallelerine hizmet vermek durumundadır. Aydın İli genelinde atıksu arıtma tesisi olmayan ilçelerde foseptik ve kanalizasyon sistemleri kullanılmaktadır. Ancak ilde 21 belediyede de kanalizasyon sistemi yoktur. Kuşadası'nda derin deniz deşarjı yapılmaktadır. Arıtma tesisleri çalıştırma maliyetleri ve personel yetersizliği gibi sebeplerle düzenli olarak işletilmemektedir. Bunun yanında özellikle mevsimsel olarak nüfusu değişkenlik gösteren ilçelerde mevcut altyapının ihtiyacı karşılamadığı belirtilmektedir (Genç, 2014b: 22).

d. Demokratik Katılım ve Temsil Sorunları/Seçim Çevrelerinin Değişmesi/Yerel Seçim Sonuçlarını Etkileme

2014 yerel seçimleri öncesinde AKP'nin mevcut güçlü durumunu Mardin haricinde koruyacağı, Adana, Balıkesir, Manisa, Şanlıurfa ve Ordu'da belediye başkanlıklarını kazanacağı; CHP (İzmir, Aydın, Antalya) ve DSP'nin (Eskişehir) kıyıları da kazandığı belediye başkanlıklarını koruyacağı, ancak Mersin'de MHP'ye karşı kaybetme ihtimali olduğu; MHP'nin Adana, Balıkesir ve Manisa'da CHP'ye karşı kaybedeceği, DTP'nin Diyarbakır, Van ve Mardin'de tekrar seçimleri kazanabileceği tahmininde bulunulmuştur (Adıgüzel, 2014b: 166). Bunun yanında Mart 2014 yerel seçimleri öncesinde yapılan değerlendirmelere göre, 2009 yerel seçimlerinde 16 büyükşehir belediyesini kazanan iktidar partisinin yeni düzenleme ile 29 büyükşehir belediyesinin 20'sinde seçimleri kazanabileceği, bu durumda iktidar

partisinin daha önce kazanamadığı beş ilde (Adana, Eskişehir, Balıkesir, Manisa, Şanlıurfa) büyükşehir belediye başkanlığını kazanacağını tahmin edenler olmuştur (Tüzün, 2012).

Tablo 8: 2009 ve 2014 Yerel Yönetim Seçimlerinde Büyükşehirlerde Kazanan Partiler

İL	2014 YEREL YÖNETİM SEÇİMLERİ	2009 YEREL YÖNETİM SEÇİMLERİ	İL	2014 YEREL YÖNETİM SEÇİMLERİ	2009 YEREL YÖNETİM SEÇİMLERİ
Adana	MHP	Bağımsız	Kayseri	AKP	AKP
Ankara	AKP	AKP	Kocaeli	AKP	AKP
Antalya	AKP	CHP	Konya	AKP	AKP
Aydın	CHP	CHP	Malatya	AKP	AKP
Balıkesir	AKP	MHP	Manisa	MHP	MHP
Bursa	AKP	AKP	Mardin	Bağımsız	AKP
Denizli	AKP	AKP	Mersin	MHP	CHP
Diyarbakır	BDP		Muğla	CHP	CHP
Erzurum	AKP	AKP	Ordu	AKP	DSP
Eskişehir	CHP	DSP	Sakarya	AKP	AKP
Gaziantep	AKP	AKP	Samsun	AKP	AKP
Hatay	CHP	AKP	Şanlıurfa	AKP	Bağımsız
İstanbul	AKP	AKP	Tekirdağ	CHP	CHP
İzmir	CHP		Trabzon	AKP	AKP
Kahramanmaraş	AKP	AKP	Van	BDP	DTP

2009 ve 2014 yerel yönetim seçim sonuçlarının yer aldığı tabloya göre, 2009 yerel seçimlerinde 16 büyükşehir belediyesinden 10'unu AKP, 3'ünü CHP kazanmış, MHP, DTP ve DSP birer büyükşehir belediye başkanlığını kazanmıştır. 6360 sayılı kanun sonrasında ise 14 yeni büyükşehirden 6 tanesi AKP, 3'ü CHP, 2'si MHP, 1'i DTP, 1'i DSP ve biri de bağımsız adaya aittir. Toplamda 30 büyükşehirden 18 tanesi AKP, 6 tanesi CHP, 4 tanesi MHP, 2 tanesi BDP, 2 tanesi de bağımsız adaylar tarafından kazanılmıştır.

Yerel seçimlerin yeni büyükşehirlerle nasıl yansıdığına daha yakından bakıldığında; **Hatay**'da CHP 29; AKP 1; MHP 16; DSP 6, DP 3, ANAP 2, ÖDP ise 2 belediye başkanlığı kazanmışlardır. MHP, gerek daha önce başarılı olduğu ilçelerin (Yayladağı, Kumlu, Hassa, Kırıkhan, Dört Yol) bazılarının 6360 sayılı kanunla

sınırlarının değiştirilmesi, gerekse yeni yapının daha güçlü siyasal partileri öne çıkarması nedeniyle 2009 seçimlerindeki oy oranlarını tekrar yakalamasına rağmen, sahip olduğu 6 ilçe belediye başkanlığından Dört Yol İlçesi dışında tümünü AKP'ye bırakmıştır. Hatay'ın belli kırsal bölgelerinde, Antakya ve İskenderun ilçelerinde güçlü olan CHP ise sınır değişikliği sonucunda ortaya çıkan yeni yerel yapıyla elinde olan Antakya ve İskenderun gibi ilçelerin belediye başkanlıklarını AKP'ye bırakmış, sadece bu iki ilçeden ayrılarak kurulmuş olan Defne ve Arsuz belediye başkanlıklarını; sürekli olarak sol adayların kazanmakta olduğu Samandağ Belediye Başkanlığı kazanabilmiştir. AKP ise Hatay'da da güçlü bir konum elde etmiştir. Ayrıca, yeni ilçeler kurulurken ve yeni seçim çevreleri oluşturulurken, AKP'nin diğer siyasal partilere göre daha avantajlı çıkmasını sağlayıcı yönde sınır kaydırmaları ve planlamaları yapıldığı kuşkusuz da söz konusudur. Bu durum da göz önünde bulundurulduğunda AKP Hatay İli'nde başarılı olmuş, 2009 Yerel Seçimlerine göre oy oranlarını arttırmış, 4 olan ilçe belediye başkanlıklarını 11'e yükseltmiştir. Antakya ve İskenderun İlçeleri'nin bölünerek, bu ilçeler içerisinde sınırları tartışma yaratmış yeni ilçelerin kurulması, AKP'nin bu iki büyük ilçeyi daha kolay bir şekilde kazanmasına katkı yapmıştır (Adıgüzel, 2014b: 65, 67-68).

Manisa'da 68 beldedeki belediye başkanlığının 2009 yerel seçimlerinde partilere göre dağılımı; AKP 30, CHP 13, MHP 11, DP 9, DSP 4, BTP 1 şeklindeydi. 2014 yerel seçimlerinde ise Manisa Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nı MHP'li mevcut belediye başkanı tekrar kazanmıştır. 11 ilçede belediye başkanlığını (Ahmetli, Akhisar, Göl-marmara, Gördes, Kırkağaç, Köprübaşı, Saruhanlı, Soma, Şehzadeler, Turgutlu, Yunussemre) AKP'li adaylar, 6 ilçede (Alaşehir, Demirci, Kula, Sarıgöl, Salihli, Selen-di) MHP'li adaylar kazanmıştır. Büyükşehir Belediye Meclisi'nde ise AKP'den 46, MHP'den 35, CHP'den 7 meclis üyesi yer almaktadır (Ökmen ve Arslan, 2014: 96).

2009 yılı **Muğla** İli yerel seçim sonuçlarına göre, Bodrum, Marmaris, Dalaman, Menteşe, Milas, Ortaca, Ula, Yatağan ve Datça'da CHP, Fethiye'de DP; Kavaklıdere, Seydikemer, Köyceğiz'de AKP, belediye başkanlıklarını kazanmıştır (Özsalmanlı, 2014: 145).

Kahramanmaraş'ta 6360 sayılı Kanun öncesinde 2009 yerel seçim sonuçlarına göre 9 ilçenin 6'sı AKP, 2'si CHP ve 1'i MHP belediyesi iken, 2014 seçim sonuçlarına göre ise bu 9 ilçe belediyesinin 8'i AKP ve sadece 1'i CHP belediyesi olmuştur. Köy ve beldelerin ilçe belediye seçimlerinde oy kullanmaları bu değişimin temel nedenlerinden biri olabilir (Gürbüz vd., 2014: 123-124).

Şanlıurfa'da AKP ve BDP oylarını düzenli olarak artırırken, CHP, MHP, SP ve DYP oyları ise düşmüştür. 2004 yerel seçimlerde AKP'nin yalnızca merkez dahil 4 ilçeyi aldığı, 2009 yerel seçimlerde bu sayının 1'e (Bozova) kadar düştüğü görülmektedir. Ancak 2014 seçimlerinde AKP büyük bir üstünlük kurmuş ve bü-

yükşehir belediye başkanlığı ile üç merkez ilçe de dahil olmak üzere toplamda 10 ilçeyi kazanmıştır. BDP son seçimde AKP karşısında yöredeki tek rakip olarak 4 ilçeyi kazanmıştır. 2004 seçimlerinde 4 ilçe kazanan DYP (sonradan DP) ile 3 ilçe kazanan SHP son seçimde hiçbir yerde belediye başkanlığı kazanamamıştır. 29 Mart 2009 seçimlerinde bağımsız adayların kazandığı kent merkezi ile Karaköprü İlçe Belediyeleri AKP'nin eline geçmiştir (Karasu, 2014: 186-189).

Van'da Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediye başkanlıkları seçimleri AKP ile BDP arasındaki rekabete sahne olmuştur. 44 üyeli bir il genel meclisi olan Van'ın büyükşehir belediyesi olduktan sonraki belediye meclisi üye sayısı ilçe belediye başkanları ile birlikte 62'dir (İzci ve Turan, 2013: 143).

Tablo 9: Büyükşehir Belediye Meclisi Üye Sayıları

6360 Öncesi Kurulan Büyükşehir Belediye Meclisleri			6360 Sonrası Kurulan Büyükşehir Belediye Meclisleri	
İl	Eski	Yeni	İl	Yeni
Adana	38	78	Aydın	81
Ankara	106	138	Balıkesir	87
Antalya	34	100	Denizli	70
Bursa	52	97	Hatay	70
Diyarbakır	30	90	Malatya	49
Erzurum	21	78	Mardin	52
Eskişehir	17	46	Manisa	80
Gaziantep	25	52	Kahramanmaraş	55
İstanbul	308	308	Muğla	59
İzmir	133	173	Ordu	73
Kayseri	31	67	Tekirdağ	48
Kocaeli	76	76	Trabzon	68
Konya	27	132	Şanlıurfa	69
Mersin	31	77	Van	62
Sakarya	31	74		
Samsun	26	83		

Kaynak: Belediye web sayfalarından faydalanarak hazırlanmıştır.

2009 Yerel Seçimlerinde Hatay'da yalnızca 4 ilçe belediye başkanlığı kazanmış olan AKP, 2014 seçimlerinde bu sayıyı 11'e yükseltirken, CHP ilçe belediye başkanlığı sayısını 1'den 4'e yükseltmiş, buna karşılık MHP 2009 seçimlerindeki oy oranlarını yakalamasına rağmen 6 olan ilçe belediye başkanlığı sayısını 1'e

düşürmüştür. Hatay BŞB Başkanlığı seçimini ise CHP kazanmıştır (Adıgüzel, 2014b: 73). 6360 sayılı Yasa'nın ortaya çıkarmış olduğu yeni yerel dizge, 2014 Yerel Seçimlerinde **Hatay** Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nde "sorunlu" bir meclis yapısının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Birinci olan AKP % 37.7, ikinci olan CHP ise % 36 oranında oy almışken, Hatay Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nde 50 AKP'li, 25 CHP'li, 11 MHP'li ve 1 Saadet Partili üye bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanın CHP'de, meclis üye çoğunluğunun ise AKP'de olması, daha ilk meclis toplantısında bu olumlu beklentilerin gerçekleşmesinin çok zor olacağına dair ipuçları ortaya çıkmıştır (Adıgüzel, 2014b: 67-68).

6360 öncesinde **Kahramanmaraş**'taki 62 belediyenin toplam 620 belediye meclis üyesi ve 41 il genel meclis üyesi vardı. Kahramanmaraş ili il genel meclis üye sayısı toplamı 41 olup, merkez ilçenin oranı %22 iken, büyükşehir belediye meclis üye sayısı oranı %24 olarak ağırlığı artmıştır. Kuzey ilçelerinin (Afşin, Ekinözü, Elbistan, Nurhak) İl genel meclis üye oranı %44 iken, büyükşehir belediye meclis üye oranı %40'a düşmüştür. Bu oransal değişikliklerle kuzey ilçelerinin il genel meclisine göre büyükşehir belediye meclisindeki ağırlığı azalacaktır. 6360 sayılı Kanun öncesi temsil ve katılım açısından **Kahramanmaraş** genelinde olumlu bir durum varken, kanun sonrasında ilçe belediye meclisinde ortalama temsili artmış; 6360 sayılı Kanun Kahramanmaraş il merkezinde oluşturulan ilçelerin aleyhine bir durum oluşmuştur. Büyükşehir belediye meclisinde de az nüfuslu belediyelerin temsil açısından avantajlı olduğu görülmüştür. Bu anlamda 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrasında Kahramanmaraş'ta temsil açısından olumlu bir gelişme olduğu söylenemez. Ancak belde belediyeleri kapatılmamış olsaydı temsil adaletsizliği çok fazla olacak ve büyükşehirler açısından aşılamayacak sorunlar oluşabilecekti. Bu açıdan belde belediyelerinin kapatılması büyükşehir belediye meclisindeki temsile olumlu yansımıştır (Gürbüz vd., 2014).

Aydın'da 2009 yerel seçimleriyle karşılaştırıldığında iktidar partisinin oylarının diğer partilere kaydığı dolayısıyla düzenlemenin Aydın'da iktidar partisinin aleyhine sonuçlandığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Aydın Büyükşehir Belediye Meclisi'ne CHP 37, AKP 22, MHP 20 ve DSP de 1 üye ile temsil edilmektedir. Aydın Büyükşehir Belediye Meclisi'nde 17'si ilçe belediye başkanı olmak üzere toplamda 80 üye görev yapmaktadır. 80 kişilik Büyükşehir Belediye Meclisi'ne ilçe başkanları hariç Efeler ilçesi 7, Nazilli ve Söke ilçeleri 6'şar, Çine, Didim ve Kuşadası ilçeleri 5'şer, Bozdoğan, Germencik, İncirliova, Koçarlı, Köşk, Kuyucak ve Sultanhisar ilçeleri de 3'er, Buharkent, Karacasu, Karpuzlu ve Yenipazar ilçeleri ise 2'şer üye ile yer almaktadır. 9 ilçeden birinci parti olarak çıkan CHP, Büyükşehir Belediye Meclisi'ne Köşk, Buharkent, Karpuzlu ve Yenipazar ilçelerinden üye yerleştiremezken, 3 ilçede seçimi kazanan AKP de, Germencik, İncirliova, Karacasu ve Karpuzlu ilçelerinden üye çıkaramamıştır. MHP 5 ilçede seçimi kazanmış, DSP ise, sadece Didim'den üye çıkarmıştır. Başkan dahil 81 kişinin bulunduğu Büyük-

şehir Belediye Meclisi'nde sadece 7 kadın üye yer almaktadır (Genç, 2014b: 22).

Sonuç ve Öneriler

6360 sayılı kanunun özellikle yeni büyükşehirler üzerinde yarattığı değişime bakıldığında;

6360 sayılı kanun öncesinde bu illerde idari ve siyasi parçalanmışlığın, iç içe küçük belediyeleşme sorununun ortak sorunlardan biri olduğu anlaşılmaktadır. Yasaya yönelik olumlu değerlendirmeler bu sorunun 6360 sayılı kanunla çoğu yeni büyükşehirde hafiflediği veya ortadan kaldırıldığı yönündedir.

Özellikle planlama açısından yapılan düzenlemenin olumlu olduğu düşünülmektedir. Nitekim yasanın etkin uygulanması halinde; il genelinde ve yeni oluşan bölgelerin/yerleşim alanlarının yol, yeşil alan, imar planı, su kaynaklarının planlanması, toplu taşıma, otopark ve diğer altyapı ihtiyaçları, afet ve kriz, atık yönetim planları, OSB alanları ve sanayi tesislerinin birlikte değerlendirilerek, standart, bütüncül çözümler üretilebilir;

6360 sayılı yasayla, gelirlerin paylaşılmasında nüfusun yanında yüzölçümü kriterinin de dikkate alınması yüzölçümü fazla olan ve bundan dolayı daha geniş alana hizmet götürmekle yükümlü olan büyükşehir belediyeleri için olumlu bir düzenlemedir. Ancak, büyükşehir statüsü elde etmekle belediye gelirlerinde bir artış olsa da özellikle hizmet ölçeğinin büyümesi ve köylerin büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı içine girmesi maliyetleri de artıran bir sonuç ortaya çıkarabilecektir.

6360 sayılı kanunun eleştirilen yönlerinden biri, il sınırları ile çakıştırılan büyükşehir belediye ölçeğinin coğrafi koşullar, mesafeler vb. nedeniyle beklenenin aksine optimal olmayan sonuçlar ortaya çıkarabileceğidir.

14 yeni büyükşehir içinde Şanlıurfa, Balıkesir ve Manisa gibi çok sayıda köye ve dolayısıyla yoğun kırsal alan nüfusuna sahip olanlarda, köylerin mahalle haline gelmesi ile birlikte bu büyükşehir belediyelerinin özellikle de gelişmişlik özellikleri de dikkate alındığında hizmet götürmede sorunların yaşanması beklenecek gelişmelerdendir.

Van, Şanlıurfa, Kahramanmaraş, Balıkesir gibi yüzölçümü bakımından büyük illerde nüfus yoğunluğu ve yeni hizmet götürülmesi gereken köy ve belediyelerin sayısının fazlalığı, hizmet götürmeyi zorlaştırabilecektir.

Van, Mardin, Muğla gibi kişi başına düşen milli gelir; Van, Şanlıurfa ve Mardin gibi gelişmişlik sıralaması itibariyle düşük seviyelerdeki illerin yeni görevleri yerine getirmede sıkıntılar yaşayabileceği sonucunu ortaya çıkarabilir.

Yeni büyükşehirlerde meydana gelen siyasi yapı değişikliği açısından değerlendirildiğinde ise yeni ilçeler kurulurken ve yeni seçim çevreleri oluşturulurken, kırsal alan seçmeninin büyükşehir belediye başkanını seçer hale gelmesinde bu düzenlemenin iktidar partisinin avantajına bir durum ortaya çıkardığı düşünülmektedir.

Bu çerçevede kırsal alanları, köyleri fazla olan büyükşehirler ve kentsel politikalar için geliştirilmiş olan yeni modelin sorunlar çıkarması beklenebilir. Büyükşehir köyleri ve belde belediyeleri için farklı ancak ölçek ekonomilerini olumsuz etkilemeyecek yeni yönetim birimlerine veya çözümlere ihtiyaç vardır. Kanunda ihmal edilen orta büyüklükteki/ölçekli kentleri, 5000-750.000, nüfusu 100.000-750.000 arasında nüfusa sahip olan kentleri de dikkate alan düzenleme ihtiyacı vardır.

Kaynaklar

Adıgüzel, Ş. (2014a) “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, Toplum ve Demokrasi Dergisi, <http://www.toplumvedemokrasi.org.tr/index.php/tdd/article/view/82>

Adıgüzel, Ş. (2014b) “Hatay Büyükşehir Belediyesi”, ADÜ SBE Dergisi, Büyükşehirler Özel Sayısı, ss: 30-53.

Alada, Adalet (2013) “Bütünşehir Yasası-Forum”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, No 48, (Mart 2013), ss: 163-203.

Arikboğa, E. (2007) “Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 16, Sayı 1, ss: 31-54.

Arikboğa, E. (2008) “5393/11: Devam Eden/Edemeyen Reform”, 1. Yerel Yönetimler Sempozyumu, Erkam Matbabası, ss: 17-34.

Arikboğa, E. (2013) “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, Yerel Politikalar, Yıl 1, Sayı 3, Ocak-Haziran 2013, ss: 48-96.

Atabeyoğlu, Ö. (2014) “Büyükşehir Olma Sürecinde Bir Kent, Ordu”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi, Özel Sayı ss: 160-177.

Bulut, Y., S. Karakaya, A. Aydın, M. Tamer (2013) “Büyükşehir Yönetimlerinde Ölçeğin Yerel Temsil Üzerindeki Etkisi: Hatay’da Bir Uygulama”, Kuramdan Uygulamaya Yerel ve Kentsel Politikalar (Ed. Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakoç, Abdullah Aydın), Pegem, ss: 151-164.

Canpolat, H. (2010) “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 467, Haziran 2010, ss: 79-113.

Çelikyay, H. (2014) Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, Analiz, Temmuz 2014, Sayı 101, SETA Yayınları, http://file.setav.org/Files/Pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf.pdf (29.7.2014)

Çınar, T., C. U. Çiner, O. Zengin (2009) “Metropolitan Alanlarda Bütünleştirme ve Ulusal Kalkınma”, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-4. Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Desen Ofset, Ankara, ss: 498- 511.

Çukurçayır, M. A. (2012) “Yeni Büyükşehir Kanunu Haberleri Türkiye’nin Kabusu”, <http://www.yenimeram.com.tr/yeni-buyuksehir-belediyeleri-kanunu-haberleriturkiyenin-kabusu-2647yy.htm> (3.5.2014)

Derdiman, C. (2012) “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu”, SDÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, ss: 51-88.

Duru, B. (2013) “Büyükşehir Düzenlemesi Ne Anlama Geliyor?”, GAP Belediyeler Birliği Dergisi, Mayıs-Haziran-Temmuz 2013, ss: 33-37.

Ersoy, M. (2013) 6360 Sayılı Yasa ve Mekansal Planlama Sorunları”, GAP Belediyeler Birliği Dergisi, Mayıs-Haziran-Temmuz 2013, ss: 20-32.

Genç, F. N. (2008) “Söke Kentsel Alanı Ve Bu Alanın Yönetimi”, F. N. Genç, A. Yılmaz, H. Özgür (Editörler), Dönüşen Kentler, Değişen Yerel Yönetimler, Gazi Kitabevi, Ankara, ss:143-170.

Genç, F. N., H. Özgür, E. Acartürk (2008) “Ege Bölgesi Büyük Köylerinin ve Küçük Belediyelerinin Belediyeleşme Süreci: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, ss: 399-418, Erkam Matbaası, İstanbul.

Genç F. N., Özgür H. (2009) “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi: Aydın Merkez İlçe Ve Kuşadası-Söke Örnekleri”, Todaie-4. Yerel Yönetimler Sempozyumu, ss: 289-300, Desen Ofset, Ankara.

Genç, F. N. (2014a) “Kentleşme Politikalarının Değişen Yüzü: Gecekondu Yıkımından Kentsel Dönüşüme”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı 1.

Genç, F. N. (2014b) 6360 “Sayılı Kanun Ve Aydın’a Etkileri”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi, Özel Sayı ss: 1-29.

Görmez, K. (2012) “Yerelleşme-Merkezleşme Geriliminde Büyükşehir Yasası” http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html

Gözler, K. (2013) “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması Ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?” <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf>

Gürbüz, M. U. Yıldırım, A. Belli (2014) “Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi” Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi, Özel Sayı, ss.: 102-135.

Güven, H. S. (1982) “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, 15 (4), ss:27-48.

Gül, H., S. Batman (2013) “Dünya Ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri Ve 6360 Sayılı Yasa”, Yerel Politikalar, Yıl 1, Sayı 3, ss:7-47.

Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA) (2012) Büyükşehir Olma Yolunda Bir Kent: Balıkesir-GMKA Değerlendirme Raporu.

<http://www.gmka.org.tr/uploads/downloads/dosya/planlama/bolgesel/B%C3%BCy%C3%BCk%C5%9Fehir%20Ara%C5%9Ft%C4%B1rmas%C4%B1%20Raporu.pdf> (10.8.2014).

Güler, B. A. (2012a) “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Büyükşehir Yasa Tasarısı Üzerine” <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/b%20c3%9ct%20c3%9cneh%20c4%b0rtasaribag.pdf> (3.5.2014)

Güler, B. A (2012b) “Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonunda Görüşülüyor”, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYONDA.pdf> (3.5.2014)

İzci, F., M. Turan (2013) “Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi Ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İibf Dergisi, C.18, S. 1, ss: 117-152.

Karasu, M. A. (2014) “Şanlıurfa’da kentsel Gelişme ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi, Özel Sayı, ss: 178-193.

Keleş, R. (2012a) “Yeni Anakent (Büyükşehir) Belediyeleri Oluşturulmalı Mı?”, Yerel Politikalar, Yıl 1, Sayı 2, ss: 7-12.

Keleş, R. (2012b) “Anakentin Dünü, Bugünü Ve Yarını” Kentsel Ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu-3, 6-7 Aralık, Gazi Üniversitesi, Ankara.

Keleş, R. (2013) “Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken”, Gap Belediyeler Birliği Dergisi, Mayıs-Haziran-Temmuz 2013, ss: 15-19.

Koyuncu E.,T.Köroğlu (2012) “Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, TEPAV,www.tepav.org.tr.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

“2014 Resmi YSK Verilerine Göre Kazanan Belediye Başkanlarının Listesi”

http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/belediye_listesi_2013.xlsx (4.9.2014)

<http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf>. (4.9.2014)

Özgür, H. (2005) “Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –1: Reform, (Ed. H. Özgür, M. Kösecik), Ankara. Nobel Yayın Dağıtım, ss. 471-498.

Özgür, H. (2007) “Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler”, H. Özgür Ve M. Kösecik (Editörler), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –II: Uygulama, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss: 100-142.

Özgür, H.(2008) “Belediye Sayısının Azaltılmasının Tarihsel Sürecine Dair Bir Deneme”, Yerel Siyaset Dergisi, Mart 2008, ss: 43-50.

Özgür, H. (2014) “Denizli Kenti Ve İlinde Yönetimsel Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi / Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014)”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi, Özel Sayı, ss: 30-53

Ökmen, M., R. Arslan (2014) “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi, Özel Sayı, ss:

Özsalmanlı, A. Yıldız ve Ç. Pank (2012) “Muğla’da Büyükşehir Belediyesi Yapılanması Sürecine İlişkin Bir Değerlendirme”, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Güz 2012 Sayı 2, ss: 1-26.

Özsalmanlı, A. Yıldız (2014) “Muğla Kenti ve Muğla Büyükşehir Belediyesi”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi, Özel Sayı, ss.: 136-159.

Özyavuz, M. E. Şişman (2014) “Büyükşehir: Tekirdağ”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü e-Dergisi, Özel Sayı, ss: 194-217.

Parlak, B. (2013) “Yeni Büyükşehir Yasasının Analizi”, <http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/#sthash.jby-ElZdC.dpuf> (3.5.2014)

YAYED (2012) “10 Temmuz 2004 Tarih Ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nu Değiştiren Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında YAYED Görüşü” (11 Ekim 2012) <http://www.sendika.org/2012/10/degistirilen-buyuksehir-butunsehir-tasarisi-hakkinda-yayed-gorusu/> (4.7.2014).

TEPAV (2012) 6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1354287682-2.6360_Sayili_Yasaya_Gore_Belediyelerin_Genel_Butce_Vergi_Gelirlerinden_Alacaklari_P_aylar.pdf

TÜSİAD (1995) Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler.

Tüzün, S. (2012) “İki Seçim, 29 Büyükşehir ve Birkaç Saptama” Bianet. <http://ww.bianet.org/bianet/belediye/142129-iki-secim-29-buyuksehir-ve-birkac-saptama> (29.6.2014).

Topal, K. (2005) “Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform, (Ed. H. Özgür, M. Köseçik), Ankara. Nobel, Yayın Dağıtım, ss. 449–470.

Topal, A. K., H. Özyurt (1999) “Avrupa Ülkelerinde Belediyelerin Konsolidasyonu Eğilimleri ve İstanbul İçin Optimal Bir Planlama Önerisi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 8 (4) ss.: 30-59.

Tortop, N. (1995) “Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4 (6), ss: 21–25.

Yaşamış, F. D. (1995) “Büyükşehir Sorunsalı”, Amme İdaresi Dergisi, 28 (1), ss: 93–111.

Yıldırım, U., A. Belli (2013) “Yeni Büyükşehir Belediyesi Yönetim Modelinin Metropolitan Alan Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”, Kuramdan Uygulamaya Yerel ve Kentsel Politikalar (Ed. Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakoç, Abdullah Aydın), Pegem, ss: 97-111

Zengin, Ozan (2014) “Büyükşehir Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, ss.: 91-116.

Kalkınma Ajansları Aracılığıyla Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikalarının Yeniden Yapılanması

Yrd. Doç. Dr. Hande TEK TURAN¹

Giriş

2000’li yıllar Türk kamu yönetiminde önemli reform hareketlerinin yaşandığı bir dönemdir. Bu dönem içerisinde hem merkezi hem yerel yönetimde önemli yasal değişiklikler ve düzenlemeler görülmüştür, ve süreç halen devam etmektedir. Bölgesel politika bağlamında değerlendirdiğimizde, - özellikle de 2002’den beri Türk kamu yönetiminde yer alan yapısal kurumsal değişiklikler düşünüldüğünde, Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurulmasında iki önemli dinamikten bahsedilebilir: bu dinamiklerden ilki, Türkiye’de devletin ve kamu yönetiminin dönüşümündeki temel aktörlerden biri, süreç zor ve ağır ilerlese de, dış dinamik olarak adlandıracağımız *Avrupa Birliği*. Ulusüstü bu örgüte uyum sürecinde, diğer aday ülkeler gibi Türkiye de, “yönetimsel kapasite”sini Birliğin normlarıyla uyumlu hale getirmek zorundadır. Bu çerçevede Müktesebatın 22.başlığı yani “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu”, kamu yönetimiyle ilgili yönetimsel reformların başlatıldığı bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetimsel anlamda, ulusal ve yerel düzeyler arasında bir kuruma olan ihtiyacın yanı sıra, bölgeler içi ve bölgeler arası gittikçe derinleşen ekonomik farklılıklar da iç dinamikleri oluşturmaktadır.

Geleneksel yaklaşımın aksine, yeni bölgesel gelişme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirildiğinde, özel sektör ve bölgesel rekabet ön plana çıkmaktadır. 2009 yılından bu yana, kalkınma ajansları ile bu alanda yeni bir dönemin başladığı söylenebilir ve bu bağlamda da yeni bölgesel gelişme anlayışı da *de facto* benimsenmeye çalışılmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği, tüm üye ve aday ülkelere, yeni kamu yönetimi kavramının yanı sıra, stratejik planlama ile de uyumlu bir bölgesel politika ve planlama dayatmaktadır. Türkiye’de kalkınma ajansları, yukarıda sözünü ettiğimiz dinamiklere ne kadar cevap verebiliyor ve yeni bölgesel gelişme yaklaşımına ne kadar uyum sağlayabiliyorlar, gibi soruların cevapları, çalışmada

¹ Yeditepe Üniversitesi

ileriki bölümlerinde yanıtlanmaya çalışılacaktır.

Makalemizin ilk bölümünde, bir yandan literatürümüze yeni girmiş olan “ajans” ve “kalkınma ajansı” kavramlarının tanımı ortaya konacak ve bölge kavramı derinlemesine incelenecek, bir yandan da bölgesel kalkınma ajanslarının ortaya çıkışı, üzerinde durduğumuz bir başka konu olacaktır.

İkinci bölümün, Türkiye’de bölgesel gelişme politikalarında yaşanan paradigma kaymasının detaylı olarak ele alındığı bir bölüm olması planlanmaktadır. Bilindiği üzere bölgesel kalkınma ajansı modeli, Avrupa Birliği’ne uyum çerçevesinde gündeme gelen yeni bir yönetim modelidir, ve genel olarak bölgesel politikaların yürütülmesine ilişkin olarak tasarlanmaktadır. Bu çerçevede, çalışmanın bu bölümünde Avrupa Birliği’nin bölgesel politika stratejisi ve etkisi incelenecektir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise, Türkiye’de merkezi planlamadan bölgesel kalkınmaya geçişte önemli rol oynayan kalkınma ajanslarının, teknik ve kurumsal olarak çeşitli açılardan detaylı incelenmesi ve Türkiye’de ne tür bir kalkınma anlayışını gündeme getirdiklerinin, analiz edilmesi sözkonusudur.

1.Literatürde Farklı Tanımlar: Ajans / Kalkınma Ajansı / Bölgesel Kalkınma Ajansı ve Bölge

1.1. Ajans Nedir?

Genel olarak ajanslar, özel olarak da kalkınma ajanslarıyla ilgili olarak çok farklı tanımlar literatürde karşımıza çıkmaktadır. Hem kuruluş gerekçeleri hem de yerine getirdikleri hizmetler göz önüne alındığında, ajanslarla ilgili farklı birçok tanımlama vardır. Bu tanımlardan ilki, ajansları, kendi uzmanlık alanlarında ve ekspertiz temelinde, merkezi yönetime bağlı olmadan kamu görevlerini gerçekleştiren kurumlar olarak görmektedir (Pollitt & Bouckaert, 2004). Bu noktada, ajansların en önemli karakteristikleri, yönetim, organizasyon, finansman ve personel ile ilgili günlük faaliyetlerine ilişkin belli bir özerkliğe sahip olma ve karar alma ile merkezi hükümetin diğer bir yönetim birimi üzerindeki politik hiyerarşik kontrolünün yerini alan spesifik kontrol mekanizmaları arasındaki hassas ve kırılabilir ilişki ile belirlenmektedir.

Kamu yönetimi çerçevesinde değerlendirildiğinde, ajans, genel anlamda, örneğin Kalkınma Bakanlığı gibi merkezi hükümet teşkilatına dahil gibi kurumlar karşısında resmi olarak bağımsız olmadan ama belli bir özerklikten de faydalanan ve kamu çıkarı için hizmetler gerçekleştiren birimlerdir (Rigoud, 2012).

Ajans kelimesinin kullanımı çok değişken olabiliyor; özellikle “ajans” 1970’li yılların sonlarından itibaren oldukça popüler hale geldi. Son 30 yılda kamu yönetimleri içinde ajansların oluşumu / ortaya çıkması, dünya genelinde altı çizilen en önemli gelişmelerden biri olarak değerlendirilmektedir; özellikle kamu yönetimindeki yeni idari reformlar ile, ve OECD, AB gibi uluslararası ve ulusüstü örgütlerin desteği ve faaliyetleriyle kuvvetlendirilmiş bir süreçtir (Christensen & Laegreid, 2006).

Yukarıda da bahsettiğimiz kamu yönetiminde “ajanslaşma” süreci (Flinders, 2004) aslında tarihi kökenlerini, 1970 ve 1980’li yılların neoliberal akımı ve deregülasyon dalgası içinde bulur. (Jobert, 1994) Söz konusu süreç / olay, sadece yeni kamu yönetimi anlayışının bir sonucu değildir; aynı zamanda kamu yönetiminin kendi yapısal değişimine göre kamu hizmetinin yeni talepleri ile uzlaşmaya çalışan bir performans arayışını da göstermektedir (Pollitt & Talbot, 2004).

Ajanslarla ilgili farklı tanımları ve yaklaşımları ortaya koymaktayız; neticede ajansların çok çeşitli, farklı biçimleri olduğunu söyleyebiliriz ama kısaca toparlamamız gerekirse, ajanslar, aslında, bürokratik problemlerden kaçınmak amacıyla ama aynı zamanda kamunun kılavuzluğunu, önderliğini koruyarak, kamu eylemlerinin ve faaliyetlerinin geleneksel çerçevelerini bypass eden bir form haline gelmiştir.

Kamu yönetimindeki bu değişimin ve performans arayışının dışında, ajans, Avrupa’da özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında, savaş yıkımlarının neden olduğu krizlere cevap olarak ortaya konan « *kalkınma ajansı* » gibi çeşitli isim ve biçimler alabiliyor.

Kalkınma ajansları ilk etapta acil bir duruma karşı düşünülmüş kısa süreli bir cevaptı. Ajanslar, yerel ekonomik stratejilerin hazırlanmasında ve takibinde, gittikçe daha popüler bir organizasyonel araç haline gelseler de, kalkınma ajansı nedir, üzerinde uzlaşmış ortak bir tanım, bir formül mevcut değil; kalkınma ajansları, büyüklük, ölçek ve fonksiyon/işlev olarak değişkenlik göstermektedirler.² (Mountford, 2009) Dünyada “kalkınma ajansı” olarak adlandırılan çok sayıda kuruluş bulunmaktadır ve bu kuruluşların gerek hukuki ve örgütsel yapıları ile finansal kaynakları, gerekse görev ve faaliyetleri ile yetki ve sorumlulukları büyük farklılıklar gösterdiğinden ortak bir “kalkınma ajansı” modeli tanımlaması yapmak oldukça zordur.

Ayrıca « *bölgesel kalkınma ajansları* » da literatürde mevcut; Avrupa kıtası bütününde sözkonusu kurumlar hakkındaki çalışmalarında, Halkier ve Danson (Halkier & Danson, 1997), bölgesel kalkınma ajansını şu şekilde tanımlamışlardır: ilk olarak siyasi otoriteye karşı yarı-özerk bir pozisyonda bulunan birimlerdir; ikinci olarak, “soft” olarak nitelendireceğimiz finansal ve politik araçlar sayesinde yerel girişimleri ve şirketleri desteklerler ve üçüncü ve son olarak da ajans, kullandığı si-

² <http://www.oecd.org/cfe/leed/44682618.pdf>

yasal enstrüman gamıyla belirlenen entegre ve multi-fonksiyonel birimdir³ (Danson & Whittam, 1999). Sonuçta, bölgesel kalkınma ajansı, bölge seviyesinde yer alan, devlet tarafından finanse edilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında genel olarak ekonomik kalkınmayı sağlamayı hedefleyen bir kurum olarak tanımlanabilir.

Yukarıdaki farklı “ajans” ve “kalkınma ajansı” tanımlarını ortaya koymak, Türkiye’de bu kurumların nasıl algılandığını anlamak açısından önemli; zira, dilimizde “ajans” sözcüğü aslında bir kurumu, bir yönetimi, bir örgütü anlatmak üzere kullanılmaktadır. “Ajans” kelimesinin gerçek anlamı Türkçe’de neolojizmdir. Yani, kamu yönetimi literatürüne girmiş misyon, vizyon, performans, strateji gibi diğer “kökü dışarda” sözcükler gibi (Prof.Dr. Keleş, 2014), kalkınma ajansı da dile yeni kazandırılmış, yeni ve mevcut bir gerçeğe aktarılmış bu “yabancı” sözcüklerden biridir.

Türkiye, Kalkınma Ajansları ile 2006 yılı başında resmen tanışmıştır ama aslında kalkınma ajansı Türkiye’de çok da yeni bir kavram değildir; zira Avrupa Birliği adaylık süreci öncesinde, 2006’da ajanslar kurulmadan önce de, çeşitli bölgelerde başka denemelerin de yapıldığını görmekteyiz. Örneğin, *Ege Ekonomisini Geliştirme Vakfı (EGEV)*, *Doğu Anadolu Kalkınma programı (DAKAP)*, *Mersin Kalkınma Ajansı*, *Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi* ya da *Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GİDEM)* gibi (TEPAV, 2005).

Ayrıca, 5449 sayılı kalkınma ajanslarının kuruluşu, koordinasyonu ve görevleri hakkında kanunun gerekçesinde de belirtildiği gibi, kalkınma planlarının sektörel öncelikleri ile mekansal boyutların bütünleştirilmesine yönelik olarak, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla, çeşitli dönemlerde muhtelif bölgesel gelişme planları hazırlanmıştır. Bunların başlıcaları; Bunların başlıcaları; Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı’dır.

1.2. Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı

Özellikle İkinci Dünya Savaşı’nın ardından bölgesel politikaların değişime uğraması, yerel dinamikleri anlayarak ve dikkate alarak, yereldeki potansiyeli harekete geçirmenin önemini anlaşılması Bölgesel Kalkınma Ajansları’nın Avrupa’da yaygınlaşmasını sağlamıştır. Ayrıca, merkezîyetçi talep-yönlü Keynesyen politikaların terk edilerek yerine arz-yönlü ve politika yapımını yerel aktörlere devreden

uygulamaların harekete geçirilmesi de kalkınma ajanslarının yaygınlaşmasında ve önem kazanmasında diğer bir dinamiktir. Özellikle bu yeni anlayış, merkezi hükümetler ya da AB, BM, IMF ve Dünya Bankası gibi kurumların merkezi uygulamaları yerine, yerel nitelikli, Bölgesel Kalkınma Ajansları gibi kurumların kurulmasını öngörmektedir (Danson & Whittam, 1999).

Ulusal ölçekte bütüncül bir kalkınma planlaması yerine bölgesel rekabet edebilirlik yaklaşımı ile desteklenen içsel büyüme modelinin önemini artması ile birlikte 90’lardan itibaren dünyada kalkınma ajansları yaygınlaşmıştır (Dedeoğlu & Serteser, 2011). Öncelikle Batı Avrupa’da bölge içi ekonomiyi canlandırmak ve sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak amacıyla kurulan kalkınma ajansları, 1990’lı yıllardan itibaren AB’nin bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak için kullandığı araçlardan biri haline gelmiştir ve Orta Avrupa’da da kurulmuşlardır (Ergüder, 2011). Bugün Kalkınma Ajansı olmayan geçiş ülkesi yoktur ve bu ülkelerin ajansları farklı deneyimler yaşanarak oluşturulmuştur. Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği’ne göre (EURADA), “Bölgesel Kalkınma Ajansı (BKA); sektörel ve genel kalkınma problemlerini tanımlayan, bunların çözümü için bir dizi imkan ve metodoloji seçen ve problemlerin çözümlerini maksimize edecek projeleri geliştiren bir işlevsel yapıdır (EURADA, 1999). Dolayısıyla, Avrupa düzeyinde bir kalkınma ajansı tanımı yapma girişimi, bunların genel ortak tek özelliğinin, amaçlarının bölgenin içsel kalkınmasını sağlamak olması nedeni ile olanaksız olacaktır.

1.3. Türkiye İçin Yeni Bölge Kavramı

Dünyada ve Türkiye’de ulusal kalkınmanın sağlanması hedefi ile birlikte kalkınmanın ülke genelinde dengeli dağılımının sağlanması her zaman önemli hedeflerden biri olmuştur. Bu çerçevede kimi ülkeler, bölgesel politikaları merkezi düzeyde belirleyip yönetirken, kimi ülkeler de yerel ölçekte yönetim ile bölgesel kalkınmayı sağlama yoluna gitmiştir (Uygun, 2014).

Bölgesel gelişme literatüründe, özellikle 1990’lı yıllarda, önemli değişiklikler gözlenmektedir. Merkezin kontrolünde sağlanan bölgesel kalkınma yerine, yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi esasına dayalı içsel büyüme mantığının ve yerindenlik ilkesinin benimsendiği bir kalkınma anlayışı belirlemektedir. Bunun yanında, uluslararası kurumların ve Avrupa Birliği’nin karar ve tavsiyeleri; merkeze bağlı olmayan yani “hükümetleri” olmayan kurumları cesaretlendirmekte ve desteklemektedir. Özellikle Türkiye’nin de aday ülke olarak yer aldığı AB’nin bütünleşme süreci, bölge kavramının dönüşümünü, Birliğin, ulus altı bölge ölçeğine politikalarında oldukça önem vermesiyle, doğrudan etkilemiştir.

AB bölgesel politikaları hem üye ülkeler içinde, hem de Birlik içindeki ülkeler

³ <http://www.rri.wvu.edu/webbook/danson/chapterfour.htm>

arasında yüksek düzeyde bulunan bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek ve rekabetçiliği arttırmak temeli üzerine kuruludur ve AB bütçesinin önemli bir kısmı geri kalmış bölgelere aktararak, buralarda ekonomik kalkınmanın canlanması hedeflenir. Tüm bu gelişmeler ulus altı ölçekteki bölgelerin fiziksel, yönetsel ve işlevsel olarak (yeniden) tanımlanması konusunu ve değişen içeriğini gündeme getirmektedir (Uygun, 2014).

Genel olarak bölge, belirli kriterler bakımından homojen mekan parçası olarak tarif edilmektedir. Çalışma kapsamında, bizi ilgilendiren boyutu olan yönetsel açıdan baktığımızda, aktarılan yetkiler bakımından coğrafi bölgeler, planlama bölgeleri, ekonomik bölgeler ve kültür bölgeleri olabilir. Bu bağlamda, bölge; kentten daha geniş, ülkeden daha küçük, yönetsel sınırları ulus yönetsel birim sınırları ile çakışan, ama etkileşim açısından o sınırları aşabilen, yerinden yönetilen, demokratik katılımcı bir yönetime ve bütçeye sahip bir planlama ve yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır (Parlak & Özgür, 2002).

Türkiye’de ise daha çok merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi çerçevesinde ele alınan “bölge”, birkaç ilin kümelenmesi ile oluşturulan, ilden daha geniş ölçekli bir coğrafi alanı ifade etmektedir. Bölgelerin oluşturulmasında yararlanılan iki temel yaklaşım bulunmaktadır: homojen bölge yaklaşımı ve fonksiyonel bölge yaklaşımı. Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde farklı amaçlar ile tanımlanmış bölgeler mevcuttur; bunlardan homojen bölgeler anlayışı benzer sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyindeki il gruplarını bir araya getirir. Türkiye’de DPT tarafından yürütülmeye başlanan ve sonuncusu Kalkınma Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen “Türkiye’de İllerin ve İlçelerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Düzeyi” çalışmaları bu tür bölge yaklaşımına örnektir. Bu yaklaşımla tanımlanan bölgeler arasında kalkınmada öncelikli yöreler, teşvik bölgeleri ve kamu sektörü atama bölgeleri bulunmaktadır (Uygun, 2014).

Fonksiyonel bölgeler yaklaşımı ise esas olarak, merkezi yerler kuramına dayanmaktadır. Bu yaklaşıma göre, Türkiye’de DPT’ye bağlı Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi Başkanlığınca hazırlanan ve 1982’de yayınlanan bir fonksiyonel bölgeler çalışması (KÖYB, 1982) yapılmış ve yerleşme merkezleri 7 kademeye ayrılmıştır⁴.

Türkiye’de bölgesel gelişme kapsamında, yeni bölge kavramı, Türkiye’nin AB’ye adaylık sürecinde, İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırmasını (İBBS) oluşturmasıyla gündeme gelmeye başlamıştır. İBBS, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve karşılaştırılabilir bir veri tabanının oluş-

⁴ Bu çalışmada köy düzeyinden başlanarak yerleşim birimleri ticaret ilişkileri, haftalık pazar ilişkileri, eğitim ilişkileri, sağlık ilişkileri, ulaştırma ilişkileri, haberleşme ilişkileri ve mevsimlik göç hareketleri kriterlerine göre gruplandırılmıştır.

turulması amacıyla AB genelinde Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (EUROSTAT) tarafından geliştirilmiştir. Bu bağlamda, Türkiye’de kalkınma planları bundan böyle, ileriki bölümlerde detaylı bahsedeceğimiz, İBBS bölgelerine göre yapılacaktır. Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Düzey 2 bölgeleri, aynı zamanda planlama bölgeleri olarak karşımıza çıkmakta ve bu düzeyde kalkınma ajansları kurularak, planlama çalışmaları ulusal ölçekten bölgesel ölçüğe taşınmaktadır.

2. Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikalarında Paradigma Kayması

2.1. Avrupa Birliği Adaylık Düzenlemeleri Kapsamında İdari veya Fonksiyonel Bölgeselleşmenin Etkisi

Batı Avrupa ülkelerinde bölgesel politikalar elli yıla yakın bir süredir geliştirilmektedir. 1950’li ve 1970’li yıllar arasında bölgesel politikalarda sosyal ve ekonomik müdahaleler ön planda iken, 1970’li yıllarda bölgesel politikalar değişmeye başlamış ve içsel kalkınma politikaları önem kazanmıştır. Özellikle yeni bölgeselcilik bağlamında (Keating, 1998), 1990’lar yerel ve bölgesel kaynakların mobilizasyonu ile yerel ve bölgesel kapasitelere dayanarak belirli sektörlerde uzmanlaşma ve küresel piyasada, bölgeler için rekabetçi avantajlar kazanmanın önemini gösteren bölgesel politikalarda önemli uygulamalara sahiptir (Kayasü, 2006).

1970’lerden sonra Batı Avrupa’da iki farklı yaklaşım bir arada uygulanmaya başlamıştır. Birinci yaklaşım yukarıdan aşağıya (*top-down*) politik bir yapı içerirken, diğeri ise aşağıdan yukarı (*bottom-up*) bir yaklaşımdır ve bu süreçte BKA’lar farklı içerikler kazanmıştır. Bugün Avrupa ülkelerinin genel politikası, bölgelerin ekonomik bakımdan gittikçe özerkleşmesi ve bölgelerin dışarıdaki girişimcileri bölgelerine çekmek amacıyla bölgelerarası kalkınma yarışına katılmaktır (EURADA, 1999).

Türkiye, AB’ye uyum sürecinde, kendi yönetim yapılarını ve prosedürlerini, bölgesel politika dahil olmak üzere, Avrupa Birliği politika alanındaki yönetim yapı ve prosedürlerine uyumunu sağlama amacına bağlı olmuştur. Bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu başlığı altında, Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurulması; belirli bir bölgedeki ekonomik ve politik aktörler ile bölgesel politikaları tasarlama ve yürütme ve bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmede ortak çalışma ihtiyacını getirmiştir.

AB’nin Avrupalılaştırma ve bölgeselleştirme politikaları ile bölge kalkınma ajanslarının kuruluşu arasındaki yakın ilişkiyi açıkça görmek mümkündür (Karasu, 2009). Birlik, küreselleşme ve yapısal uyum politikaları ile ilgili araç ve değişimler çerçevesinde, aday ülkelerde bölgesel planlamanın yeni bir anlayışla ele alınarak bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasını istemiştir (Kırankabeş, 2013). Bu

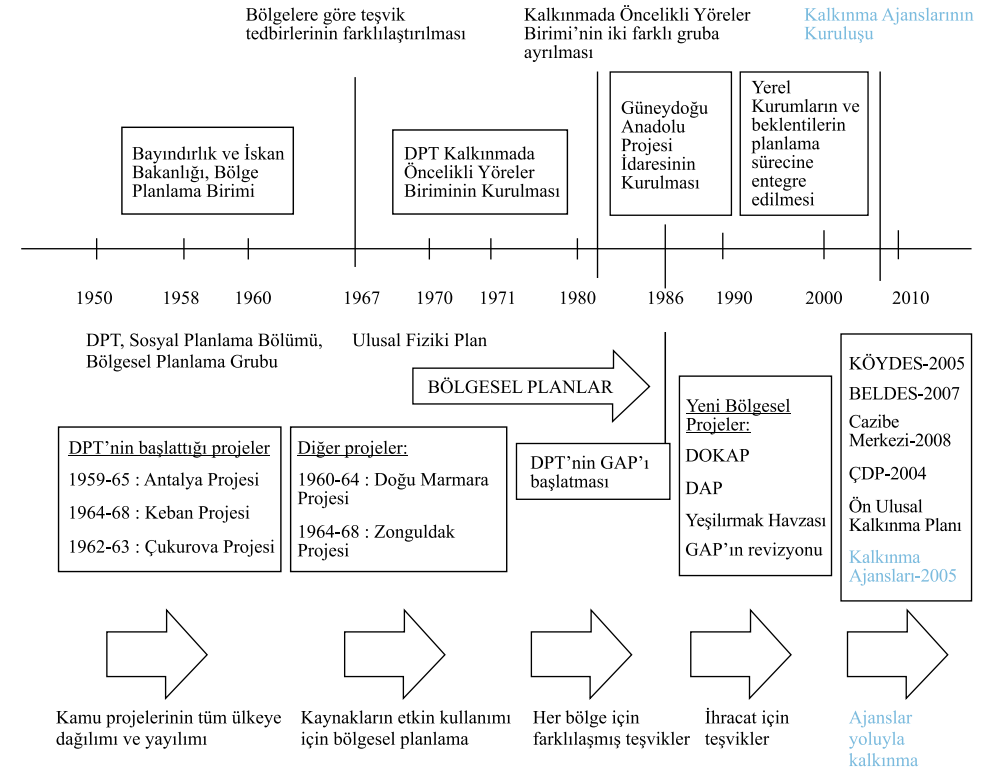
çerçevede değerlendirildiğinde, Türkiye, kalkınma ajanslarını, ilk kez, diğer aday devletlere uygulananlar ile aynı kriterler temelinde Birliğe katılmaya yönelmiş bir aday devlet olarak kabul edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonrası ele almıştır (Maç, 2006). Zirve Sonuç Bildirisi ayrıca, Türkiye’nin diğer aday ülkeler gibi katılım öncesi stratejisinden yararlanmasını ve Türkiye için de bir Katılım Ortaklığı Belgesinin hazırlanmasını öngörmüştür. AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesinde orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında yer alan kalkınma ajanslarını oluşturmak amacıyla yasal düzenleme süreci başlatılmıştır.

Türkiye’de de bölge düzeyinde (daha doğrusu İBBS 2 düzeyinde) kalkınma ajanslarının kurulması, sıklıkla, Avrupa Birliği adaylık sürecinde ülkenin ilgili kamu politikalarının avrupalılaşmasının sonucu olarak görülmektedir. Gelecekte Avrupa Birliği’nin bölgesel politikalarını uygulayabilmek için, oluşturulan istatistikî bölge birimlerinden düzey 2’de kalkınma ajanslarının kurulması, aynı zamanda bölgeselleşme sürecinin ilk adımlarından biri olarak analiz edilse de, aslında ajanslar daha çok, Avrupa Yapısal Fonlarını yönetmek ve uluslararası fonları devletin merkezi yapısını tehlikeye atmadan yönlendirmek için tasarlanmış gözükmektedir. (Loewendahl-Ertugal, 2005) Dolayısıyla Türkiye’de kalkınma ajanslarını, yönetsel olarak bölgelerin oluşumunu ve siyasal olarak da varlıklarının önünü açmaktan ziyade, en iyi şekilde, gerçek bir ademi merkeziyetçiliği garanti etmek için ülke içindeki dirençleri ve muhalefetleri uzlaştırıcı rol üstlenen ve Avrupa ile ilgili ihtiyaçlara yanıt olarak oluşturulan kurumsal bir düzenleme olarak tanımlamak da mümkündür. (Massardier & Tek, 2005) Bu çerçevede, motto yani slogan, “herkesin kendi avrupalılaşma süreci” olduğudur.

2.2. Türkiye’de Kalkınma Süreci / İzlenen Politikalar

Geleneksel olarak, Türkiye’de planlamaya yaklaşım, sektör tabanlıdır. Bölgesel / yerel boyutun beş yıllık kalkınma planlarına entegre edilmesi zor olmuştur. (Dulupçu, 2005) Bu gelişme odaklı planlamanın asıl amacı, söz konusu sektörlerin coğrafi dağılımlarını göz önüne almadan, belirli ekonomik sektörlerle yatırımları geliştirmektir. Bunun aksi olarak, Avrupa planlaması çok sektörlü ve bölgesel olarak entegre edilmiştir. Bu anlamda, GAP bir istisna olarak görülebilir, çünkü GAP’ın yeni çok sektörlü ve ademi merkeziyetçi yaklaşıma doğru eğilimi vardır. (Loewendahl Ertugal, 2005)

Şekil 1: Türkiye’de Bölgesel Planlar (Eraydın, 2004)



Yukarıdaki şekil, Türkiye’de bölgesel politika ve planlardaki tecrübe ve kırılma noktalarını özetlemektedir.

Bu ajanslar; yerel, il ve ulusal seviyeler olmak üzere, bu üç farklı seviye arasında yeni bir düzey meydana getirmiştir. Amaçları; bölgesel planları detaylandırma ve uygulama konusunda yerel aktörleri koordine etmektir. Böylece, planlama tamamen merkezileşmiş olmuyor, fakat aynı zamanda bölgesel seviyeyi işaret etmektedir. 60’lardan beri merkez ve sektör bazlı planlama modeli takip eden Türkiye’de bunun, Türk Planlama Sistemi için doğru ve anlamlı bir yenilik olduğu düşünülebilir. Bu yetki, doğrudan başbakana ve dolayısıyla Ankara’daki merkezi hükümete bağlı ve karar alma gücünü tek başına elinde bulunduran (eski) Devlet Planlama Teşkilatı’na verilmiştir. İldeki aktörler ve yerel aktörler bölgesel planlamanın alt yapısına dahil olmazlar. Bu durum, ne yerel girişimler ne de ortaklık prensibinin yerleşmesi için neredeyse hiç bir alan bırakmamıştır.

Kalkınma ajanslarıyla birlikte, Türkiye 50 yıldır teşvik⁵ sistemi üzerine kurulu ve 5 yıllık kalkınma planlarıyla yürütülen bölgesel politikalarından vazgeçmektedir. Ayrıca, Avrupa Birliği’nin bölgesel kalkınma politikalarını entegre etmek için yeni bir sistem kabul etmektedir. Bu yeni perspektif ise temelde bölgesel rekabet ortamında geniş olarak sermayeye ve özel sektöre başvurmayı içeriyor.

Tablo 1: Zenginleştirilmiş Bölgesel Gelişme Politikası

	Geleneksel	Yeni
Yaklaşım	• Merkeziyetçi ve yukarıdan aşağı, edilgen kişi ve kurumlar, müdahalecilik	• Katılımcı ve aşağıdan yukarıya, yerindelik, yerel sahiplik ve benimseme, kişi ve kurumları güçlendirme/etken kılma, çok katmanlı yönetim, ortaklık, topyekûn rekabet
Amaçlar	• Bölgesel gelişmişlik düzeylerinin dengelenmesi • Ulusal ekonomik büyüme • Yatırımların az gelişmiş bölgelere yönlendirilmesi • Temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanması	• Bölgesel rekabet gücünün geliştirilmesi • İç büyüme dinamiklerinin desteklenmesi • Sosyal ve beşeri sermayenin güçlendirilmesi • Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi
Araçlar	• Kapsamlı bölge planlama • Büyük ölçekli altyapı yatırımları • Sektörel teşvikler • KÖY uygulamaları	• Stratejik bölge planlama • Eylem planları / programlar • Programa dayalı mali ve teknik destekler • Bölgesel teşvikler • Cazibe Merkezleri Programı • KÖYDES, BELDES, SODES
Odaklar	• Görece az gelişmiş bölgeler	• Tüm bölgeler
Kurumlar	• Merkezi yönetim, taşra teşkilatları	• Merkezi yönetim, yerel yönetimler, kalkınma ajansları, iş dünyası, STK’lar

Kaynak: Kalkınma Ajansları 2011 yılı Genel Faaliyet Raporu (Kalkınma Bakanlığı)

Yeni bölgesel politika yaklaşımı, katılımcı ve aşağıdan yukarıya doğru planlanan; yerindelik, yerel sahiplik ve benimsemeye önem veren; çok katmanlı yönetim çerçevesinde kişi ve kurumları güçlendirme/etken kılma ve ortaklık ilkesini uygulayan bir yaklaşımdır.

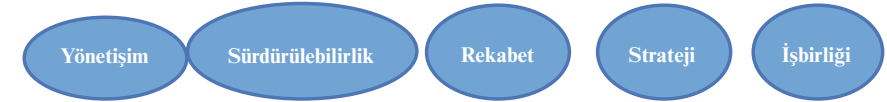
Amaçlar açısından ise özellikle bölgesel rekabetin geliştirilmesi, iç büyüme dinamiklerinin desteklenmesi, sosyal ve beşeri sermayenin güçlendirilmesi ile kurumsal kapasitenin geliştirilmesi üzerinde durur.

⁵ Kalkınma ajanslarının kurulmasıyla Türkiye’nin bölgesel politikasında önemli değişiklikler söz konusu; aşağıdaki tablo yaklaşım, amaçlar, araçlar, odaklar ve kurumlar açısından meydana gelen değişiklikleri çok iyi özetlemektedir.

Yeni bölgesel politika ile kullanılan araçlar da farklılaşmıştır. Stratejik bölge planlama, eylem plan ve programları, programa dayalı mali ve teknik destekler ile bölgesel teşvikler bu çerçevede yer almaktadır. Sadece görece az gelişmiş bölgelere değil, tüm bölgelere müdahale sözkonusudur. Ayrıca, kurumlar ve aktörler de, geleneksel bölgesel politikaya göre farklılaşmakta; kalkınma ajanslarının dışında, iş dünyası, sivil toplum kuruluşları gibi diğer paydaşların da politika yapımı sürecinde etkili oldukları görülmektedir.

Bu doğrultuda, aşağıdaki şekil de yönetim, sürdürülebilirlik, rekabet, strateji ve işbirliği gibi kavramlarla yeni bölgesel gelişmeyi özetlemektedir.

Şekil 2: Yeni Bölgesel Gelişme



Kaynak: Kalkınma Ajansları 2011 yılı Genel Faaliyet Raporu (Kalkınma Bakanlığı)

Türkiye’de kalkınma ajanslarının 5449 sayılı kanuna göre özellikleri, geleneksel yukarıdan aşağıya yaklaşım ile aşağıdan yukarıya yaklaşımı karşılaştıran aşağıdaki tabloda, örgütlenme, ekonomik araçlar, işlevsel yöntem ve politika araçları bakımından, teoride, yeni aşağıdan yukarıya yaklaşımın özelliklerini taşımaktadır.

Tablo 2: Geleneksel yukarıdan aşağıya yaklaşıma karşı yeni aşağıdan yukarıya yaklaşım

Yenilikler	Geleneksel Yukarıdan Aşağıya	Yeni Aşağıdan Yukarıya
Örgütlenme	• Ulusal merkezi yönetime bağlı yapı • Bürokratik genel yaklaşımlar	• Bölgesel yarı özerk yapı • Esnek ihtisaslaşmış yaklaşımlar
Ekonomik Araçlar	• Bölgeler arası eşitlik • Ulusal ekonominin büyümesi	• Bölgeler arası rekabet • Bölgesel ekonominin büyümesi
İşlevsel Yöntem	• Otomatik / ihtiyari • Sorunlara tepki veren (reactive)	• İhtiyari sorunları öngörerek önlem geliştiren (proactiv)
Politika Araçları	• Bürokratik düzenlemeler • Mali yaptırımlar • Danışmanlık servisleri • Kamu hizmetleri	• Finansal yaptırımlar • Danışmanlık servisleri • Kamu hizmetleri

(Berber & Çelepci, 2005)

Tablo 3: Bölgesel Politika Paradigmasındaki Değişmeler

Kriter	Geleneksel	Modern
Kavramsal Temel	Endüstriyel Yerleşim Teorileri, Anahtar Faktörler Bölgesel Nitelikler (üretim maliyetleri, İşgücünün bulunabilirliği)	Öğrenen Bölge Teorileri, Anahtar Faktörler Bölgesel Kapasiteler (yenilikçi çevre, kümeler, ağlar)
Politika Özellikleri		
Amaçlar	Eşitlik ya da etkinlik	Eşitlik ya da etkinlik
Hedefler	İstihdam yaratılması, yatırımların artırılması	Rekabet gücünün artırılması (girişimcilik, yetenek, yenilik)
Faaliyet Alanı	Dar (ekonomik / endüstriyel)	Geniş (çok sektörlü)
İşleme Şekli	Tepkili, Proje Temelli	Öngörülen, Planlı, Stratejik
Politika Yapısı		
Mekansal Bakış	Problemlili Alanlar	Bütün Bölgeler
Analitik Temel	Tahsis Göstergeleri Bölgesel İhracat	Bölgesel SWOT analizi
Anahtar Araç	Teşvik Planı	Kalkınma Programı
Yardım	İşletme Yardımı Değeri Yüksek Altyapı Yatırımları	İşletme çevresi nispeten düşük değerli yatırımları
Örgütler		
Politika Geliştirilmesi	Tavandan tabana (merkezi)	Modern Müşterek - Tartışılmış
Önce Örgüt	Merkezi Hükümet	Bölgesel Otoriteler
Ortaklar	Yok	Yerel Hükümetler Gönüllü Sektör Sosyal ortaklar
Yönetim	Basit / Rasyonel	Kompleks / Bürokratik
Proje Seçimi	İçselleştirilmiş	Katılımcı
Zaman Ölçeği	Açık uçlu	Çok yıllık planlama periyotları
Değerlendirme		
Aşamalar	Gerçekleşem	Planlanan Bir Zaman Aralığı, Gerçekleşen
Sonuçlar	Ölçülebilir	Ölçülmesi güç

(Bachtler & Yuill, 2001)

Bölgesel politika paradigmasındaki değişimler, yukarıdaki tabloda, kavramsal temel, politika özellikleri, politika yapısı, örgütler ve değerlendirme açılarından daha detaylı belirtilmiştir. Modern yaklaşımda, ön plana çıkan özellikler arasında, rekabet gücünün artırılması, geniş (çok sektörlü), öngörülen, planlı, stratejik, bütün bölgeleri kapsayan, müşterek – tartışılmış, katılımcı yani yerel hükümetleri, gönüllü sektör ve sosyal ortakları içeren bir yaklaşım görülmektedir.

Bölgesel kalkınmanın kurumsal ayağını kalkınma ajansları oluşturmaktadır. Aşağıdaki şekilde de ajansların, yeni bölgesel gelişmenin unsurlarından biri olduğunu görmekteyiz:

Şekil 3: Yeni Bölgesel Gelişme Politikası – Unsurlar

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı / *Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü* / Erol Ohtamış sunum (2013)

Neticede yukarıda da bahsedildiği üzere, bir taraftan AB sürecinin de etkisini gözdardı etmeksizin bölgelerdeki yerel dışsallıklarının gördeli avantajlarından yararlanarak küresel ilişkilere daha kolay uyum sağlayabilmek adına ajanslar oluşturulmuş diğerd taraftan da Avrupalılaşıma ve küreselleşmeye paralel bir şekilde, ulusal/merkezi bütüncül planlama yerine yerel/bölgesel stratejik planlamaya yaslanan yeni bölgesel kalkınma anlayışına geçilmiştir. Bölgesel önceliklerin ön plana çıktığı bu yeni kalkınma anlayışında, ulusal düzeyde plan yapan ve bürokrasi içinde ayrıksı ve güçlü bir konumu olan (eski DPT gibi) bir planlama kurumuna ihtiyaç duyulmamakta, ayrıca kalkınma sorunu sadece bürokratların değil, siyasetçilerin ağırlığının olduğu bir örgütsel yapıda ele alınmaktadır (Övgün, 2011).

2.3. Yeni Bölgesel Gelişme: Bölgesel Önceliklerin Ön Planda Olduğu Yeni Anlayış

Türkiye’de geçmiş yıllarda bölgesel kalkınma farklılıklarını gidermeye yönelik uygulamalar başarılı olamamış, bölgeler arasında var olan kalkınma farklılıkları artarak devam etmiştir. Başarısızlıkla sonuçlanan uygulamalar, yeni bir yaklaşımı gerekli kılmış ve bölgesel önceliklerin ön planda olduğu yeni bir anlayış gündeme gelmiştir. Bu çerçevede kurulan kalkınma ajansları, Türkiye’de, yeni bir bölgesel kurum düzeyini, yani ulusal ve yerel düzeyler arasındaki orta seviyeyi, meydana

getirmişlerdir. Öncelikli misyonları, bölgesel gelişme planlarını tasarlamayı ve uygulamayı amaçlayan bölgesel/yerel kalkınma aktörleri arasında koordinasyonu sağlamaktır. Böylece, amaçlanan, planlamanın, tamamen merkezileşmiş olmasının engellenerek mümkün olan en yerel seviyede gerçekleştirilmesi sağlamaktır.

Ajanslarla birlikte, 60’lı yıllardan beri süregelen Türk planlama geleneği, yukarıda da bahsettiğimiz üzere, iyi yönetim ilkelerinin uluslararası boyutlarının kullanılması, yereldeki gerçeklikler ile ilgili daha iyi ve doğru bilgi, veri, ve yerel toplumun ihtiyaçlarına yakın daha etkin eylemler ile değişmektedir.

Türkiye’de kalkınma ajanslarına hangi sebeplerden dolayı ihtiyaç duyulduğu konusunda karşımıza iki temel sebep çıkmaktadır. İlk sebebi, Türkiye’deki hem bölgelerarası hem de bölgeler içi gelişmişlik farkları oluşturmaktadır. 5549 sayılı yasaya göre ajansların amaçları arasında en önemlisi bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak; zira Türkiye’de bölgelerarası farklara baktığımızda; bu arada belirtmemiz gerekiyor ki Türkiye’de TÜİK tarafından çeyrek dönemler halinde yayınlanan Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) verileri bölgeler ve iller bazında en son 2001 yılında yayımlanmıştır.

İBBS düzey 1’de kişi başı GSYH değerleri incelendiğinde, 12 düzey 1 bölgesi içinde kişi başı gelirin en yüksek olduğu ilk beş bölge Türkiye’nin batısında yer almaktadır. Bu beş bölge aynı zamanda Türkiye ortalamasının üzerinde olan bölgelerdir.

2001 yılında Türkiye’nin kişi başı ortalama geliri 2,146 USD iken, Doğu Marmara 3,268 USD ile en yüksek kişi başı GSYH’ya sahip bölgemiz olarak dikkat çekmektedir. İkinci sırada yer alan İstanbul bölgesinde kişi başı GSYH ise 3,063 USD olarak tespit edilmiştir. Bu bölgeleri sırasıyla Ege, Batı Marmara ve Batı Anadolu bölgeleri takip etmektedir.

Son sıradaki bölgelerimiz ise, Doğu Anadolu’yu temsil eden Kuzey Doğu Anadolu bölgesi ve Ortadoğu Anadolu bölgeleridir.

- Erzurum, Erzincan, Bayburt, Ağrı, Kars, Iğdır ve Ardahan illerini kapsayan Kuzey Doğu Anadolu’nun 919 USD’lik kişi başı gelir düzeyi, Doğu Marmara Bölgesinin %28’ine ve Türkiye ortalamasının ise %43’üne tekbül etmektedir.
- Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli, Van, Muş, Bitlis ve Hakkâri illerini kapsayan TRB Ortadoğu Anadolu bölgesinin kişi başı gelir düzeyi ise 1,071 USD’dir. Bu bulgular da açıkça göstermektedir ki, Doğu Anadolu Bölgesi ülkemizin en fakir bölgelerinin başında gelmektedir.

Tablo 4: Düzey 2 Bölgeleri Kişi Başına GSYH (Cari Fiyatlarla, 2001)

BÖLGE ADI		USD	Türkiye=100
TR	Türkiye	2,146	100
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	4,109	192
TR31	İzmir	3,215	150
TR10	İstanbul	3,063	143
TR51	Ankara	2,752	128
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	2,733	127
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	2,513	117
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	2,427	113
TR62	Adana, Mersin	2,393	112
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	2,324	108
TR22	Balıkesir, Çanakkale	2,105	98
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	2,03	95
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	1,891	88
TR71	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	1,819	84
TR52	Konya, Karaman	1,599	75
TR 63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	1,589	74
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	1,559	73
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	1,497	70
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	1,429	67
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	1,428	67
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	1,422	66
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	1,398	65
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	1,156	54
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	1,081	50
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	993	46
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkâri	749	35
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	730	34

Kaynak: TÜİK veri tabanı

Yukarıdaki tabloya baktığımızda, kişi başı GSYH değerleri İİBS düzey 2 teminde ele alırsak, bölgeler arası gelir farklılıkları daha da dramatik düzeylere çıkmaktadır (Eşiyok & Sekmen, Nisan 2012). En yüksek kişi başı hasılaya sahip Düzey 2 bölgesi olan TR42 Kocaeli alt bölgesi (4,109 USD) yaklaşık olarak Türkiye ortalamasının 2 katı gelire sahip gözükmektedir. Kocaeli alt bölgesinin ardından sırasıyla üçü de tek ilden oluşan İzmir, İstanbul ve Ankara alt bölgeleri gelmekte-

dir. En düşük kişi başı gelire sahip bölgeler ise Ağrı (730 USD), Van (749 USD) ve Mardin (993 USD) alt bölgeleridir. Türkiye kişi başı geliri 100 kabul edildiğinde, TR42 Kocaeli bölgesi 192, TR31 İzmir bölgesi 150 değerine sahipken, Doğu Anadolu bölgesinin alt bölgeleri olan TRB1 Malatya 67, TRA1 Erzurum 50, TRB2 Van 35 ve TRA2 Ağrı alt bölgesi ise 34 endeks değerine sahip bulunmaktadır. Ağrı alt bölgesinin kişi başı hasılası, en yüksek gelire sahip Kocaeli alt bölgesinin %18’ine, Türkiye ortalamasının ise %34’üne tekabül etmektedir.

Bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarına aşağıdaki örnekleri de verebiliriz. **İİBS düzey 2**’de İstanbul için kişi başı gayrisafi katma değer 18.689 ABD \$ iken (2008 yılı, 1000 TL), Van, Muş, Bitlis, Hakkari’den oluşan TRB2 bölgesi için kişi başı gayrisafi katma değer 4.379 ABD \$; arada **4,27 kat fark** vardır.

Bölge içi gelişmişlik farkına örnek olarak, Kocaeli’nin kişi başı GSYİH’si 6.165 ABD \$ (2001) iken, Düzce’nin 1.142 ABD \$’dır; arada **5,4 kat fark** vardır. (Ohtamış, Mart 2013)

İİBS düzey 3 yani il temelinde baktığımızda da, 2001 yılı kişi başı gayri safi yurt içi hasıla verilerine göre, ülkemizin en yüksek gelire sahip ili (Kocaeli, 6.165 ABD Doları) ile en düşük gelire sahip ili (Ağrı, 568 ABD Doları) arasında yaklaşık **11 kata** varan bir gelir farkı bulunmaktadır.

Ajanslara ihtiyaç duyulmasındaki ikinci ve diğer sebep ise, ulusal ve yerel düzey arasında bu tür bir kuruma ihtiyacın olduğudur. Türkiye’de, örneğin Fransa’da olduğu gibi, bölgesel düzeyde politika yapıcı bir kademe bulunmamaktadır. Ajanslar, Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda ve şemsiyesi altında olsalar da, kendilerine özgü çalışma ve finansman mekanizmasına sahip, kâr amacı gütmeyen, çabuk karar alıp uygulayabilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında, bölgedeki diğer paydaşları bir araya getiren kalkınma birimleridir. Sonuçta, Türkiye’deki ajanslar, Avrupa’daki diğer ajanslar gibi uygulayıcı değil ama bölgesel aktörleri destekleyici kurumlar olsalar da teknik kapasiteleri yüksek, koordinatör ve katalizör olarak faaliyet göstermektedirler. Ayrıca, kuruldukları bölgede varolan içsel potansiyeli ortaya çıkarmak ve geliştirmek amacıyla, bölgedeki paydaşların işbirliği ve katkısı da alınarak oluşturulan ve sonrasında Kalkınma Bakanlığı tarafından onaylanan bölge planı hazırlarlar.

3. Türkiye’de Merkezi Planlamadan Bölgesel Kalkınmaya: Kalkınma Ajansları

Yakın zamanda Türkiye’de kalkınma ajanslarının oluşturulması, ülkenin ekonomik kalkınma sürecine yeni aktörleri getirmekte, bu yeni aktörlerin kamu politikaları yapımına katılmalarını sağlamaktadır. Söz konusu ajanslar, ekonomik çevrelere gerek lojistik gerek kurumsal anlamda destek sağlayarak bir “büyüme işbirliğinin / koalisyonun” oluşmasının merkezinde bulunmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümün-

de bahsedildiği gibi, Türkiye’de ajanslar, avrupalılaştırma sürecinde yeni bir bölgesel kurumun oluşturulmasından ziyade, iç büyüme stratejilerini güçlendirmek, destek olmak için bölgesel alan yönetimi içinde önemli rol oynayan kurumlardır.

Bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının uzun yıllardan beri giderilememesinin önemli nedenleri arasında; özellikle yerel aktörlerin yeteri kadar planlama sürecine dahil edilmemesi, ulusal ölçekli planların yerelde uygulanmasını ve izlenmesini sağlayacak, ulusal ve yerel düzeyler arasında, ara kurumların bulunmaması söylenebilir. Bu çerçeveden bakıldığında, kalkınma ajansları, Türkiye’de, bölgesel kalkınmaya, bölgeler içi ve arası gelişme dengesizliklerinin azaltılmasına katkıda bulunmak gibi oldukça önemli sorumluluklar üstlenmiş durumdadır.

2006’da yılından itibaren aşamalı olarak kurulan kalkınma ajanslarının, 5449 sayılı kanuna göre, temel amacı, kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliği sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır.

Burada iki önemli düşünce tespit edilebilir;

1. Söz konusu ajanslar, özellikle Avrupa Birliği’nde mevcut olan “proje çağrıları, eş-finansman” gibi yeni prensipleri uygulamaya koyarak, alan / bölge yönetimine ilişkin ulusal politikalarda yeni bir etabı belirtirler.
2. Ajanslar ayrıca, bu yeni kurumları önemli araçlarla donatıp kendi müdahale alanlarını oluşturmalarına izin vererek, bölge ölçeğinin değişim / dönüşümüne katkıda bulunurlar; ama ajanslar neticede Kalkınma Bakanlığı’nın vesayeti altında kalmaktadırlar.

Ajanslar, bölgesel gelişme kapsamında yeni bir bakış açısı getirmiş olabilir ama aşağıda bahsedeceğimiz halihazırdaki kurumsal yapıları, finansal kaynakları ve işleyişleri ile Türkiye’nin, AB’ye uyum sürecinde de adapte olacağı, bu yeni bölgesel kalkınma anlayışını desteklemeleri mümkün gözükmemektedir.

3.1. Kalkınma Ajanslarının Teknik Yönleri ve İşleyişleri

Türkiye’de merkezi planlamadan bölgesel kalkınmaya geçişte önemli rol oynayan kalkınma ajanslarının işleyişlerini önemli ölçüde etkileyen etmenlerin başında, yasal ve kurumsal çerçeve gelmektedir. Ajansların gerek organizasyon yapıları, gerekse finansman biçimleri de, yerel seviyede etkin bir kurumsal yapının oluşmasını etkileyen diğer faktörlerdir.

3.1.1. Yasal ve Kurumsal Çerçeve

Avrupa Birliği, üye ve aday ülkelerin kendi bölgeleri arasındaki gelişmişlik farkını azaltmayı amaçlamış ve bu doğrultuda “uyum fonu”, “yapısal fonlar” gibi çeşitli fonların dağıtımında kendine özgü istatistiksel bir bölgesel sınıflandırma yöntemi benimsemiş, bunu hem üye hem de aday ülkeler de kendi sistemlerine adapte etmişlerdir.

Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılabilmesi, AB bölgesel politikaları çerçevesinin belirlenmesi ve karşılaştırılabilir istatistiksel bir veri tabanının oluşturulabilmesi amacıyla, Avrupa Birliği genelinde, Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS⁶) geliştirilmiştir. Sınıflandırma 4. ve 5. düzeyleri yerel (*local*) 3., 2. ve 1. düzeyleri bölgesel (*regional*) olmak üzere beş düzeyden oluşmaktadır. Türkiye de 2002’de kendi istatistiksel bölge birimleri sınıflandırmasını oluşturmuştur. Buna göre;

- Düzey 1 istatistiksel bölge birimi ise Düzey 2 istatistiksel bölge biriminin gruplandırılması sonucu tanımlanmış ve 12 adettir; AB açısından temel sosyo-ekonomik bölge niteliğindedir.
- Düzey 2 istatistiksel bölge birimi, Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış ve 26 adettir. Bu düzey genel olarak bölgesel politikaların uygulanabildiği temel bölgeleri içermektedir.
- Düzey 3 kapsamındaki istatistiksel bölge birimleri 81 adet ve il düzeyindedir; bu düzeydeki istatistiksel bölge birimleri karmaşık ekonomik çözümler bakımından küçük olsalar bile, ihtiyaç ortaya çıktığında, buralardaki kimi sorunların belirlenmesi ya da alınacak bölgesel tedbirlerin tespitinde yararlanılacaktır. (Avaner, 2005)

Kalkınma ajansları, bu sınıflandırmada merkezleri de belirtilmiş olan Düzey 2 kademesinde 26 ayrı bölgede, 5549 sayılı kanunla ve Bakanlar Kurulu kararıyla, 2006’dan itibaren, aşamalı olarak kurulan birimlerdir⁷. İki pilot ajans, İzmir Kalkınma Ajansı ve Adana ve Mersin illerini içeren Çukurova Kalkınma Ajansı 2007’de kurulmuştur. İkinci dalga ile 2008 yılında 9 ajans kurulmuş olup; bunlardan biri İstanbul kalkınma ajansı olup diğerleri daha çok ülkenin doğusunda yer alan ajanslardır. Üçüncü ve son etap, ajansların kurulma sürecini 2010’da tamamlanmış ve kalan 15 ajans daha açılmıştır. 2010 yılı sonunda, 26 kalkınma ajansının tamamı kurulmuş ve genel sekreterleri atanmıştır.

⁶ Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (fr) / Nomenclature of Units for Territorial Statistics (ing)

⁷ İstanbul, Tekirdağ, Balıkesir, İzmir, Aydın, Manisa, Bursa, Kocaeli, Ankara, Konya, Antalya, Adana, Hatay, Kırıkkale, Kayseri, Zonguldak, Kastamonu, Samsun, Trabzon, Erzurum, Ağrı, Malatya, Van, Gaziantep, Diyarbakır, Mardin

Şekil 4: İBBS düzey 2’ye denk gelen 26 kalkınma ajansı idari alanları



Kaynak: <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaAjanslari.aspx>

3.1.2. Ajansların İşleyiş Biçimi

Ulusal düzeyde ajansların koordinasyonu Kalkınma Bakanlığı’na verilmiştir.

Ajansların teşkilat yapısı, danışma işlevi daha ağırlıklı olan geniş katımlı bir **Kalkınma Kurulundan**, karar alma organı olarak kamu-özel sektör işbirliği ile çalışacak bir **Yönetim Kurulundan** ve teknik kapasitesi yüksek, etkin bir özel sektör kuruluşu gibi faaliyet gösterecek olan icra organı niteliğindeki **Genel Sekreterlikten** oluşmaktadır.

3.1.2.1. Yönetim Kurulu

Ajansın karar organı olan Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşmaktadır. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenmektedir (bkz.5449 sayılı kanun / madde 10).

Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil eder. Yönetim kurulunun başkanı validir⁸.

⁸ Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür.

3.1.2.2. Kalkınma Kurulu

Bölgesel kalkınmayı gerçekleştirme amacıyla ajansı yönlendiren; bölgenin sorunları ve bunlara ilişkin çözüm önerileri, tanıtımı, poytansiyeli ve öncelikleri hakkında yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunan ve bu çerçevede bölgedeki farkındalığı artırma ve işbirliğini geliştirmeye yönelik olarak oluşturulan kalkınma kurulu; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından temsilcilerin bulunduğu illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda en fazla yüz üyeden oluşmaktadır (bkz.5449 sayılı kanun / madde 9).

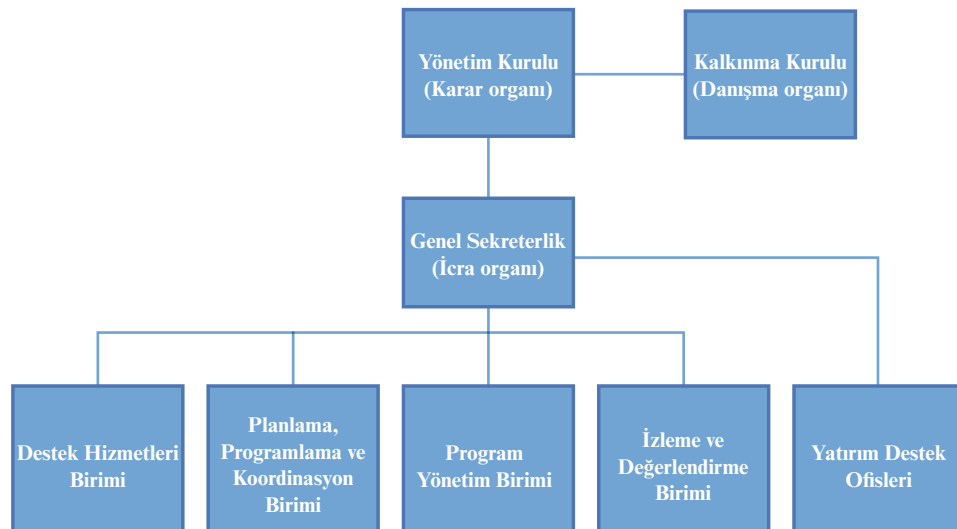
3.1.2.3. Genel Sekreterlik

Ajansın icra organı olan ve tüm organizasyonel yapısını düzenleyen genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir.

Genel sekreterlik, isimleri değişiklik göstermekle birlikte, * Planlama, Programlama ve Koordinasyon, * Program Yönetim, * İzleme ve Değerlendirme ile * Destek Hizmetleri olarak üzere 4 birimden oluşmaktadır.

Ajans merkezinin yukarıda belirtilen faaliyetleri yürüten birimlerin yanında genel sekreterliğe bağlı bulunan ve yatırımcıların işlerini kolaylaştırıcı anlamda bilgilendirme, takip ve yönlendirme görevi bulunan *Yatırım Destek Ofisleri* oluşturulmuştur.

Şekil 5: Kalkınma Ajansı Organizasyon Yapısı



3.1.3. Ajansların Finansman Biçimi ve Hibe Yanılsaması

Bölge içi ve bölgeler arası farklılıkları gidermek amacıyla 5449 sayılı kanunla kurulan kalkınma ajansları, yasada belirtilen vizyonlarını, görevlerini gerçekleştirebilmeleri için birtakım mali kaynaklara, araçlara ve hibe mekanizmalarına sahiptir.

Ajansların sağladığı destekler mali ve teknik destekler olmak üzere iki ana başlığa ayrılmaktadır. Mali destekler; Doğrudan Finansman Desteği, Faiz Desteği, Faizsiz Kredi Desteği olarak sınıflandırılmaktadır. Teknik destek ise bölgedeki yerel aktörlerin bölgesel kalkınma açısından önem arz eden, ancak kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle hazırlık ve uygulama aşamalarında sıkıntı ile karşılaşılan çalışmalarına destek sağlamak amacıyla verilmektedir.

Mali desteklerin temel amacı, bölgedeki sermaye birikimini arttırmaktır. Yalnız, mali desteklerin hibe türünden olanlar, ajansın temel amacının yanlış anlaşılmasına neden olmaktadır. Ajansların hibeyi çok ön plana çıkarmaları bölgedeki aktörlerde yanlış bir algıya neden olmuş ve bölgesel kalkınma hedefine yönelik ajansın sahip olduğu araçların tümü göz ardı edilerek, “para dağıtan kuruma” indirgenmiştir. Bir başka ifadeyle araç olarak kullanılması düşünülen hibe mekanizması amaç haline gelmiş ve ajans kaynakları bu doğrultuda kanalize edilmiştir (Ata, 2011). Dolayısıyla, bu durum, aslında kalkınma ajansları ile belirli bir kalkınma anlayışının Türkiye’ye empoze edilmesi anlamına gelmesi gerekirken, kalkınma ajansları, bir “yardım mekanizması” ya da “hayırseverlik mekanizması” gibi algıya neden olmaktadır.

Kalkınma ajanslarının gelir kaynaklarına bakıldığında, ağırlıklı olarak çeşitli kurumların gelirlerinden aktarılabacak oransal paylar ve hibe yardımlar öne çıkmaktadır. Ajansların mali kaynaklarının en önemlisi ve büyük kısmı, genel / merkezi bütçeden aktarılan ödeneklerden, paylardan oluşmaktadır ve her bir ajansa nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre dağıtılmaktadır. Yani, genel bütçe vergi gelirlerinin %5’i ki bu miktar yaklaşık 450 milyon TL, dolayısıyla 26 ajansa eşit olarak bölünmüyor, ajans başına ortalama 15-25 milyon TL arasında bir pay düşüyor.

Diğer bir önemli ve geri kalan kaynak ise; Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Sanayi ve Ticaret Odaları’nın bütçelerinden aktarılan kurum paylarından oluşmaktadır⁹. Ajansların gelir kaynakları arasında ayrıca “AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar” da vardır. Fakat, halihazırda ajanslar tarafından AB kaynağı kullanılmamaktadır.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, kalkınma ajanslarının görev tanımları çok geniştir, ve yukarıda belirtilen kaynaklar ise görece yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla

⁹ - İl özel idare gelirlerinin %1’i,

- Belediye gelirlerinin %5’i,

- Sanayi ve Ticaret Odaları gelirlerinin %1’i.

sıyla, Türkiye’nin en önemli problemlerinden biri olan bölgesel eşitsizliklerin giderilmesini sadece kalkınma ajanslarından beklemek doğru bir yaklaşım olmaz.

3.2. Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Kalkınmada Rolü

Bu ajanslar değişik misyonlara sahiptir. İlk olarak; halktan, özel kişilerden ya da sivil toplum sektörlerinden gelen desteklenecek projeleri seçerler. İkinci olarak; ajanslar Avrupa (bölgesel) kalkınma fonları ile uluslararası kalkınma fonları arasında ara birim meydana getirirler. Son olarak da, ajanslar, kendi bölgelerinde özellikle yabancı yatırım üzere yatırımları geliştirmek zorundadır. Bu misyonları yerine getirebilmek için, yönetimlerinde birçok önemli araç vardır: bunlar, bütçeleri, ve yerel yönetimlerdekinden daha önemli olan, nitelikli insan kaynağı. Fakat; karar alma süreci merkezi kalmış ve yetkilerin bölgesel yapılara devri çok sınırlı kalmıştır ki bu durum Avrupa Komisyonu tarafından eleştirilmiştir. (Commission, 2005)

İkinci olarak, bu kamu kurumlarının işlevleri -özel hukuka tabi olsalar da, bilgi, destek ve kamu, özel ve sivil toplum koordinasyonu açısından sınırlı kalmıştır. Diğer yandan, kalkınma ajansları çok sınırlı inisiyatife sahip ve özel olarak bölgesel kalkınmaya adanmamışlardır. (Massicard, 2009) Yönetim kurulları; belediye başkanları, valiler, sanayi ve ticaret odalarının yöneticileri, il genel meclisi başkanlarından oluşan diğer yerel makamlardaki kişilerden oluşmaktadır. Fakat bu karar alma kurulunun başkanı validir. Vali gibi, her ajansın genel sekreteri İçişleri Bakanlığı’na atanır. Ayrıca, Devlet Planlama Teşkilatı, bölgesel planları koordine etme, denetleme, ve değerlendirme görevine sahiptir. Yani, sürecin merkez tarafından kontrolü devam etmektedir. Bu nedenle, bölgesel düzey, merkezi otoritelerle de bağlantılı görünmektedir.

5449 sayılı kalkınma ajanslarının kuruluşu, koordinasyonu ve görevleri hakkında kanununun gerekçesinde de belirtildiği üzere, esnek bir yapıya sahip, teknik kapasitesi güçlü, yerel ve bölgesel gelişmeyi hızlandırmaya odaklı, katılımcı kalkınma ajanslarının oluşumu; bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları, yerel ve küresel rekabetteki değişimler, AB’ye uyum sürecindeki yükümlülükler, finansal ve beşeri kaynakların rasyonel dağılımı zorunluluğu, yerel kalkınma ve örgütlenme taleplerinin artışı ve bu taleplerin etkin yönlendirilmesi ihtiyacı gibi nedenlerle ihtiyaçtan öte bir zorunluluk haline gelmiştir.

3.3. Ajansların, yeni bölgesel politika yaklaşımıyla uyumu: “uygulayıcı” değil, “destekleyici” ajanslar

Kalkınma ajansları, Türk idari yapılanmasında yeni bir kurum ve oluşumdur; ayrıca yukarıdaki bölümlerde de değinildiği gibi kalkınmada yeni bir bakış açısı ge-

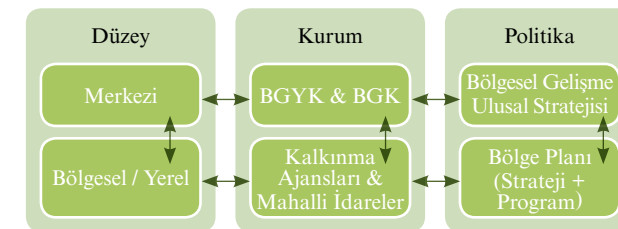
tirmektedir. Dolayısıyla ajanslar bir yandan yeni fırsatlar yaratırken diğer yandan da, aynı zamanda problem alanı da oluşturmaktadırlar. En önemlisi de bölgesel kapasiteleri cesaretlendiren, destekleyen alan yönetimine ilişkin ilkeler mevcut olsa da, merkez tarafından yönetilen işlevsel bir bölgeselleşme süreci sözkonusu olduğu söylenebilir. Bu durumda, ajansların bir yandan merkeze bağlı olmaları, ajansları boş, verimsiz kurumlar yapar mı; sorusu sorulabilir diğer yandan da ajansların reel olarak kalkındırmada önemli rol oynayabilir mi sorusu irdelenebilir.

Yeni bölgesel yaklaşımda, örgütlenmenin, bölgesel yarı özerk yapı üzerine kurulması esas ve esnek, konusunda uzmanlaşmış yöntemler sözkonusu. Ancak, ajanslar, Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda ve şemsiyesi altındalar ve, kendilerine özgü çalışma ve finansman mekanizmasına sahip, kâr amacı gütmeyen, merkezi ve yerel idarelerin dışında bölgedeki diğer paydaşları biraraya getiren kalkınma birimleri olsalar da, ajansların yukarıda da değinilen yapılanmalarına bakıldığında, özel sektör ve sivil toplum örgütleri yapılanmanın içinde olmakla birlikte, son söz her zaman merkeze yani Kalkınma Bakanlığı’na bırakılmıştır. Bu durum da, özellikle Avrupa Birliği ülkelerindeki diğer kalkınma ajansı uygulamalarına bakıldığında, Türkiye’deki ajanslar için merkezin taşra teşkilatları izlenimini vermektedir.

Sonuçta, Türkiye’deki ajanslar, Avrupa’daki diğer ajanslar gibi uygulayıcı değil ama bölgesel aktörleri destekleyici kurumlar olsalar da teknik kapasiteleri yüksek, koordinatör ve katalizör olarak faaliyet göstermekten ileriye gidemedikleri görülmektedir. Bunun sonucunda da, ajanslar, tıpkı merkezi devlet gibi doğrudan uygulama ve girişimcilik yapamayıp; bunun yerine, yerel-bölgesel ölçekte düzenleyici konumunda bulunmaktadır. Bu çerçevede de, ajansların faaliyetleri arasında, bölgesel plan ve programlar hazırlamak, projeler geliştirmek, mevcut proje ve yatırımları desteklemek, AR-GE ve eğitim-tanıtım gibi faaliyetler bulunur.

Düzy, kurum ve politika açılarından baktığımızda aşağıdaki şekil, yeni bölgesel gelişme yaklaşımında, merkez ve bölgesel/yerel düzeyler arasındaki ilişkiyi özetlemektedir:

Şekil 6: Bölgesel Politikanın Yönetimi



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı / Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü / Erol Ohtamış sunum (2013)

Sonuç ve Değerlendirme

Özetle kalkınma ajansları, Türkiye’de bölgesel gelişme politikalarına yeni bir yaklaşım getirmektedir. Türkiye’nin 50 yıldır teşvik sistemi üzerine kurulu, 5 yıllık kalkınma planlarıyla yürütülen ve bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi üzerine kurulu bölgesel politikalarından vazgeçtiğini yukarıdaki bölümlerde ifade ettik; ayrıca, aday ülke olarak da Türkiye, Avrupa Birliği’nin bölgesel kalkınma politikalarını entegre etmek için yeni bir sistem de kabul etmektedir. Bu yeni perspektif ise temelde bölgesel rekabet ortamında, geniş olarak sermayeye ve özel sektöre başvurmayı içermektedir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde • bölgesel kalkınmanın yeniden tanımlanması, • yönetişimin söylemden eyleme geçirilmesi, • bölgelerde kurumsal kapasite oluşturulması ve • bölgesel gelişme alanında aktif kaynak kullanımı açılarından kalkınma ajanslarının önemi büyüktür.

Yeni bölgesel gelişme yaklaşımına uyum sağlama çerçevesinde, uygulamada riskler bakımından değerlendirdiğimizde ise, öncelikli olarak kalkınma ajanslarının çok fazla Bakanlığın güdümünde olduğu, Genel Sekreterin seçiminden bütçenin onaylanmasına Bakanlığın çok fazla yetkilerinin olduğunu, dolayısıyla kalkınma ajanslarının kendilerinden beklenen yerel işlevleri üstlenecek özerk yapıya sahip olmadıkları şeklindedir. Diğer bir zorluk, sadece il bazlı, mikro ölçekli düşünme alışkanlıklarında mevcuttur. Tüm idari, hukuki ve siyasi sistemin il bazında düzenlenmiş olması nedeniyle kalkınmayı etkileyen tüm kararların il düzeyinde belirlendiği ülkemizde, sonradan yaratılmış düzey iki bölgeleri bazında örgütlenmiş kalkınma ajanslarının bu karar süreçlerini etkileyemeyeceği ve bir bölgesel düşünme alışkanlığı oluşturamayacağıdır. Bu görüşe göre kamu idaresinin iller üzerinden örgütlendiği ülkemizde bölge ölçeğinde tek kurumun kalkınma ajansı olması (Karayolları, DSİ gibi işlevlerine özgü bölgelerde yapılanmış kurumları saymazsak); ajansın görev tanımı ve idari yapısı nedeniyle birçok kamu kurumu ile yakın ilişki içinde olması gerekliliği; bölgesel kimlik, bölgeyi sahiplenme, bölge ölçeğinde düşünme pratiğinin ülkemizde - doğal olarak - henüz yerleşmemiş olması gibi nedenlerle kalkınma ajansları *bölgesel* yaklaşımlarını hayata geçirmekte güçlüklerle karşılaşmaktadırlar (Dedeoğlu & Sertesin, 2011).

Uygulamada karşılaşılan bir başka zorluk da kendini, ajansların finansman biçimlerinde ve gelir kaynaklarında göstermektedir. Daha önce de bahsettiğimiz üzere algı yönetimi önem kazanmakta, ajanslar sadece hibe dağıtan kurumlar olarak görülmektedir. Bu noktada alternatif destek mekanizmalarının geliştirilmesi zorunlu görülmektedir. Merkezi/yerel taraflarca benimsenmede gecikmeler, yerel önceliklerle ulusal önceliklerin uyumlaştırılmasında güçlükler, ve kurumsallaşmanın henüz tamamlanmamış olması ajanslar konusunda karşılaşılan diğer güçlüklerdendir.

Yapıları ve nitelikleri itibarıyla ne tam kamu ne özel, ne merkezi ne yerel konum-

da olan kalkınma ajanslarının, sözkonusu seçenekler açısından bir yönünün daha ağır bastığı bir sonucu ortaya çıkartacaktır. Kalkınma ajanslarının yaşadığı bu durumu aslında “old problems with new principles” yani “yeni ilkelerle / uygulamalarla eski problemlerin” devamı olarak da özetleyebiliriz. Ajansların, daha önceki bölümlerde altını çizdiğimiz yeni bölgesel gelişme yaklaşımına adapte olabilmesi için, kamudan çok özel, merkeziden çok yerel, “banka” olmaktan çok (yani, para dağıtan bir kurum) kalkınmanın yönetişimini mesele edinmiş kurumlar olarak evrilmesinin yerinde olacağını belirtmek gerekir (Dedeoğlu & Sertesin, 2011).

Yukarıda belirtilen tüm bu risklerde ve güçlüklerde doğruluk payı olmakla birlikte hiçbirisi kalkınma ajanslarının önemini azaltmamaktadır. Uygulamaya yakınlık, işbirliği ve katılımcılık, bütüncül bakış açısı, bölgesel kalkınma için kaynak, esnek örgütlenme, hızlı karar alabilme, nitelikli işgücü ve yerelde bir kurumsal kapasite oluşturma gibi niteliklere sahip ya da bir kısmına ileride sahip olması beklenen ajanslar, bölgesel kalkınma uzmanlık kurumu olabilirler.

2012 yılının Aralık ayı içerisinde Kalkınma Bakanlığı’nda Bölgesel Rekabet Edebilirlik Dairesi Bşk., Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müd., ve İzleme Değerlendirme ve Analiz Dairesi Bşk. yetkilileri ile gerçekleştirilen görüşmeler doğrultusunda, Kalkınma Bakanlığı bünyesinde mevcut gelişmeler ve ilerlemeler olduğu kadar, sahada finanse edilen projeler aracılığıyla kazanılan tecrübeler kapsamında, Türk idari yapılanmasındaki bu yeni kurumların, gelecekte kesinlikle idari sistem içinde ve Türkiye’deki bölgesel kalkınma politikalarında yerlerini bulacakları söylenebilir.

Kaynakça

Anon., n.d. [Online]

Available at: <http://www.oecd.org/cfe/leed/44682618.pdf>

Ata, A. Y., 2011. *Kalkınma Ajansları ve Hibe Yanılsaması*. Malatya, Fırat Kalkınma Ajansı.

Avaner, T., 2005. *Bölge Kalkınma Ajansları ve İstatistikî Bölge Birimi*. Ankara, TMMOB Çevre Mühendisleri Odası ve YAYED.

Bachtler, J. & Yuill, D., 2001. *Policies And Strategies For Regional Development: A Shift in Paradigm?*. Glasgow, The University of Strathclyde, s. 12.

Berber, M. & Çelepci, E., 2005. <http://www.metinberber.ktu.edu.tr>. [Online] Available at: <http://www.metinberber.ktu.edu.tr/linkler/kajans.pdf>

Christensen, T. & Laegreid, P., 2006. *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. s.l.:Cheltenham: Edward Elgar.

Commission, E., 2005. *Progress Report - Turkey*, ss. 101-103

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf

Danson, M. & Whittam, G., 1999. <http://www.rri.wvu.edu>. [Online] Available at: <http://www.rri.wvu.edu/webbook/danson/chapterfour.htm>, 06.05.2014

Dedeoğlu, E. & Sertesene, S., 2011. http://www.tepav.org.tr/uploadfiles/1302293855-7.Yeni_Nesil_Bolgesel_Planlama_Deneyimi_Uzerine_Bir_Yoneti_sim_Cercevesi_Onerisi.pdf. Available at: <http://www.tepav.org.tr>, 27.05.2014

Dulupçu, M. A., 2005. Regionalization for Turkey: An Illusion or a Cure?. *European Urban and Regional Studies*, Cilt 12 (No. 2), ss. 99-115.

Eraydın, A., 2004. *Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler*. s.l., Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu.

Ergüder, C., 2011. *Bölgesel Kalkınmada Kalkınma Ajanslarını Rolü İzmir Kalkınma Ajansı Örneği*. İzmir: Altı Nokta Yayınevi.

Eşiyok, B. A. & Sekmen, F., Nisan 2012. *Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Gelişmişlik Farklılıkları, Doğu Anadolu'nun Bölgesel Gelişmedeki Yeri ve Çözüm Önerileri*, İstanbul: Türkiye Kalkınma Bankası.

EURADA, 1999. *Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult?*, Bruxelles: EURADA.

EURADA, 1999. <http://www.eurada.org>. [Online], 18.06.2014

Flinders, M., 2004. Distributed Public Governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 11(3), ss. 520-544.

G., P. C. B., 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd Edition ed. Oxford: Oxford University Press.

Halkier, H. & Danson, M., 1997. Regional Development Agencies in Western Europe. A survey of key characteristics and trends. *European Urban and Regional Studies*, 4(3), ss. 243-256.

Jobert, B., 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris: L'Harmattan.

Karasu, K., 2009. Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim*, 11, 4(11), ss. 1-43.

Kayasü, S., 2006. *Institutional Implications of Regional Development Agencies in Turkey: An Evaluation of the Integrative Forces of legal and Institutional Frameworks*. , ss. 2-5

Keating, M., 1998. *The New Regionalism in Western Europe*. Northampton: MA: Edward Elgar.

Kırankabeş, M. C., 2013. Yeni Bölgesel Politikasının Yerel Aktörleri Olarak Kalkınma Ajanslarının Etkinliğinin Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 35, ss. 253-268.

Loewendahl Ertugal, E., 2005. Europeanisation of Regional Policy. *European Political Economy Review*, ss. 18-53.

Loewendahl-Ertugal, E., 2005. Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey. *European Political Economy Review*, ss. 18-53.

Maç, N., 2006. *Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye*, Konya: Konya Ticaret Odası Etüd Araştırma Servisi.

Massardier, G. & Tek, H., 2005. The Europeanization of Center/Periphery Relations in Turkey : Adaptation to European Union Norms and Enduring Domestic Practices. *Pôle Sud*, November.

Massicard, E., 2009. Regionalisation process in Turkey. %1 içindeK. A. Bafoil F., dü. *Regional Development and The European Union*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, ss. 17-36.

Mountford, D., 2009. <http://www.oecd.org>. [Online] Available at: <http://www.oecd.org/cfe/leed/44682618.pdf>

Ohtamış, E., Mart 2013. *Türkiye'nin Yeni Bölgesel Gelişme Politikası ve Kalkınma Ajansları*. İstanbul, sunum

Övgün, B., 2011. Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, ss. 263-281

Parlak, B. & Özgür, H., 2002. *Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de*

Yerel Yönetimler. I.Baskı ed. İstanbul: Alfa Yayınları.

Pollitt, C. & Bouckaert, G., 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd edition ed. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. & Talbot, C., 2004. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualization*. London: Routledge Studies in Public Management.

Keleş, R., 2014. *100 soruda Türkiye’de Kentleşme, Konut ve Gecekondu*. İstanbul: Cem Yayınevi.

Rigoud, B., 2012. Agence. In: *Le Dictionnaire encyclopédique de l’administration publique*, online http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/17/Index_par_mot.enap?&by=word&id=5&lng=en

TEPAV, 2005. *Bölge Kalkınma Ajansları*, İstanbul: TEPAV.

Uygun, O., 2014. *Bölge Kavramı Üzerine Bir Değerlendirme*. İstanbul, bilgi notu

Türkiye Kamu Yönetimi Reformu ve Kentsel Planlama

Nihal EKİN ERKAN¹

İclal ATTİLA²

Giriş

Türkiye’nin kentsel planlamaya ilişkin mevcut kurumsal yapısını ve bu yapıyı ortaya çıkaran mevzuat düzenlemelerini konu edinen bu makalede, kentsel planlama alanı ile ilgili 2003-2013 yılları arasında gerçekleştirilen mevzuat düzenlemelerinin mevcut kurumsal yapıya etkilerinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu amaç doğrultusunda kentsel planlamaya dair son on yıllık dönemde yapılan mevzuat düzenlemelerinin ve gerçekleştirilen uygulamaların merkezden yerelden merkeze geçişleri incelenecek; böylece Türkiye’de kamu yönetimi reformları içinde kent planlamanın yerini ve rolünü açıklamak mümkün olacaktır. Mevzuat ve uygulamanın uyumu ise ayrı ve temel bir soru işaretidir. Üstelik Türkiye gibi sosyoekonomik yapısında enformel ilişkilerin payı yüksek olan ülkelerde yasal çerçeveden ve formel düzlemlerden daha çok karşılıklı ve örtük anlaşmaların etkisinin önemi bilinmekle birlikte; bu çalışmada amaç “kentsel planlamanın Türkiye’deki kurumsal yapılanmasındaki hareketliliği ve konuyla ilgili mevcut sorunları mevzuat düzenlemeleri üzerinden betimlemek” olarak sınırlandırılmıştır.

Betimleme için çalışmada mevzuat düzenlemeleri Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı’nın ilgili internet sayfalarından taranmıştır. Kentsel planlama alanında yeni çıkan Kanunlar derlenerek incelenmiş aynı zamanda hem mevcut ve hem yeni Kanunlarda gerçekleştirilen değişiklikler niceliksel olarak ortaya konmuştur.

Çalışmanın ilk bölümünde kentsel planlama alanının gelişimine kısaca değinilerek, planlama kuramlarının kurumsal yapıyı ele alış biçimleri üzerinden kısa bir değerlendirme sunulacaktır. Bu değerlendirmede elde edilen sorulara yönelik Türkiye kentsel planlama alanına dair yanıtların arandığı ikinci bölümde kentsel planlamada 2000’li yıllardaki yapıyı ortaya çıkaran gelişmeler aktarılacaktır. Üçüncü

¹ Marmara Üniversitesi, nekin@marmara.edu.tr

² Marmara Üniversitesi, iclal.attila@marmara.edu.tr

bölümde bu gelişmelerin Türkiye kentsel planlama alanında kurumsal açıdan ortaya çıkardığı temel sorunlar belirlenecektir. Dördüncü bölümde 2003 yılından itibaren gerçekleştirilen mevzuat düzenlemelerinin çerçevesi çizilerek temel değişiklikler derlenecektir. Son bölüm bu derlemenin kuramsal açıdan belirlenmiş olan ölçütler açısından değerlendirileceği bölüm olacaktır. Sonuçta Türkiye kamu yönetimi reformunun kentsel planlama alanındaki yansımalarının değerlendirilmesinin tamamlanmış olması beklenmektedir.

1. Kentsel Planlama Kuramları ve Kurumsal Yapılanmayla İlgili Soruları

Kentsel planlama, uygulamalı bir bilim dalı niteliğini 20. yüzyılda Batıda kazanmış olan bir düşünce ve eylem alanıdır. Modern kentsel planlamanın tarihini üç temel döneme ayırmak mümkündür: ilk dönem 1800'lerin sonu ile 1910'lar arasında, öncülerin yer aldığı gelişim yıllarıdır. İkinci evre 1910'dan II. Dünya Savaşı'na dek ulusal ve bölgesel planlama çabalarının yükselişi ile birlikte, planlamanın profesyonelleştiği ve kurumsallaştığı dönemdir. Üçüncü dönem savaş sonrasına denk gelir ve bu dönemde planlamada bir yandan standartlar geliştirilmiş, diğer yandan krizler ve çeşitlenme artmıştır (Campbell, Fainstein, 2005: 5).

Planlamanın 20. yüzyılda 19. yüzyıl sanayi şehrine bir tepki olarak doğduğunu belirten Hall, ilk kuramcılar arasında sayılan ve Bahçeşehir kavramının sahibi Ebenezer Howard'ı bir amatör olarak nitelerken (Hall, 2013: 8) Ragon da ilk modern şehircilik kuramcıları arasında Howard gibi "amatörler" in yanı sıra politikacılar ve filozofları da saymak gerektiğini belirtir (Ragon, 1972: 670). Ebenezer Howard, Daniel Burnham gibi öncülerin planlamanın gelişiminde etkin rollerine karşın kendilerini henüz plancı olarak tanımlamadığı görülmektedir. Ragon'a göre ilk uygulamacılar ise Haussmann gibi yöneticilerdir (Ragon, 1972: 670). Nitekim "kentleri planlayanın kimler olduğu" ya da "kentleşme süreci içinde planlamanın yeri ve sınırları" planlamanın gelişim yıllarından devraldığı kuramsal bir soru olarak önemini günümüzde de korumaktadır.

Planlamayı ister yönetimin bir işlevi, isterse de piyasanın rakibi bir model (Balamir, 2011: 29) olarak ele alalım; planlama kuramının merkez soruları planlamayla gerçekleştirilecek olan müdahalenin zamanlaması ve meşruluğu hakkındadır. Bu soruların arka planında ise sosyal bilimlerin ortak ilgi alanında olan; sosyoekonomik ve mekânsal dönüşümde devletin rolü sorunsalı yer alır. Bununla birlikte, planlamanın "büyük adamlar hikâyesi" ile birleştirilen doğumu, olgunlaşması ve orta yaş krizinden oluşan hayat döngüsü modelinin, kentsel planlamayı hem kuramsal hem de pratikte devamlı olarak dönüştüren ekonomik, siyasal ve kültürel güçleri çoğunlukla dışladığı görülmektedir (Campbell, Fanstein: 2005:3-6).

Oysa bu güçler kentsel planlama konusunu ister arazi kullanım şekilleri gibi nesnelere üzerinden ister karar verme mekanizmaları gibi süreçler üzerinden tanımlama yolunu seçelim, her durumda önem teşkil etmektedir. Sonuçta, birbirinden büyük ölçüde ayrı iki kuramsal sorular dizgesi ve planlamanın tek bir tanımını imkânsız kılan öncelikler elde edilse dahi her iki kuramsal dizge içinde (kentsel) planlama müdahalelerinin gerçekleştiği (kentteki) sosyoekonomik yapı ve kurumsal yapılanma dikkat çeken değişkenlerdir. Bu değişkenlerin, dünyada farklı ülkelerde farklı planlama pratiklerinin deneyimlenmiş olmasını açıklamada da başvurulan kuramsal bir mesele olduğu belirtilebilir. Burgess'in henüz 1941'de tespit ettiği üzere; yeni bakış açısına göre kent planlama sosyal bir sorunsaldır. "Son 30 yıldır kent planlamanın metot ve amaçları hakkında düşüncelerde bir evrim yaşanmıştır. 30 yıl önce kent plancısı çalışmalarını kentleri daha güzelleştirmek için yürütmüştür. Bugünkü yeni bakış açısına göre kent planlama sosyal bir sorunsaldır." (Burgess, 2005: 270).

Son yüzyılda bu sorunsalı ele almakta çeşitlenen farklı planlama kuramları geliştirilmiştir ve alandaki kuramsal gelişim kesintisiz sürmektedir. Bu makalede kuramlar arasında başlıca olanlarına, özellikle Türkiye deneyiminde de öne çıkanlara makalenin amacı doğrultusunda değinilecektir. Çeşitli planlama kuramları arasında öne çıkmış olan kuramın rasyonel ve kapsamlı planlama kuramı olduğu konusunda yaygın bir kanı vardır. Bu öne çıkışta kapsamlı planlama yaklaşımının merkezinde planlamanın merkezinde yatan rasyonellik kavramının yer almasının payı olduğu belirtilebilir. Cullingworth ve Nadin'in de ifade ettiği üzere; planlamanın merkezi, rasyonellik kavramıdır (Cullingworth, Nadin, 2002:5). Kapsamlı planlama kuramında; rasyonellik üzerine kurulan bir süreç tasarımı esastır.

Planlama sürecinde rasyonel model kimi zaman evre sayısı değişmekle birlikte farklı yazarlarca benzer şekilde açıklanmaktadır (Levy, 2013: 426) Rasyonellik için kullanılan ideal tip karar modelini Friedmann yedi evrede özetler: Amaçların ve hedeflerin tespiti, alternatifler oluşturma, alternatiflerin sonuçlarını öngörme, sonuçları amaçlara ve önemsenen değerlere göre değerlendirme, karar, uygulama ve geri besleme (Friedmann, 1987: 78). Bu durumda "planlama eylemi, bir toplumsal sistemin temel sınırlayıcı verileri çerçevesinde, geleceğin en uygun zihinsel benzeşimi ile bu benzeşimin uygulamada karşılaştığı sorunların, kurulan modeli yeniden etkilemesine ve değiştirilmesine olanak sağlayan süreç" olarak tanımlanabilir (Ersoy, 2000: 36). Rasyonel ve kapsamlı planlamada plancı kararların bilimsel ve nesnel olması konusuna odaklanan bir uzmandır. Maksimum yararı oluşturmanın hedeflendiği bir kamu yararı anlayışı benimsenmiştir (Allmendinger, 2009: 234). Kuramın öngördüğü süreçle elde edilecek planların fiziksel gelişmeye odaklı olmakla birlikte temelde fiziksel tasarım önerilerini kamu yararı ve sosyoekonomik siyasetlerle ilişkilendiren bir siyaset belgesi olmasının altı çizilmelidir (Ersoy, 2007: 167).

En kapsamlı plan en üstte yer almak üzere kapsamlı planlama yaklaşımını benimseyen anlayışla üretilen farklı ölçeklerdeki planların birer siyasa belgesi olması planlamanın kurumsal yapılanma ile doğrudan bağına ortaya koymaktadır. Farklı kademedeki yönetimlerce üretilen farklı ölçeklerdeki planların ortak özellikleri; kapsamlı, uzun erimli, genel, fiziksel gelişmeye odaklı olmaları olarak listelenebilir. Farklı ölçeklerin farklı karar ihtiyaçları getirmesine karşın, alt ölçekli planların üst ölçekteki planın amir hükümlerine uyum zorunluluğu; planların kademeli birlikteliği esasını ve yönetimlerin plan kararları açısından birbirini hiyerarşik takibini yansıtmaktadır. Nitekim planlar alt ölçekten üst ölçeğe, yönetim kademeleri yerelden merkeze kararlar üzerinden zorunluluk düzeyinde bağlıdır.

Karar alma mekanizmasının araçsal rasyonelliğe dayanan özelliğinin vurgulanması sayesinde kapsamlı planlama kuramında sosyoekonomik yapı öngörülebilir gelişmeler içinde olan toplumsal sistem içinden, kurumsal yapılanma ise bürokratik çerçeve içinden ele alınmaktadır.

Kapsamlı planlama kuramının planlama kuramları içinde öncü niteliğine karşın aynı zamanda en çok eleştirilen kuram olduğunu belirtmek mümkündür. Eleştirilerin artışında gelişmiş ülkelerde kapsamlı planlama yaklaşımının öne çıktığı kentsel planlama deneyiminin uygulamada karşılaştığı başarısızlıkların payı olduğu söylenebilir.

Bu başarısızlıklardan hareketle, sağdan bir eleştiri örneği olarak Aşamalı (Adım Adım) Planlama Kuramı'nı öneren Lindblom kapsamlı planlamanın uygulanması olanaksız olarak nitelenebilecek birçok özelliği barındırdığını saptamaktadır (Ersoy, 2007: 171-197). Lindblom planlama sürecini etkileyecek değişkenlerin tümünün analizinin mümkün olup olmadığı, amaç ve araçları birbirinden ayırmanın mümkün olup olmadığı gibi temel hususlara dikkat çekmektedir. Soruların olumsuz yanıtları plancıları büyük ve kapsamlı planlar yerine daha az iddialı olan ve mevcut koşullarda gerçekleştirilecek ilerlemelere yöneltmektedir. Plancılar değerler ve arzu edilen sonuç koşullardan çok, var olan siyasalar ve araçlar üzerinde odaklandığında aşamalı (adım adım) planlama anlayışına yaklaşmaktadır. Plancılar yöneticilere sorunların çözümü için uzun yolu önermekte ancak yöneticiler çoğunlukla yalın ve kademeli iyileştirmelerle yol almaktadırlar (Lindblom, 1959: 85-88). Yöneticilerin sorunun kısa vadede ve nasıl çözüleceğine ve gündelik hayatın sorunlarına odaklı bakış açısının yerel düzeyde daha sıklıkla karşılık bulduğundan hareket edilirse aşamalı planlama kuramından hareketle kurumsal yapılanmada yerel yönetimleri öne çıkaran bir anlayış geliştirmenin mümkün olduğu belirtilebilir.

Lindblom gibi Davidoff da kapsamlı planlamanın eleştirisini yapmış, ancak eleştirilerini uygulamadaki güçlükler yerine kapsamlı planlamanın tekeli konumuna yöneltmiştir. Bu konum planlama sürecine katılımı zorlaştırmaktadır. Da-

vidoff'un önerdiği Savunucu Planlama Kuramı'nda planlama sürecinin mevcut kurumsal yapılanma içinde plan yapım ve uygulamasının gerçekleştirildiği resmi bir birimin varlığı, farklı kentsel grupların çıkarlarını savunmak için yeterli bulunmamaktadır. Savunucu Planlama Kuramı'nda kentin farklı ve çıkarları çatışan grupların bulunduğu bir toplumsal yapı olduğundan hareketle planlamada temsil edilecek grupların güçsüz olanlar olması gerektiği saptanmaktadır. Planlama, eşitlikçi çoğulculuğu desteklemek işlevini üstlenince plancılar da güçsüzlerin savunuculuğunu üstlenen temsilciler olmaktadır (Davidoff, 1965: 544-555). Kapsamlı Planlama Kuramı'na liberal bir eleştiri olarak geliştirilen Savunucu Planlama Kuramı da birçok eleştiri ile karşılaşmıştır. Eleştirileri dikkate almakla birlikte bu kuramsal çerçevenin toplumsal yapıyı çoğulcu anlayışla değerlendirmeye ve kurumsal yapılanma içinde yurttaşı odağa alan bir planlama anlayışı geliştirmemize katkı sağlayıcı olacağını belirtebiliriz. Bu durumda planlamada odak kavramın katılım olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır.

Katılımlı planlama anlayışının geçerli olduğu başlıca planlama kuramlarından bir diğerinin İşbirliği İçinde Planlama Kuramı olduğunu belirtmek mümkündür. Healey tarafından önerilen İşbirliği İçinde Planlama'da diğer katılımlı planlama yaklaşımlarında olduğu gibi planlama sürecinde yer alan ilgililerin iletişimine vurgu yapılmaktadır. Bu vurgu plancının rolünü iletişime aracılık etmek olarak vermektedir (Healey, 2005: 237-258). Healey'in yaklaşımı etkileşimin önemine vurgu yaparak işbirliği esaslı, öğrenme kapasitesinin artışını gözetilen bir yaklaşım geliştirmektedir. Dayanağını iletişimsel planlamanın kavramsal temellerini belirlemiş olan Habermas'ın iletişimsel eylem düşüncesinden hareketle oluşturan (Cambell, Fainstein, 2005:3) yeni kuramlar arasında Healey'in de gelişimine katkı koyduğu bir diğer kuram stratejik planlama kuramıdır (Healey, 2006: 531)

Kaufman ve Jacobs, kökleri 1950'lerde özel sektörde bulunan Stratejik Planlama Kuramı'nın kentsel planlama alanında yeni(den) ve yüksek popülerlik kazandığının altını çizmektedir (Kaufman ve Jacobs, 1987: 23). Stratejik planlama kuramına yükselen ilgi çok boyutlu tartışmaları beraberinde getirmiştir. Bu tartışmalar gibi, stratejik planlamanın nasıl gerçekleştirildiği gibi temel hususlarda da çeşitlilik göze çarpmaktadır. Albrechts'in de ifade ettiği gibi stratejik planlama yapmak için "en iyi ve bir tek yol" yoktur (Albrechts, 2005: xxvi). Stratejik planlama kuramının, gündem oluşturan konumu ve niteliği itibarıyla geniş şekilde ele alınması gereğine karşın burada, bu makalenin amaç ve sınırları dahilinde yazarların işaret ettiği ortak özelliklere bakarak stratejik planlama kuramı ile bütünleşen anahtar kavramların belirlenmesi ile yetinilecektir. Gedik bu kavramları; eylem, katılım, SWOT analizi ve rekabet olarak saptamaktadır (Gedik, 2007: 236). Bu kavramların aynı zamanda kamu yönetimi reformlarının dili ile ortaklığı ortadadır ve Türkiye'de günümüz sosyoekonomik yapı ve kurumsal yapılanmanın gündemi ile

örtüşmekte olduğu da görülmektedir.

Nitekim Scott ve Roweis'in de belirttiği gibi planlama olgusu, toplumsal ve tarihsel gelişimin ürünüdür. Planlamanın ortaya çıkışını ve gelişimini; içinde yer aldığı toplumdaki bağımsız olarak, kendi dinamikleriyle açıklama çabası yetersiz kalır. Planlama mantığı daha uzun soluklu olan kentleşme mantığından çıkarılabilirken; kentleşmenin mantığının ise kapitalist toplumun yapısal işleyişinden ortaya çıkarmak mümkündür. Planlama kuramlarının önermelerinin ampirik olarak sorunlar içerdiğini belirten Scott ve Roweis planlamayı bir üretim tarzı olarak kapitalizmin yapısal çelişkilerinin zararlarını azaltmaya yönelik bir düzenleyici toplumsal kurum olarak ele almaktadırlar (Scott, Roweis, 1977: 1097-1119).

Planlama kuramlarını ele almak çok sayıda ve çelişkili soruyu derinlemesine tartışmayı gerektirirken, güncelliğini yitiren bilgilerden olduğu kadar bağlamından koparılmış basitleştirilmiş düşüncelerden de uzak durmak gerekmektedir (Cambell, Fainstein, 2005:4). Bu gerekliliğe bağlı olarak bu bölümde, çalışmanın sınırları içinde planlama kuramlarından yararlanılmış ve Türkiye'de kentsel planlama mevzuatının değerlendirilmesi için kuramların özellikle sosyoekonomik yapıya bakış açısı ve kurumsal yapılanma konusunda açılım kazandırdıkları hususlar dahilinde katkıları gözden geçirilmiştir. Göz önüne alınan bu katkılardan elde edilen ipuçlarına Türkiye kentsel planlama alanındaki mevcut durum, sorunlar ve mevzuat değerlendirmesi sırasında başvurulacaktır.

2. Kentsel Planlamada Mevcut Kurumsal Yapıyı Ortaya Çıkaran Gelişmeler

Türkiye kentsel planlama alanının kurumsal yapısının Osmanlı'dan devraldığı mirasla birlikte Cumhuriyet döneminden bu yana merkezîyetçi bir gelişim izlediğini belirtmek mümkündür. 1933 tarihli ve 2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile başlangıçtan bu yana kentsel planlama faaliyetlerinin 'yapı' ve 'yol' odaklı fiziksel gelişim esasına göre ve merkezî yönetimin gözetimi altında biçimlendiği, 1956 tarihli 6785 sayılı İmar Kanunu ile bu gelişimin merkezî yönetimin vesayeti altında sürdürülmesinin açıklık kazanarak devam ettiği görülmektedir. Söz konusu Kanun'un 29. maddesine göre "*İmar ve yol istikamet planları, belediye meclislerince kabul edildikten sonra, Nafia Vekaleti'ne gönderilir. Nafia Vekaleti bunları üç ay içinde inceleyip aynen veya tadilen tasdiğe veya tadil edilmek üzere iadeye mecburdur.*"

6785 Sayılı İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1957 yılından sonra 1958'de belediyelerin planlı imar çalışmalarını merkez adına kontrol edecek bir bakanlık; İmar ve İskan Bakanlığı kurulmuştur. Bu Bakanlığa bağlanan İller Bankası'nın mali ve teknik yardımlarından çoğunlukla belediyelerin faydalandığı saptanmıştır (Yavuz, 1969:134). Kanunun imar anlayışına yönelik kısıtlı yapısına karşın ülkede

kapsamlı planlamanın kurulması yönünde önemli adımlar atılmaya başlamıştır. Bu adımlar arasında İller Bankası'nın plan yapımında izlediği yarışmalar kanalı ve üretilen planlar için getirdiği Araştırma, Analiz, Plan evreli denetim yaklaşımı önemli olmuştur. Kanunlarda yer bulmamakla birlikte metropoliten planlama çalışmaları başlamıştır. 1972 yılında ek olarak çıkartılan 1605 sayılı İmar Kanunu ile tekil kentlerin planlama çalışmalarından öteye geçilmiş ve bölge ölçeği devreye girmiştir. (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009: 566-567). Bölge planlaması Türkiye'de bir merkezî hükümet fonksiyonu olarak ortaya konmuştur. Konuyla ilgili olarak 1958 tarihli ve 7116 sayılı İmar ve İskan Bakanlığının Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun ve 1960 tarih ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kanunu olmak üzere iki kanun, bölge planlamasına dair bu konuda açık hükümler ihtiva etmektedir (Rıvkın, 1962: 37-38).

Türkiye'de planlama alanındaki merkezîyetçi yaklaşım ve kentsel planlamayı 'imar planlama' adı ve kapsamı altında 'bina' ve 'yol' esaslı fiziksel gelişim üzerinden işleten anlayış başlangıçtan itibaren eleştiriyle karşılaşmıştır. 1960'lardan itibaren planlamanın o günlere dek yalnız şehir planlaması şeklinde anlaşıldığı böyle olunca planlamanın sadece harita ve imar planı gibi fizik bir çalışma şeklinde algılanması ilgili çevrelerde tartışılan, eleştirilen temel konulardan biri olmuştur (Alsaç, 1962: 69). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ndeki İskan ve Şehircilik Konferanslarının da tartışma konularından biri olan konu, 1980'lerde ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü'nün seminerlerinde de odak mesele olmaya devam etmiştir (Gök, 1980).

Türkiye'de 1980'li yıllara dek kuramsal olarak temelleri atılan kapsamlı planlama yaklaşımındaki genişleme 1985 yılında İmar Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle yasal çerçeve içinde de karşılık bulmuştur. Söz konusu İmar Kanunu'nda imar planı kavramları ile zedelenmekle birlikte kuramsal olarak Kapsamlı Planlamanın temellerinin atılmaya çalışıldığı belirtilmektedir (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009:567). Aynı zamanda Kanunun yürürlüğe girmesiyle kentsel planlama alanındaki yetki, görev ve sorumlulukların yerel yönetimlerce kullanılması düzenlenmiştir, ancak yerel yönetimler yetkilendirilirken dahi merkezîyetçi anlayışın terk edilmediği görülmektedir. 3194 sayılı kanunun yayınlandığı dönemde kent planlama alanında Kanunun imar planı hazırlanmasında ve kabulünde yerel yönetimlere tam yetki verdiği, merkezî yönetim tarafından "tasdik" mecburiyetinin kaldırılması sayesinde yerel yönetimler üzerinde vesayet kaldırılmasında ileri bir adım atıldığı yönünde bir söylem gelişmiş, büyük bir yenilik yapıldığı ileri sürülmüştür. Ancak çeşitli yazarlar henüz o tarihte durumun böyle olmadığı yönünde saptama yapmıştır. Akıllıoğlu'nun işaret ettiği gibi yapılaşma faaliyetlerine ilişkin merkezî yönetim yetkileri elinde tutmakta, ancak, eskisine göre bazı işlerin onayı dışında, yerel yönetimlerce yapılmasına izin vermekteydi (Akıllıoğlu, 1986:

96). Günay da daha kanun tasarı aşamasında iken yaptığı değerlendirmede imar planı yapma, yaptırma yetkisinin yerel yönetimlerde zaten bulunduğunu, yeniliğin plan onama yetkisinin merkezi yönetimden yerele devrinde olduğunu belirtmektedir (Günay, 1985: 17).

3194 sayılı Kanunu'na birlikte imar alanında merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devrinin gerçekleştiğini böylece yerel yönetimlerin yeni bir güce kavuştuğunu belirten Eke ise söz konusu kanunun 10 yıldan fazla süre uygulanmasının ardından yaptığı değerlendirmede planlama alanında yetki karmaşasının sürdüğünü saptamıştır (Eke, 2000: 60-61). İmar Kanunu'nun üç önemli konudaki hükümleri planlama ve yapılaşma alanında yönetsel ve mekânsal parçalanmayı destekleyen bir yapı sergilemektedir: Bu konulardan ilki Kanunun yerel yönetimlere yetki verirken belirsizlik oluşturucu şekilde plan yapım ve uygulama konusunda tip uygulama belgelerini tercih etmesidir. İkincisi Kanun yapısal olarak çok başlı yetki kullanımı oluşturmakta, İstisnalar başlıklı 4. maddesi ile çerçeve kanun niteliğini zayıflatmaktadır. Üçüncü ve son nokta, parçacı ve mevzii planlamayı destekleyen hükümleri dikkat çekicidir (Bayındırlık Bakanlığı, 2009: 12).

Kentsel planlama sadece İmar Kanunu ve yönetmelikleri ile biçimlenen bir çalışma alanı olmadığından konum, ilgi ve konusuna göre ilgili çok sayıdaki yasal düzenlemeden etkilenerek biçimlenmektedir (Bayındırlık Bakanlığı, 2009: 19). Üstelik kentsel planlama faaliyetleri kentleşme politikalarına doğrudan bağlı olduğundan; etkilendiği yasal düzenlemelerin çerçevesini kentleşme süreci gibi daha geniş bir çerçeveye taşımak mümkündür. Türkiye kentleşme deneyimini planlama bakış açısından ele alırsak II. Dünya Savaşı sonrası gecekondulu olgusu üzerinden plansız, 1980 sonrası imar afları ile İslah İmar Planlı, 2000'lerde kentsel dönüşüm projeleri ile projeci bir tanımlama ile karşılaşırız. Görüldüğü gibi bu tamlamalar köyden kente göçü ve bu göçü karşılayan konut alanlarındaki daha açık bir ifade ile gecekondulu alanlarındaki değişimi baz alan planlama faaliyetlerini nitelemektedir. Gecekondulu alanlarının mülkiyet sorunlarını çözerek, bu alanlara yasal statü kazandırmak ve gecekonduları düzenli apartman türü konut stokuna çevirmek planlama alanında 1980 sonrası odaktaki konularından biridir. Nitekim Şenyapılı'nın İslah İmar Planı Yasa Grubu adı altında topladığı beş adet af yasası da 1983-1988 yılları arasında ardı ardına çıkmıştır (Şenyapılı, 1998: 312).

Konut sektöründe ilgi 1980'lerde af yasaları ile gecekondulardaki değişim üzerine yoğunlaşmakla beraber, kentlilerin konut alanları için de önemli değişimler yaşanmıştır. 1950'ler ile 1970'lerin sonlarına dek uzanan başarı öyküsünü tamamlayan yapsat yoluyla apartmanlaşma yerini 1980'lerin ikinci yarısında başlayan kooperatifleşmeye bırakmıştır. Kooperatifleşmeye benzer şekilde büyük şirketler eliyle kent dışındaki arazilerin topluca imara açılması da özellikle orta sınıflar

açısından 1980 sonrasındaki gelişmelerdendir. Toplu Konut İdaresi'nin kurulmasının da yer aldığı konut sektöründeki gelişmeler arasında 'ikinci konut' konusu da gündeme gelmiştir. Bu gündem özellikle kıyı alanlarındaki gelişmeler açısından önemlidir. Bu dönemde kıyı alanlarında yazlık siteler yanı sıra büyük ölçekli turizm tesisleri de hızla açılmaya başlamıştır (Işık, Pımarcıoğlu, 2001: 110- 135). Esasen bu gelişmeler ekonomide yaşanan temel değişimin yansıması olarak nitelenebilir. Türkiye'de, ekonomide uygulanan politikalar açısından 1980 sonrası serbestleşme yılları olmuştur (Osmay, 1998: 147).

Kentlerde serbestleşmenin getirisiyle çeşitli sektörlerde yaşanmakta olan hareketlilik kentsel planlama alanındaki yasal düzenlemelerde karşılık bulmuştur. 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın da yer aldığı 1980 sonrası düzenlemeler arasında kentsel planlama alanını ilgilendiren temel kanunlar listelendiğinde düzenlemelerin 1985'e dek ardı ardına geldiği görülmektedir (Tablo 1). Kültürel ve doğal mirasın korunarak geliştirilmesi, çevre ve kıyı gibi kırılgan alanların yanına 2000'lerin ilk yıllarında, 1999 Marmara Depremlerinin etkisiyle afet konusunun da eklendiği görülmektedir.

Tablo 1: 1980-2000 Dönemi Kentsel Planlama Alanına İlişkin Temel Kanunlar

Kanun	Kanun Adı	Resmi Gazete Tarihi	Resmi Gazete Sayısı
2464	Belediye Gelirleri Kanunu	29.05.1981	17354
2634	Turizmi Teşvik Kanunu	16.03.1982	17635
2863	Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu	23.07.1983	18113
2872	Çevre Kanunu	11.08.1983	18132
2873	Milli Parklar Kanunu	11.08.1983	18132
2942	Kamulaştırma Kanunu	08.11.1983	18215
2960	Boğaziçi Kanunu	22.11.1983	18229
2981	İmar ve Gecekondulu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	08.03.1984	18335
2985	Toplu Konut Kanunu	17.03.1984	18344
3030	Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	09.07.1984	18453
3067	Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun	06.11.1984	18567
3194	İmar Kanunu	09.05.1985	18749
3402	Kadastro Kanunu	09.07.1987	19512

3621	Kıyı Kanunu	17.04.1990	20495
4046	Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun	27.11.1994	22124
4452	Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu.	29.08.1999	23801
4562	Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu	15.04.2000	24021
4708	Yapı Denetimi Hakkında Kanun	13.07.2001	24461
4737	Endüstri Bölgeleri Kanunu (Endüstri Bölgeleri Kanunu Veorganize Sanayi Bölgeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun)	19.01.2002	24645

Bu dönemde kentsel planlama alanında ilgili başlıca kanunlarla olduğu gibi çeşitli kanunlarda yapılan değişiklikler ve çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle de önemli serbestlikler getirilmiştir. Köy Kanunu ve Orman Kanunu gibi kanunlarda gidilen değişiklikler, Güneydoğu Anadolu Bölgesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'na ilişkin ve Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına dair düzenlemelerde olduğu gibi çıkarılan bazı kanun hükmündeki kararnameler de kentsel planlama alanındaki hareketliliğin yasal çerçeveye yansımalarının bir parçası olmuşlardır. Bütün bu düzenlemeler bir yandan yerelleşmeyi gündeme taşıırken diğer yandan merkezi ve yerel düzeyde sektörel ve parçacı planlamanın önemli işaretlerini veren hükümleriyle dikkat çekicidir (Bayındırlık Bakanlığı, 2009: 11).

Sektörel ve parçacı planlamanın işaretlerini; “planlamada kademeli birliktelik ilkesi”ni getirmesine rağmen planlama mevzuatının temelini oluşturan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yapısında dahi bulmak mümkündür. İmar Kanunu kapsamlı planlama kuramından izler taşımakla, kapsamlı planlama anlayışı ile yola çıkarak planlama kademelerini saptamakta ancak ağırlıklı olarak salt imar planı üretimi detaylarını belirlemektedir (Eke, 2000: 61). Kanunla planlama yetkisinin yerel idareye devredilmesini sağladığından merkezi idarenin planlamada yönlendirici ve denetleyici rolü zayıflatılmıştır. Ancak bu süreçte sektör odaklı anlayışın benimsenmesi, planlamanın arazinin vasıf değişikliği aracı haline getirilmesi ve her türlü alanın piyasa malı olarak değerlendirilmesi sonucunda otuz kadar kurumun plan yapma yaptırma ve onaylama yetkisine sahip olması ile karşılaşmıştır. 1980 sonrası bazı düzenlemelerde özelleştirmeye konu araziler gibi mülkiyet bazında, bazı düzenlemelerde (organize sanayi alanları, serbest bölgeler, endüstri bölgeleri gibi) sektör önceliği bazında, bazı düzenlemelerde ise (TOKİ, özelleştirme alanları gibi) arazinin kamusal değeri yerine ‘değişim değeri’ni esas alan uygulamalar yapılmasının yolu (Bayındırlık Bakanlığı, 2009: 639) açılmıştır.

Sonuç olarak Türkiye’de kentsel planlama alanı 2000’li yıllara ulaştığında; mo-

dernist ancak aflarla örselenen, kuramsal olarak kapsamlı ancak uygulamada parçalı, yerleşme odaklı ama birçok açıdan merkez yetkili, bütüncül yaklaşımlı ancak mevzii planlarla ve davalarla yol alan bir nitelik sergilemektedir. Planlamanın bu niteliğinin kurumsal yapılanmasında yol açtığı sorunlar gelecek bölümde ele alınacaktır.

3. Kentsel Planlamanın Kurumsal Yapılanmasında Sorunlar

Türkiye’de kentsel planlamanın sorunlu bir alan olduğu konusunda tüm paydaşların ortak görüşü bulunduğunu belirtmek yanıltıcı olmayacaktır. Oysa Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 56. maddesinde belirtildiği üzere; “*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.*” Ülkemizde kentsel planlama alanı kurumsal yapılanma açısından değerlendirildiğinde karşılaşılan temel sorun olarak çok başlı bir yapının mevcut olması öne çıkmaktadır. Yukarıdaki bölümde de aktarıldığı üzere bu çok başlılığı ortaya çıkaran mevzuat düzenlemeleri özellikle 1980 sonrasında gerçekleştirilmiştir.

Bu çok başlı yapıyı belirleyen esas özellik; aynı mekânsal düzeyde birden fazla planlama otoritesinin var olması şeklinde tanımlanabilir. Bu özelliği pekiştiren durumlar arasında aynı mekânsal birimde farklı kurumlarca birden fazla plan yapılması kadar aynı kurum tarafından da olsa parçacı uygulamaların yaygın olması da vardır. Kurumlar arası eşgüdüm ve işbirliği eksikliğinin de eklenmesiyle sonuçta aynı mekanda farklı kurumlarca üretilen çok sayıda planda birbiri ile çelişen planlama kararları üretilmesi ile karşı karşıya kalınmaktadır. Böylece çok sayıda otorite tarafından üretilen çeşitli ölçeklerdeki planlar arasında dikey ve yatay işlevsel bütünlüğün ve tutarlılığın sağlanamaması ile karşılaşmaktadır (Bayındırlık Bakanlığı, 2009: 11).

2000’li yıllarda; kentsel planlamada uygulamanın ve bu uygulamayı ortaya çıkaran kurumsal yapının değişmesi ihtiyacı ve talebi farklı çevrelerce dile getirilmekte olan ve kamu yönetimi reform tartışmaları içinde tekrar eden bir gündem maddesi olarak yerini almıştır.

TMMOB Şehir Plancıları Odası’nın her yıl sürekli düzenlediği Dünya Şehircilik Günü etkinlikleri incelendiğinde 2003 yılındaki Dünya Şehircilik Kongresi’nin adının “Şehircilikte Reform” olduğu görülmektedir (Şehir Plancıları Odası, 2004). Aynı zamanda 2006 yılında düzenlenen Planlama, Siyaset, Siyasalar, Plan başlıklı Kongre’de yayınlanan Şehir Plancıları Odası Bildirgesi’nin ‘kapitalist üretim biçimi’, ‘devletin küçülmesi’, ‘devletin yeniden yapılanması’, ‘yeni liberal’, ‘sermaye’ ve benzeri terimlerle örülü olduğu görülmektedir (Şehir Plancıları Odası, 2007:

31-36). Şehir Plancıları Odası temsilcilerinin bu terimleri eleştirel esaslı olarak kavramsallaşmakta oldukları vurgulanmalıdır (Ekin - Erkan, 2014).

Meslek odasının bir yandan planlamada yeniden yapılanmayı talep ederken diğer yandan gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarına karşı mualif duruş niteliğine varan eleştirel yaklaşımının tüm iktidar dönemlerini kesen bir süreklilik arz etmekte olduğunu belirtmek mümkündür. Yeni bir kamu ve rasyonellik anlayışının; kentsel planlama kuramlarında tartışmanın merkezinde yer alan planlamanın rasyonellik dayanağı ve kamu yararı ilkesi ile sıkı şekilde bağlı olarak sorgulandığı görülmektedir.

Keleş'in Türkiye'de kurumsal yapılanmanın kentsel planlamaya etkilerini ele alırken belirttiği gibi kentsel planlamaya dair sorgulamanın toplumsal ve ekonomik yapıyla bağı kurularak yapılması kaçınılmazdır: "*Siyasi ve idari yapılar, bağımsız olan değişkenler değildir. Bunlar, toplumsal ve ekonomik yapıyla bağımlı olarak oluşmakta olan bağımlı değişkenlerdir... bağımlılık ilişkisinin idari ve siyasi yapının ekonomik ve toplumsal yapısıyla bağlantısı şeklinde anlaşılması gerekmektedir; aynı zamanda, zaman içerisinde bir bağımlılık söz konusudur. Bugünkü siyasi ve idari yapılar geçmişteki idari ve siyasi yapılar ile bir bütünlük, devamlılık, bir süreklilik içerisindeyler. Onların ürünüdürler...*" (Keleş, 1994: 40)

Dolayısıyla kentsel planlamanın kurumsal yapısında ve uygulama pratiğinde ortaya çıkan reform arayışları ve deneyimleri Türkiye'nin mevcut toplumsal ve ekonomik yapısına bağlı olan siyasi ve idari yapısındaki reformların bir parçası olarak ele alınabilir. Kentsel planlama Türkiye'de son yıllarda gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformları içinde merkezi bir konumda bulunmaktadır. Bu konumu ile kentsel planlama; değişimin önce yerleşme ardından merkezileşme niteliğinin ortaya çıktığı odak olmuştur. Gelecek bölümde kentsel planlamada yerleşme ve yeniden merkezileşme bağlamını oluşturan temel mevzuat değişiklikleri ele alınarak, söz konusu değişikliklerin mevcut sorunları gidermek ya da tekrarlamak hususunda etkileri değerlendirilecektir.

4. Kentsel Planlama Alanı ile İlgili 2003-2013 Yılları Arasında Gerçekleştirilen Mevzuat Düzenlemeleri

Türkiye'de uzun yıllara yayılan ve çeşitli raporlara konu olan kamu yönetimi reform tartışmaları 2000'li yıllarda ivme kazanmış; reformun 'yasalaşma süreci' 2000'li yılların ortasında yerel yönetimlere yönelik sonuçlarını vermiştir. Böylece yerel yönetimlerin kentsel planlama alanındaki yetkileri de mevzuat ile yeniden düzenlenmiştir. Türkiye'de belediyeler, il özel idareleri ve köyler üçlüsünden oluşan yerel yönetimler arasında öne çıkan yönetimler belediyelerdir. Erder'e göre

Türkiye'de 1980 sonrasında belediyelere merkezden aktarılan en önemli yetki imar planı yapma yetkisidir. Bu yetki 2000'li yıllara dek belediyelerin kaynak ihtiyacı olmadan kullandıkları en önemli yetki olmuştur (Erder, 2006: 31). Keleş'in konuyla ilgili 1994'deki saptamasına göre, belediyelerin planlama ve imar yetkilerinin, merkezle yerel yönetimler arasındaki paylaşımındaki dengesizlik merkez lehine büyümektedir (Keleş, 1994: 45). Aradan geçen onbeş yıl sonra Keleş'in saptaması "Belediyeler ülkemizde kağıt üzerinde plan yapmakla görevli kuruluşlardır." şeklinde bürünmüştür (Keleş, 2010: 22). Bu değişimi ortaya çıkaran başlıca mevzuat düzenlemelerinden 2003-2013 arasında çıkarılan kanunlar Tablo 2'de derlenmektedir.

Tablo 2: 2003-2013 Kentsel Planlama Alanına İlişkin Başlıca Kanunlar

Kanun	Kanun Adı	Resmi Gazete Tarihi	Resmi Gazete Sayısı
5018	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	24.12.2003	25326
5104	Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu	12.03.2004	25400
5216	Büyükşehir Belediyesi Kanunu	23.07.2004	25531
5226	Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	27.07.2004	25535
5302	İl Özel İdaresi Kanunu	04.03.2005	25745
5355	Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	11.06.2005	25842
5366	Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun	05.07.2005	25866
5393	Belediye Kanunu	13.07.2005	25874
5449	Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun	08.02.2006	26074
5491	Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	13.05.2006	26167
5747	Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	22.03.2008	26824
5779	İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun	15.07.2008	26937
6083	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	10.12.2010	27781
6085	Sayıştay Kanunu	19.12.2010	27790
6107	İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun	08.02.2011	27840
641	Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	08.06.2011	27958
644	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	04.07.2011	27984

648	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	17.08.2011	28028
6292	Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi İle Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun	26.04.2012	28275
6306	Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun	31.05.2012	28309
6360	On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	06.12.2012	28489
6495	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	02.08.2013	28726

Tablo 2’de sunulan kanunları kentsel planlama alanına doğrudan etkisi olma ölçütü ile daraltma yaparak sınıflandırma yoluna gittiğimizde karşımıza üç temel grup çıkmaktadır: Bu grupları sırasıyla yerel yönetimler, kentsel ve kurumsal yenileme olarak adlandırmak mümkün olabilir. Bu gruplar birbirinden keskin kopuşlar göstermemekle birlikte belirleyici özellikleri itibariyle ayrılmaktadır. Örneğin ilk grupta yer alan Belediye Kanunu 73. Maddesi ile kentsel yenileme grubunun da bir üyesi olarak görülebilir.

Yerel yönetimler grubunda temel olarak; Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu yer almaktadır. Bu grupta ayrıca Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda önemli değişiklikler getiren Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve son olarak On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’a da yer verilebilir. Bu kanunlarda planlama yerel yönetimler için kaynak kullanmadan kaynak dağıtımını yapılan bir yetki ve aynı zamanda kentlilerin gündelik ihtiyaçlarının karşılanmasında doğrudan etkisini yaşadığı önemli bir kamu hizmeti olarak karşımıza çıkmaktadır.

Söz konusu kanunlarda yetkinin kullanımı ve hizmetin sunumu ile ilgili getirilen düzenlemelerde; plan türüne göre planı yapan ve onaylayan kurum olarak hangi yerel yönetimin yetkili olduğu belirlenmekte, yetkili olan yerel yönetimlerin görevleri arasında yer alan planlama faaliyetini nasıl yürüteceği tarif edilmektedir.

2008’de ve 2012’de önemli değişiklikler geçirmiş olan 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre, büyükşehir belediyelerine plan yapım ve onay yetkisi yanı sıra ilçe belediyeler üzerinde imar denetim yetkisi verilmiştir.

Kanuna göre çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları içindedir. Büyükşehir içindeki belediyelerin uygulama imar plânlarını, değişikliklerini, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek yanı sıra söz konusu bu plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin plânlarını yapmak veya yaptırmak da büyükşehir belediyesinin görevleri arasındadır.

Büyükşehir belediyesinin alt kademesindeki ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisini kullanma yolları; konuyla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içermektedir. Denetimden sonra belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye verilen süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmezse, büyükşehir belediyesi söz konusu eksiklik ve aykırılıkları gidermek üzere yetkilidir. Büyükşehir Belediye Kanunu ile alt kademesinde yer alan ilçe belediyelerin imar konusunda büyükşehirle bağımlı kılınması sonucu ile karşılaşmakta, bu belediyelerin en önemli yetkisi olan planlama yetkisini büyükşehirin denetimi altında icra etmesiyle planların kademeli birlikteliği yönünde bir adım atılmaktadır.

Daha taslak aşamasından itibaren önemli itirazlarla karşılaşmış olan 2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un planlama alanıyla ilgili aldığı öne çıkan eleştiri kırsal alanda imar affi niteliğinde düzenlemeler içermesi hususudur. 6360 sayılı kanunla henüz 2005’te çıkarılmış olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’ndaki düzenlemeler boşa çıkarılmıştır. Yerel düzeyde merkezileşme sonucunu doğuran söz konusu kanunun dayanağını hizmette etkinlik kaygısı oluştururken demokratiklik kaygısından uzaklaştığı yönündeki eleştirinin planlama alanı için de geçerli olduğu belirtilebilir; planlama açısından büyükşehir üzerinden alansal bütünlük ve tek elden imar denetimine yönelim bir gelişim iken, katılım kaygısının yokluğu bir gerileme doğurmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu 14. Maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları arasında imar hizmeti ilk sırayı almakta; belediye imar hizmetini yapmak ya da yaptırmakla yükümlü kılınmaktadır. Kanunun 18. maddesinde belediyenin karar organı olan belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında; belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek, yer almaktadır. Aynı maddeye göre; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan belediye meclisi tarafından

onaylanır. İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek de meclisin görev ve sorumluluk alanına girmektedir. Kanunda; il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde imar komisyonlarının kurulması zorunluluğu getirilmiştir.

Belediye Kanunu'nu yayın yılı olan 2005'ten günümüze 19 kez değişikliğe uğrayarak ulaşmıştır. Bu değişiklikler arasında kentsel planlama alanı için en önemli değişikliklerden birisinin 'Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı' başlıklı 73. maddesinin geçirdiği evrim olduğu belirtilebilir. Söz konusu evrimin, yerel ve merkez ilişkilerinde merkezietçi anlayışa dönüşün bir tasviri niteliği taşıdığı belirtilebilir. 73. maddenin özellikle başlangıçta 2005'teki ilk hali, 2010'da 5998 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'la düzenlenen hali ve son olarak 2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile aldığı hali olmak üzere üç hali bu evrimi gözler önüne sermektedir. Burada üç halin karşılaştırmalı analizine yer vermemekle beraber makalenin sınırları dahilinde kalarak şu nokta vurgulanmalıdır; kentsel gelişim için eskiyen kent alanlarının yenilenmesi konusunda yetki 2005 yılında belediyelere verilmiş iken daha sonra yetki Bakanlar Kurulu'na devredilerek yerleşme terk edilmiş, üstelik merkezi yönetim vesayet uygulamaktan öte karar verici ve uygulayıcı konuma yerleştirilmiştir.

Son on yıllık dönemde kentsel planlama alanında çıkarılan kanunların ve özellikle kanunlarda gerçekleştirilen değişikliklerin kentsel yenileme/dönüşüm adı altında kümeleştiği görülmektedir. Bu kanunlar arasında kronolojik olarak Ankara özelinde çıkarılan Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu ilk sırayı almaktadır. Yereldeki sorunlara çözüm arayışlarının yasa ile karşılanması bir başka örneği ise İstanbul deneyiminin tetiklediği; Yıpranan Tarihi Ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun olmuştur. Kanunun etki alanı ise İstanbul'la sınırlı değildir. Etkisinin korumaya yönelik kuralların gevşetilmesi yönünde olması ilgili meslek üyelerince tepki ile karşılanmıştır (Erder, İncioğlu, 2013: 25-26).

Bu kümede dikkat çeken üçüncü ve son kanun yenilenmenin, dönüşümün meşruiyet arayışının gerekçesini oluşturan afet söylemini adına da taşımıştır: Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun. Kanunu'n kentsel planlama alanında merkeze denetimsiz bir güç yığıldığı görülmektedir. Merkezi yönetime her tür ve ölçekte plan yapmayı ve yaptırmayı mümkün kılarken, aynı zamanda davalarla yürütmeyi durdurma pratiğine karşı tedbirler olarak yargının bir aktör olarak kentsel planlama sürecinde rol almasının önüne geçilmektedir. Böylece Türkiye'nin kentsel planlama deneyimi ve pratiği yeni bir evreye geçmektedir.

Bu evre, son on yılda çıkarılmış olan ve kentsel planlama alanındaki başlıca kurumlarda yenilik getiren, kurumsal yenilenme adı altında toplanabilecek düzenlemelerde yer alan yaklaşımın son halkasını oluşturmaktadır. Kurumsal yenilemede DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüşümü, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, İller Bankasının Anonim Şirket olması, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulması kurumsal yenilenmenin birbirini tamamlayan yüzleridir. Bu düzenlemelerde kalkınma anlayışının özelleştirme eksenli ortaya çıkışı ekseninde olduğu gibi bölge planlamada da yeni arayışlar ortaya konmuştur. Aynı zamanda bu düzenlemelerin sürdürülebilir kalkınma, yönetim ve özelleştirme söylemleri ile iç içe geçen düzenlemeler olduğu görülmektedir. Ancak bu düzenlemeler içinde, kentsel planlama alanı için en vurucu özellik Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile son noktasına ulaşılan merkezietçi yaklaşım olmuştur. Erder ve İncioğlu'nun işaret ettiği gibi bu merkezietçi yaklaşımdaki düzenlemelerin merkezdeki bürokrasiyi güçlendiren klasik merkezietçilikten farklı olarak, siyasal iktidarın piyasa ile ilişkilerinin dönüştürülmesine yönelik olduğu görülmektedir (Erder, İncioğlu, 2013: 23).

Kamu yönetimi reformu kapsamında kentsel planlama alanını da etkileyen kanunlar bir yandan yenilenirken diğer yandan kentsel planlama mevzuatının temelini oluşturan 3194 sayılı İmar Kanunu'nda 2003 yılından itibaren 13 kez ek, değişiklik ya da anayasa mahkemesi iptalleri gerçekleştirilmiş olması da alandaki değişimin mevzuata yansımaları ortaya koymaktadır.

Kentsel planlama alanını doğrudan etkileyen temel kanunlarda 2013 yılından bu yana gerçekleştirilen değişiklik sayıları sıralandığında Toplu Konut Kanunu'nun 17 kez değişiklik geçirerek ilk sıraya yerleştiği görülmektedir. Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) bu değişikliklerle kentsel planlama alanında son dönemde belirleyici aktör olarak öne çıkarken bir o kadar da belirsiz bir kimliğe büründüğü ve alandaki tartışmaların merkezinde yer aldığı belirtilebilir (Perouse, 2013: 81-99, Ekin-Erkan, 2009: 219-240). Belirsiz kimliği ile tartışmalara konu olan bir diğer örnek İstanbul Metropolitan Planlama (İMP) olmuştur. TOKİ gibi İMP de son dönemi temsil edici niteliğiyle araştırılarak açıklanması gereken önemli kurumsal örneklerdendir.

Bu dönemde alanın temel kanunları arasında yer alan birçok kanunda örneğin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nda, Çevre Kanunu'nda, Kıyı Kanunu'nda ve Yapı Denetimi Kanunu'nda gerçekleştirilen değişikliklerle alandaki son derece karmaşık ve birbirinin yetki alanına giren bir yapı özelliği sürdürülmeye devam etmiştir. Merkezi yönetimin özellikle Bakanlık kuruluş kanunları ve yönetmelikler eliyle belediyelerdeki planlama yetkisini bertaraf etmekte olduğu görülmektedir. Son örneği 14.06.2014 tarihli ve 29030 sayılı resmi gazetede yayınlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ile verilen yönetmelikler bazındaki

düzenlemelere bu makalede yer verilmemekle birlikte, söz konusu yönetmeliği de yayımlayan ve yerel yönetimlerin planlama yetkisinin bertaraf edilmesinin son yıllardaki en önemli örneği Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olduğunun altı çizilmelidir. Şehir Plancıları Odası'nın, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na dair düzenlemelerin değerlendirmesini yaptığı raporda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nı 'İmar Krallığı' benzetmesi ile ele aldığı görülmektedir (Şehir Plancıları Odası, 2011).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin yayının ardından bir ay geçer geçmez Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname yayınlanmıştır. Bu kararnamelerle kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile kentsel planlama alanında 2000'li yılların ortasındaki yerleşmenin yerini 2000'li yılların sonunda merkezleşmeye bırakması süreci açıklık kazanmıştır. Böylece kentsel planlama alanı, merkezin küreselleşme dinamikleriyle olan ilişkisinden doğrudan etkilenir duruma gelmiştir. Bu etkiyle, başka bir deyişle ulus-üstü gelişmelerin, özelleştirme politikalarının doğrudan etkisiyle karşılaşan kentsel planlama alanında karar alma süreçlerindeki aktörler çeşitlenmeye başlamıştır. Kentsel planlama bu aktörlerin hareket kabiliyeti ekserinde esnekleşirken kamusal bir faaliyet olma niteliğinde kayma gerçekleşmektedir. Türkiye'de planlama alanında yaşanan değişimin boyutlarının kurumsal düzeyi değerlendirildiğinde sorunların artarak sürdüğü görülmektedir.

Sonuç

Kentsel planlama kamu yönetiminin bir işlevi olma niteliğiyle birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kamuda reformlarla yenilenme sürecinin temel taşlarından birini oluşturmaktadır. Son on yılda mevzuat düzenlemeleriyle kentsel planlamanın kurumsal yapılanmasında yaşanan hareketlilik, yenilenen kanunlarda değişikliklerle pekiştirilmektedir. Söz konusu hareketlilik mevzuat üzerinden analiz edildiğinde değişikliklerin kimi zaman çelişmekle birlikte birbirini tamamlayıcı özellikler sergilediği görülmektedir.

Kentsel planlama yetkisi bu yıllar içinde yerelden merkeze parçalı bir geçiş yaşamıştır. Planların yapımı "her tür ve ölçek" tamlamasıyla, denetim kanalları belirlenmeden merkeze devredilmiştir. Kentsel yenileme evresinin yaşandığı kentlerin planlamasında ulus-ötesi aktörler merkezle olan ilişkileri üzerinden etkin olmaya başlamış ve çeşitlenmişlerdir. Merkeziyetçi yapı özellikle küreselleşme dinamikleriyle yeni bir biçim almaktadır. TOKİ'nin önemli bir örneğini verdiği bu yeni biçim ve işleyişin mevzuat değişiklikleriyle oluşturulmaya devam ettiği görülmektedir. Dönem içinde kamu kurumlarının adlarında olduğu gibi işleyişlerinde de

yenilenmeler olmuştur. Kentsel planlama alanına dahil olan kurumlar rekabetçi bir yaklaşımı ve esnekliği destekleyicidir.

Özellikle büyükşehir düzenlemeleriyle hizmette etkinlik hedefiyle planlama alanında bütünleştirme ve denetim yoluyla planların kademeli birlikteliği yönünde adımlar atılmasına rağmen kentsel planlamada mevzi plan anlayış ve işleyişinin mevzuatta çok sayıda değişikliklerle eşleşerek sürdürüldüğü görülmektedir. Etkinlik kaygısının demokratiklik talebini yok sayan düzenlemelere yer açtığı belirtilebilir. Tüm bu mevzuat düzenleme ve değişikliklerinin karşılığı olan değişim yeni bir kamu yönetimi ortaya çıkarmaktadır. Bu kamu yönetimi içinde kentsel planlama alanının yerini sorgularken başvurulacak ölçütler planlama kuramlarından elde edilebilir.

Kentsel planlama kuramlarının farklılaşan ve birbirini tamamlayıcı katkıları alınarak kurumsal yapıdaki değişimin incelenebileceği başlıca ölçütler şu şekilde sıralanabilir: kamu yararı, kademeli birliktelik, bütünlük, uygulama kapasitesi, katılım, esneklik. Özellikle kapsamlı planlama kuramında üzerinde durulan kamu yararı ilkesinin, kamu anlayışı değişikçe nasıl içerik değiştireceği önemli bir sorudur. Değişen merkez yerel ilişkileri bağlamında; planlamada kademeli birliktelik ilkesinin yenilenerek korunması ve karar alma süreçlerinde planlamada bütünlük koşullarının sağlanması önemini korumaktadır.

Aşamalı planlama kuramının uygulamaya odaklanan bakış açısıyla Türkiye deneyimini ele aldığımızda; planlama pratiğimizde imar afları ve imar davalarının önemli bir rol üstlendiği görülmektedir. İmar aflarına ve davalarına ihtiyaç doğuran koşulların araştırılarak ortadan kaldırılması, iç dinamiklerimize uyumlu bir planlama pratiğinin kurumsal yapısını inşa etmek yönünde bir adım olacaktır.

Yerleşmenin demokratikleşme ile olan bağının kurulacağı temel unsurlardan birisi olan katılım koşulu savunucu, işbirliği içinde ve stratejik planlama kuramları açısından kentsel planlama alanının gelişim ölçütlerinden birisi durumundadır. Türkiye'de katılım olgusunun enformel ilişkiler bağlamıyla ele alınarak; mevcut kurumsal yapıda işleyen planlama sürecinde nasıl ve hangi aktörlerle yer bulduğu araştırılmayı bekleyen önemli konulardan biri olarak durmaktadır.

Sonuç olarak kentsel planlama kamusal bir faaliyet olduğundan kamu anlayışındaki değişimin yansıdığı, görünürlük kazandığı alanlardan biri olduğu açıktır. Bu değişimi yeni araştırmalarla anlaşılır kılmaya ve açıklamaya ihtiyaç sürmektedir.

Kaynakça

AKILLIOĞLU, T. İmar Kanunu ve Yönetim Hukuku, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 2, Ankara, 93-100.

ALBRECHTS, L. (2005): “Strategic (Spatial) Planning Revisited”, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokyumu Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler Bildiriler Kitabı, ed. Özhan Ertekin, İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları, xxv-xliv.

ALLMENDINGER, P. (2009) *Planning Theory*, Palgrave Macmillan, Hampshire.

ALSAC, O. (1962) *Mahalli İdareler ve Planlama, Şehir ve Bölge Planlaması İçin Teşkilatlanma*, Siyasal Bilgiler Fakültesi İskan ve Şehircilik Enstitüsü VI. Hafta Konferansları, İskan ve Şehircilik Derneği Yayınları, Ankara, 57-70.

BALAMİR, M. (2011): *Planlamada Dönemin Dili, Planlamanın Dili*, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 34. Kolokyumu, 8-10 Kasım, 2010, Kayseri, 29-43.

BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI (2009): Kentleşme Şurası Komisyonlar Raporları, Ankara.

BURGESS, C.S. (2005): *Architecture, Town Planning and Community*, The University of Alberta Press, Alberta.

CAMPBELL, S., FAIRSTEIN, S.S. (2005): “The Structures and Debates of Planning Theory”, *Readings n Planning Theory*, (Ed. Scott Campbell, Susan S. Fainstein), Blackwell Publishing, Oxford, 1-16.

CULLINGWORTH, B., NADIN, V. (2002): *Town and Country Planning in the UK*, Routledge, London.

DAVIDOFF, P. (1965): “Advocacy and Pluralism in Planning”, *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (4) 544-555.

EKE, F. (2000): 3194 Sayılı İmar Yasasına Eleştirel Bir Bakış, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (3), 57-68

EKİN ERKAN, N. (2009): Kentsel Yenileme ve İstanbul, *Gecekondu, Dönüşüm, Kent*, (Yay. Haz.) S. Kayasü, O. Işık, N. Uzun, E. Kamacı, ODTÜ MF Yayınları, Ankara, 219-240.

EKİN ERKAN, N. (2014): *Şehircilik Kavram Kümesinin Evrimi, Şehir Kavramlarının Yolculuğu* (Ed.) N. Ekin Erkan, İdeal Yayıncılık, İstanbul, 280-300.

ERDER, S, İNCİOĞLU, N. (2013): AKP Döneminde Yerleşme ve Yeniden Merkezleşme Bağlamında Yeni Büyükşehir Yasası: Yerel Siyasette 2004’ten Beri Neler Oldu?, *Birikim Dergisi*, 296, 23-31.

ERDER, S. (2006): Dosya: Kentleri Paylaşmak- Forum, *Mimarlık Dergisi*, 327, 29-32.

ERSOY, M. (2000): İmar Planlarının Kademelenmesi ve Farklı Ölçeklerdeki Planlar Arasındaki İlişki, *Mekan Planlama ve Yargı Denetimi*, (Der. M. ERSOY, Ç. KESKİNOK), Yargı Yayınevi, Ankara, 36-43.

ERSOY, M. (2007a) Kapsamlı Planlama Kavramının Tarihsel Gelişimi ve Bugünü, *Kentsel Planlama Kuramları*, (Der. Melih Ersoy), İmge kitabevi, Ankara, 115-170.

ERSOY, M. (2007b) Kapsamlı Planlama Yaklaşımına Sağdan Bir Eleştiri: Adım Adım (Aşamalı) Planlama, *Kentsel Planlama Kuramları*, (Der. Melih Ersoy), İmge kitabevi, Ankara, 171-196.

FRIEDMANN, J. (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University press.

GEDİK, B. (2006): Stratejik Mekansal Planlama: Planlamada Yeni Anlayışlar, Yöntemler ve Teknikler, *Kentsel Planlama Kuramları*, (Der. Melih Ersoy), İmge kitabevi, Ankara, 229-277

GÖK, T. (der) (1980a): *Türkiye’de İmar Planlaması*, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara.

GÖK, T. (der) (1980b): *Kent Planlamada Kuram ve Kılğı*, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara.

GÜNAY, B. İmar Yasa Tasarısı ve Planlama Eylemi, *Mimarlık Dergisi*, 85/4, 16-19.

HALL, P. (2013): *Cities of Tomorrow*, Blackwell Publishing, Oxford.

HEALEY, P. (2005): The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation, *Readings n Planning Theory*, (Ed. Scott Campbell, Susan S. Fainstein), Blackwell Publishing, Oxford, 237-258.

HEALEY, P. (2006): Relational Complexity and the Immanative Power of Strategic Spatial Planning, *European Planning Studies*, Vol. 14, Iss. 4, 525-546.

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>, Erişim Tarihi: 10.09.2014

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5998.html> Erişim Tarihi: 10.09.2014

IŞIK, O. ve PINARCIOĞLU, M. (2001): *Nöbetleşe Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul.

KAUFMAN, J.L., JACOBS, H.M. (1987): A Public Planning Perspective on Strategic Planning, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 53, Iss. 1, 23-33.

KELEŞ, R. (1994): Siyasi ve İdari Yapının Kent Planlamasına ve Kent Plancısına Etkileri, *Planlama Dergisi*, 1994/25. Yıl Özel Sayısı, Ankara, 40-47.

KELEŞ, R. (2010): “Yerel Yönetimlerde Değişim”, *Kentleşme ve Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları, 21-31.

LEVY, J.M. (2013): *Contemporary Urban Planning*, Pearson, Boston.

LINDBLOM, C.E. (1959): “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, 79-88.

LINDBLOM, C.E. (1959): The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, 79-88, Blackwell Publishing, <http://www.jstor.org/stable/973677>, Accessed: 30/03/2011 15:00.

OSMAY, S. (1998): *1923'ten Bugüne Kent Merkezlerinin Dönüşümü, 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık*, (Der. Y. Sey), Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 139-154.

PEROUSE, J-F. (2013): “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Belirleyici Bir Rol Üstlenen Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) Belirsiz Kimliği Üzerinde Birkaç Saptama”, *İstanbul: Müstesna Şehrin İstisna Hali*, (Der. Ayşe Çavdar, Pelin Tan), Sel Yayınları, İstanbul, 81-98.

RAGON, M. (2010): *Modern Mimarlık ve Şehircilik Tarihi*, (Çev. M. A. Erginöz), Kabalıcı yayınevi, İstanbul.

RIVKIN, M. (1962): Merkezi Hükümet ve Taşra Teşkilatı: Bölge Planlamasının Geleceği, Şehir ve Bölge Planlaması İçin Teşkilatlanma, Siyasal Bilgiler Fakültesi İskan ve Şehircilik Enstitüsü VI. Hafta Konferansları, İskan ve Şehircilik Derneği Yayınları, Ankara, 35-56.

SCOTT, A.J., ROWEIS, S.T. (1977): Urban planning in theory and practice: a reappraisal, *Environment and Planning, A* 9(10), 1097-1119.

ŞEHİR PLANCILARI ODASI. (2004). 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 27. Kolojyumu Şehircilikte Reform Bildiriler Kitabı, Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları.

ŞEHİR PLANCILARI ODASI. (2007). 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 6. Türkiye Şehircilik Kongresi Planlama, Siyaset, Siyasalar Bildiriler Kitabı, Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları.

ŞEHİR PLANCILARI ODASI (2011): 648 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Değerlendirmesi, http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=3260&tipi=4&sube=0#.VCBufxbPt6M

ŞENYAPILI, T. (1998): Cumhuriyet'in 75. yılı, Gecekondu'nun 50. Yılı, *75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık*, (Der. Y. Sey), Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 301-316.

TMMOB Şehir Plancıları Odası, Kamu Yönetiminin Siyasal ve Yönetimsel Yapısında Özel (Sermaye) Yönetim Anlayışına Yönelik Dönüşümler Öngörülüyor, *Planlama Dergisi*, 2003/2, Ankara, 3.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> Erişim Tarihi: 26.09.2014

YAVUZ, F. (1969): Politika ve Yerleşme Sorunlarımız, *Türkiye'de Orman Köyleri, Yerleşme, Bölge Planlama, Şehirleşme, Doğu Anadolu'nun Sorunları*, Dokuzuncu İskan ve Şehircilik Konferansları, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara, 121-152.

2290 Sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, Resmi Gazete Tarihi: 21.06.1933 Sayısı: 2433 http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc012/kanuntbmmc012/kanuntbmmc01202290.pdf Erişim Tarihi: 9.9.2014

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5216&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> Son Erişim Tarihi: 26.09.2014

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf> Son Erişim Tarihi: 26.09.2014

5366 Sayılı Yıpranan Tarihi Ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması Ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5366.pdf> Son Erişim Tarihi: 26.09.2014

5393 Sayılı Belediye Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> Son Erişim Tarihi: 26.09.2014

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf> Son Erişim Tarihi: 26.09.2014

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6306.pdf> Son Erişim Tarihi: 26.09.2014

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf> Son Erişim Tarihi: 26.09.2014

644 Sayılı Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.644.pdf> Son Erişim Tarihi: 26.09.2014

6785 Sayılı İmar Kanunu Kabul Tarihi: 09.07.1956 Resmi Gazete Tarihi: 16.07.1956 Yürürlük Tarihi: 16.01.1957

Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Türkiye’de Belediye Meclisleri

Doç. Dr. Tarkan OKTAY¹

1. Giriş

Dünyada yaşanan küreselleşme, kentleşmenin artışı, bilgi toplumuna geçiş, ekonomik ve sosyal değişimler, yönetim yaklaşımlarını ve uygulamalarını da derinden etkilemektedir. 1990’lı yıllarda kamu yönetimi reform çabaları hızlı değişime paralel olarak ivme kazanmıştır. Kamu yönetiminin daha çabuk ve esnek biçimde karar alan ve uygulayan bir yapıya kavuşturulması, kamunun görev alanının yeniden tanımlanması, bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi, çok aktörlü yönetim anlayışı çerçevesinde sivil toplumun rolünün artması ile açıklık ve hesap verebilirlik ilkelerinin esas kabul edilmesi bu reformların temel noktalarını oluşturmaktadır. Kamu yönetimi reformlarının önemli bir ayağını yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yönetişim uygulamalarının geliştirilmesi oluşturmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim reformu, 2000’li yıllarda hızlanan kamu yönetimi reformu kapsamında ele alınmış ve geliştirilmiştir. Türkiye’de yerel düzeydeki kamu hizmetleri ve siyasetle ilgili problemlerin ciddi boyutlara ulaşması yerel yönetimlerin alanında reform ihtiyacını zorlayan iç dinamiklerin başında gelmektedir. İhtiyaçlara uygunluk, yönetişim, stratejik yönetim, performans dayalı yönetim, denetimde etkililik, etik kurallara bağlılık ve hizmetin yürütülmesinde yerindenlik yerel yönetim reformunun temel ilkeleri olarak kabul edilmiştir.

Yerel yönetimler, kamu yönetiminin halka daha yakın düzeydeki birimleri olarak demokratik siyasal rejimlerin temel unsurlarıdır. Toplumun bağlayıcı karar alma yetkisi ve halkın seçimi ile göreve gelen organlara sahip yerel yönetimlerin kamu hizmeti sunma özellikleri yanında siyasal nitelikleri de öne çıkmaktadır. Belediyeler tarafından yönetilen kentler, kendilerine özgü siyasal alana sahiptir. Bu siyasal alan, iktidar gücü, egemenliğin kullanılması, değerlerin üretilmesi ve dağıtılması gibi siyasetin temel konuları açısından farklılığa sahiptir. Kentler, başta siyasal partiler olmak üzere diğer siyasal unsurların iktidar için rekabet halinde olduğu mekânlar durumundadır. Kentlerdeki siyasal rekabetin odağında ise belediye

¹ İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, tarkan.oktay@medeniyet.edu.tr

meclisleri bulunmaktadır. Belediyenin yönetimine sahip olarak yerel düzeydeki kaynakların ve değerlerin dağıtımında söz sahibi olmak kentlerdeki siyasal rekabetin temel güdüsüdür.

Türkiye’de yerel yönetim reformunun önemli odak noktalarından birisini belediye meclisleri oluşturmaktadır. Yerel siyasetin odağını oluşturan belediye meclislerini güçlendiren ve belediye içinde daha etkin bir konuma getirmeyi amaçlayan adımlar, 1930’dan sonra Türkiye’de belediye meclisi ile ilgili en önemli değişiklikleri ifade etmektedir. Bu çalışma, yerel yönetim reformu sonrasında belediye meclislerinin yeni durumunu çok yönlü olarak ele almaktadır. Ayrıca, belediye meclislerinin yapısı ve çalışma usulü incelenmektedir. Bu kapsamda Türkiye’deki belediye meclislerinin tarihi gelişimi, reform sürecinde meclislerle ilgili yapılan önemli değişiklikler, meclisinin oluşumu, görev ve yetkileri, meclis toplantıları ve karar alma süreci ile meclis komisyonları ele alınmaktadır.

2. Belediye Meclislerinin Tarihi Gelişimi

Türkiye’de modern belediyelerin kurulması Tanzimat Dönemi’nde başladı. Modernleşme ve Batılılaşma yaklaşımlarının devlet yönetimi tarafından benimsendiği bu dönemde, devletin organizasyonu yanında Osmanlı şehirleri de çok yönlü değişim ve dönüşüm yaşadı. Belediyeler şehirlerin karşı karşıya olduğu yerel hizmet problemleri karşısında bir çözüm yöntemi olarak kabul edildi. Belediye reformu kapsamında Avrupa’dan belediye modeli ve ilgili yasal mevzuat alınarak Osmanlı ülkesinde uygulanmaya çalışıldı. İlk belediyeler 1855’ten itibaren Osmanlı başkenti İstanbul’da kurulmaya başladı. İlerleyen yıllarda İstanbul dışındaki yerleşimlerde, özellikle dünya ticaret düzenine eklenmiş önemli liman şehirlerinde belediyeler kuruldu ve gelişti. Bu dönemde belediye meclisi üyeleri ve belediye başkanı merkezi yönetim tarafından atanırdı (Oktay, 2011: 18). 1877’de İstanbul ve taşra için çıkarılan iki ayrı belediye kanununda belediye meclisi üyeleri için seçim yöntemi getirildi. Ancak, seçmen olabilmek için belli bir miktar emlak vergisi ödemek ve erkek olmak gerekiyordu. Belediye başkanı ise seçilmiş meclis üyeleri içinden merkezi yönetim tarafından atanırdı. Belediye meclisleri için getirilen seçim yönteminin uygulamaya geçmesi ve gelişmesi zaman aldı. Özellikle 1908’den sonra belediyelerin kurumsallaşması ve seçim yönteminin düzenli uygulanması sağlandı (Oktay, 2011: 82). Belediye meclisleri seçimlerindeki eksikliklere rağmen, birçok şehirde belediye meclislerinin kurulması ve seçimlerin yapılması yerel temsilcilerin tecrübe kazanması ve siyasette rol alması bakımından önemli bir işleve sahip oldu (Ortaylı, 2000: 178).

Türkiye’de 1923 yılında Cumhuriyet rejimine geçilmesine rağmen, 1923-1930 döneminde belediyelerin yasal altyapısını Osmanlı Dönemi’nde çıkarılmış kanunlar

oluşturmaya devam etti. Cumhuriyet Dönemi belediyeçilik anlayışı, yasal altyapı ve uygulama bakımından, esas itibarıyla 1930’dan sonraki dönemde şekillendi. 1930’da yeni belediye kanunu çıkarılarak belediye sistemi geliştirildi. Meclis üyesi seçiminde oy kullanacak seçmenler için daha önce uygulanan cinsiyete ve mülke dayalı istisnalar kaldırıldı. Emlak vergisi şartı olmadan kadın ve erkek tüm seçmenler belediye meclis üyeleri için oy kullanma hakkına sahip oldu. İki yıllık meclis üyesi görev süresi de dört yıla çıkarıldı (Oktay, 2008: 147).

1930’da belediye başkanlığının seçim yöntemi de değiştirildi. Belediye meclisi içinden merkezi yönetim tarafından atanan başkan usulü terkedildi. Belediye meclisi üyelerinin kendi içinden veya meclis dışından birisini belediye başkanı olarak seçtiği bir yöntem getirildi. Ancak, meclis tarafından seçilen başkan merkezi yönetimin onayı ile göreve başlayabiliyordu. Belediye başkanı, bu modelde kendisini seçen belediye meclisine karşı daha fazla sorumluydu. Bu durum belediye meclislerinin belediye üzerindeki gücüne olumlu yansiyordu.

Türkiye’de 1946 yılına kadar süren tek parti döneminde parti-devlet bütünlüğü, “siyaset” ile “idare” arasında fonksiyonel bir farklılaşmaya gidilmesini engelledi. Vali ve kaymakamlar, idari görevlerinin yanında, siyasi konularla da uğraşmaya başladılar. Belediye başkanlarını ve meclis üyelerini “siyasi” yönden de denetlediler. Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin iç içeliği anlayışı ve idari vesayetin kapsam olarak genişletilmesi, belediyelerin bu dönemde demokratik yönden gelişmelerini olumsuz yönde etkiledi. 1950’den sonra belediyeler, yerel taleplerin siyasete taşınmasında, bu taleplere duyarlı olmada, yönetime katılma kanallarının işlevsel hale gelmesinde, siyasetin toplumsal tabanının gelişmesinde ve siyasi bilincin artırılmasında çok etkili rol oynadı (Eryılmaz, 2002: 15-17).

1963 yılında, 1961 Anayasası’nın yerel yönetimlerle ilgili getirdiği ilkelerin uygulamaya yansımaları doğrultusunda, belediye organlarını birbirleri karşısında yeniden konumlandıran bir düzenleme yapıldı. Belediye başkanının meclis tarafından seçilmesi yöntemi kaldırıldı. Belediye başkanının doğrudan halk tarafından çoğunluk esasına göre seçildiği bir yöntem getirildi. Belediye başkanları gerek belediye meclisi ve gerekse merkezi yönetim karşısında daha bağımsız ve güçlü bir konuma getirilmiş oldu. Aynı zamanda belediye meclisi üyeleri seçiminde nispi temsile dayanan seçim yöntemi benimsendi. Seçim sürecinde 1946’da yapılan demokratik iyileştirmelere paralel biçimde meclis üyesi seçimlerinde uygulanan açık oylama ve gizli sayım yöntemi kaldırıldı. Seçimlerin serbest, eşit, gizli oylama, tek dereceli, genel oy ve açık sayım ilkelerine göre yapılacağı esası kabul edildi.

Türkiye’de 1963 yılında, belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi yönündeki düzenleme, belediyenin organları arasındaki ilişki düzenini önemli ölçüde değiştirdi. Doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanının meclise

karşı sorumluluğu, meclis tarafından seçilen eski sisteme göre daha düşük düzeyde idi. Yürütmeye tam anlamı ile hakim olan belediye başkanı ve yılda sadece üç kez toplanan meclis yapısı, güçlü başkan ve güçsüz meclis sisteminin Türkiye’de geçerli olmasına yol açtı. Bu model, 2005’te yeni belediye kanununun yürürlüğe girmesine kadar geçerliliğini korudu.

3. Yerel Yönetim Reformu Sonrasında Belediye Meclisleri

Türkiye’deki kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılanma sürecinde uygulamaya dönük somut adımlar 2003 yılından itibaren atılmaya başladı. Reformun temel belgelerindeki yaklaşım; merkezi idare, mahalli idareler, mali yönetim, personel rejimi, saydamlık ve bilgi edinme hakkı, idari usuller, e-devlet vb. başlıklar altında kamu yönetiminin bütün olarak birbiri ile eş zamanlı ve uyum halinde yeniden yapılandırılmasını esas almaktadır. Yeniden yapılanmada temel alınan ilkeler ise; ihtiyaçlara uygunluk, yönetişim, stratejik yönetim, performansa dayalı yönetim, denetimde etkililik, etik kurallara bağlılık ve hizmetin yürütülmesinde yerindenlik idi. (Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, 2003: 127-135). Kamu yönetimindeki değişim ve dönüşüm sürecinde, halkın katılımını sağlamada merkezi idareye göre daha fazla imkân ve yeteneklere sahip yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel düzeydeki hizmetlerin bu idarelere devredilmesi ve mali bakımdan desteklenmesi konuları öne çıktı.

Kamu yönetimi reformu çabalarının odağında yerel yönetimler yer alırken, belediye meclisleri de yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde bir odak niteliği kazandı. Belediye kanunlarındaki düzenlemeler yanında Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği de kanunlardaki düzenlemelere paralel biçimde yenilendi. Ancak, belediye meclis üyesi seçim süreci, belediye meclisinin oluşumu ve meclis başkanı gibi temel yapısal konularda bir değişiklik getirilmedi. Meclisle ilgili düzenlemeler daha çok, bir karar organı olan meclisin daha etkin ve verimli işlemesi, karar alma sürecinin daha demokratik hale getirilmesi ile meclis kararları üzerindeki merkezi vesayetin azaltılması konularında yoğunlaştı. Reform öncesi belediye organ yapısı içinde yürütme gücüne sahip belediye başkanı karşısında güçsüz durumda olan meclis, daha etkin bir karar organı oluşturma yönündeki adımlarla daha güçlü duruma getirildi. Böylece, belediye başkanı-meclis güç dengesinin kurulması hedeflenmişti (Oktay, 2013: 71).

Belediye meclisinin daha etkin bir karar organı olması yönündeki önemli değişikliklerin ilki, eski sistemde yılda üç kez toplanan meclisin, yeni düzende isteğe bağlı bir aylık tatil hariç yılın on bir ayı toplantı yapmasıdır. Ayrıca, meclisin her ay toplanması ile encümenin meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda karar almasına da ihtiyaç kalmadı. Yeni kanunda belediye meclisi tek karar organı olarak

yapılandırıldı. Encümenin karar fonksiyonları ise sınırlandı. Encümen belli konularda görüş bildiren ve meclisin aldığı kararların uygulanmasına yönelik kararlar alan yürütmeye yardımcı bir organ olarak düzenlendi. Meclisin her ay toplanması meclisin belediye içindeki ve yerel siyasetteki etkinliğini de arttırmaktadır.

Reform kapsamındaki ikinci önemli değişiklik, belediye meclisi kararları üzerinde merkezi yönetime tanınan ağır idari vesayet yetkilerinin kaldırılmasıdır. 2005’den önceki sistemde belediye meclisinin bütçe, kesin hesap, ücret tarifeleri, borçlanma ve imar planları konularında aldığı kararlar illerde valinin, ilçelerde kaymakamın onayı ile yürürlüğe girerdi. Hukukilik yanında yerindelik denetimi özelliği de taşıyan mülki amirlerin onaylama, geri gönderme veya değiştirme gibi yetkileri 2005’de kaldırıldı. Yeni sistemde belediye meclisi sadece bilgi amaçlı olarak mülki amire meclis kararlarını göndermektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 219).

Yeni belediye kanununda belediye meclisi ile ilgili üçüncü önemli düzenleme ihtisas komisyonları ile ilgili yapıldı. Önceki sistemde komisyon üyeleri sadece üyelerin çoğunluğunun oyu ile belirleniyordu. Bu durum mecliste çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin komisyonlarda egemen olmasına imkân veriyordu. Yeni düzenlemede komisyon üyelerinin dağılımında her siyasi parti gurubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye oranı esas alındı. Daha demokratik bir dağılım sağlandı. Ayrıca, komisyon toplantılarına belediye dışından uzmanların ve çeşitli kesimlerin katkı yapabilmelerine imkân tanınması, demokratik karar alma süreci bakımından önemli bir adım oldu. Ancak, uygulamada bu mekanizma az sayıda belediyede istisna olarak kullanılmaktadır.

Belediye meclisi ile ilgili dördüncü düzenleme denetim komisyonu uygulamasıdır. Önceki sistemde mali hesapların incelenmesi konusunda isteğe bağlı olarak meclis tarafından birkaç üye görevlendirilebilirdi. Yeni düzenlemede 10.000 nüfusun üzerindeki belediyeler için denetim komisyonu zorunluluğu getirildi. Meclis tarafından kendi üyeleri içinden her yıl ocak ayında geçici olarak kurulan denetim komisyonu, bir önceki yıla ait gelir ve giderlerin denetlenmesi ve meclise bu konuda rapor sunulmasıyla görevlidir. Denetim komisyonu, meclisin bilgi edinme ve kurum üzerindeki denetim işlevini geliştirecek bir mekanizmadır.

Belediye meclisini güçlendiren beşinci düzenleme meclisin feshi ile ilgilidir. 2005’ten önceki sistemde meclisin kanunda belirlenen yer dışında toplanması, belirli zaman dışında toplanması, her türlü siyasi konuyu görüşmesi ve görevini yapmaması sonucu belediye hizmetlerinin aksaması durumunda meclis feshedilebiliyordu. Yerel siyasetin odağındaki meclisin siyasi konuları görüşmesinin fesih nedeni olması bir çelişki idi. 2005’te belediye kanunu fesih nedenlerini ikiye indirdi. Yeni durumda belediye meclisi, görevlerini aksatmasının belediye hizmetlerini olumsuz etkilemesi ve görevi dışındaki siyasi konuları görüşmesi halinde feshedi-

lebilmektedir. Yeni düzenlemede muğlak gerekçeler varlığını korumakla birlikte kapsamın daraltılması olumlu karşılanabilir.

Belediye meclisi ile ilgili altıncı düzenleme meclis üyelerine toplantılara katılmaları karşılığında mali ödeme yapılmasıdır. Eski sistemde sadece 70.000 nüfusun üzerindeki belediyelerde meclis üyelerine ödeme yapılabiliyordu. Yeni belediye kanunu tüm belediye meclisi üyelerine meclis oturumları ya da komisyon toplantılarına katılmaları karşılığında “huzur hakkı” adıyla mali ödeme yapılmasını getirmiştir. Ulusal düzeyde siyaset yapan halkın temsilcilerinin aksine, belediye meclis üyeleri genelde siyaseti asıl meslekleri yanında bir ek uğraş olarak yapmaktadır. Huzur hakkı, meclis üyelerinin meclis çalışmalarına katılımı noktasında teşvik edici bir unsurdur.

Yerel yönetim reformu kapsamında belediye meclisleri ile ilgili yedinci konuyu şeffaflığı arttırmak için yapılan yeni düzenlemeler ve geliştirilen eski uygulamalar oluşturmaktadır. Meclis toplantıları halka açıktır. Meclis gündemi ve kesinleşen karar özetlerinin çeşitli yollarla halka duyurulması zorunludur. Meclis komisyonlarının raporları ilke olarak herkesin erişimine açıktır. Komisyon raporları meclis kararları gibi çeşitli yollardan kamuoyuna duyurulur. Yukarıda belirtildiği gibi komisyon toplantılarına katılma mekanizmaları oluşturulmuştur. Belediyenin bir yıllık faaliyetlerini içeren ve önemli bilgilerin yer aldığı faaliyet raporu da kamuoyuna açıklanmaktadır. Belediye faaliyetlerinin mevzuata, kurumsal strateji ve başarı ölçütleri ve hedeflere, ulusal politika ve standartlara uygunluk açısından değerlendirilmesi ile ilgili denetim raporları da kamuoyunun bilgisine duyurulmaktadır.

Yerel yönetim reformu kapsamında belirtilmesi gerekli son düzenleme, yerel düzeyde çok yönlü siyasal katılıma imkân sağlayan bir yapı olan kent konseylerinin kurulmasıdır. 1992 yılında Rio de Janeiro’da gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda çerçevesi belirlenen Yerel Gündem 21’e dayanan Kent konseyi uygulaması, Türkiye’de yerel yönetim reformu kapsamında geliştirildi ve yeni bir katılım mekanizması olarak düzenlendi. Kent konseyi belediye kanununda; 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 çalışan bir yapılanma olarak tarif edilmektedir.

Yeni bir demokratik mekanizma olan kent konseylerinin yerel katılım alanını ve tecrübesini genişletmesi, belediye meclislerinin demokratik niteliğine de olumlu katkı yapacaktır (Çukurçayır, 2011: 176). Kent konseylerinde olgunlaştırılan görüşler yasal zorunluluk olarak ilk belediye meclis toplantısında gündeme alınmak zorundadır. Kent konseyleri, yerel halkın talep ve beklentilerinin karar alma sürecine yansiyebilmesi konusunda belediye meclisini destekleyici bir role sahiptir.

Bununla birlikte, Türkiye’de kent konseylerinin henüz kurulma aşamasında olduğu ve az sayıdaki iyi örnek dışında reformun arzu ettiği uygulama düzeyine henüz ulaşamadığı da bir gerçektir.

4. Belediye Meclislerinin Oluşumu

Yerel siyasetin odağında bulunan belediye meclisinin oluşumu, meclisin demokratik niteliğini ve belediye içindeki konumunu belirleyen önemli bir süreçtir. Meclislerin üye sayısı, meclis üyeliği için adaylık, siyasal partilerin aday belirlemedeki rolü ve seçim sistemi meclislerin oluşum sürecindeki temel konuları oluşturmaktadır.

Türkiye’de belediye meclislerinin üye sayısı nüfusa göre belirlenmektedir. Belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun sayına göre meclis üye sayısı 9 ile 55 arasında değişmektedir. Yasal düzenleme 1 milyonun üzerindeki meclis üye sayısını sabit kabul etmiştir. Bununla birlikte, 2014’te uygulamaya konulan sistemde toplam nüfusu 750.000’in üzerindeki illerde büyükşehir belediye modeli uygulanmaktadır. Aşağıdaki tablo büyükşehir belediyesi dışındaki il ve ilçe belediyelerini kapsamaktadır. Büyükşehir belediyesinin meclis üyelerinin oluşumu farklı bir sisteme dayanmaktadır.

Tablo 1 . Belediye Meclisi Üye Sayısı

Belediye Nüfusu	Meclis Üyesi Sayısı
10.000’e Kadar	9
10.001-20.000	11
20.001-50.000	15
50.001-100.000	25
100.001-250.000	31
250.001-500.000	37
500.001-1.000.000	45
1.000.000’dan Fazla	55

Kaynak: Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 1994: Madde 5.

Belediye meclis üye seçiminde her seçim çevresi için seçilecek asıl ve yedek üye sayısı o seçim çevresinin bağlı olduğu il seçim kurulu tarafından tespit olunarak ilgili ilçe seçim kurullarına bildirilir. İlçe seçim kurulları durumu ilan eder. Anayasa ve kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak seçilme yeterliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir. Siyasal partiler, o seçim çevresi için tespit edilen meclis üye adedi kadar

asıl ve yedek olarak ayrı ayrı belediye meclisi üyesi adaylarını belirlerler.

Belediye meclisine üye seçilme bazı şartları taşımayı gerektirmektedir. Meclis üyesi adayları 25 yaşında ve Türk vatandaşı olmak zorundadır. Meclis üyeleri için ikamet şartı bulunmamaktadır. 1993 yılında yapılan düzenleme ile en az 6 ay seçim bölgesinde ikamet etme şartı kaldırıldı. Meclis üyesi adayları ayrıca, Milletvekili Seçimi Kanunu’nda belirtilen sakıncaları taşımamalıdır. Buna göre; ilkokul mezunu olmayanlar, yasal olarak kısıtlılar, askerlik hizmetini yapmamış kişiler, kamu hizmetinden yasaklı olanlar, taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar ve kanunda ayrıntılı biçimde sayılan özel nitelikli suçlardan hüküm giyenler meclis üyesi seçilemezler (Milletvekili Seçimi Kanunu, 1983, Madde 11).

Siyasal partiler belediye meclis üye adaylarını ön seçim, aday yoklaması veya merkez yoklaması yöntemine göre belirleyebilmektedir (Siyasal Partiler Kanunu, 1983: Madde 37). Ön seçim yönteminde, belediye meclis üye adayları ve liste sırası, seçim bölgesinde siyasal partinin seçmen kütüğüne kayıtlı üyelerin katılabileceği bir seçimle tespit edilmektedir. Ön seçim sonuçları siyasi parti için bağlayıcı bir niteliğe sahiptir. Ön seçim yöntemi demokratik bir nitelik taşımaktadır. Siyasi parti merkez yönetimi karşısında, yerel parti teşkilatlarının iradesinin aday listelerine yansımaya imkân vermektedir. Aday yoklaması ön seçim benzeri bir yöntem olmakla birlikte, seçmenlerin niteliği bakımından farklılıklara sahiptir. Aday yoklamasında ön seçimden farklı olarak, o seçim bölgesindeki siyasi partinin tüm üyelerini kapsamayan bir seçmen grubu belirlenir. Siyasi partinin buradaki amacı belirlediği daha dar bir partili grup ile ön seçim gerçekleştirmek ve belediye meclis üye adaylarını tespit etmektir. Ön seçim ve adaylık yoklaması yargının denetimi ve yönetimi altında gerçekleştirilir

Merkez yoklaması, meclis üyesi adaylarının, siyasi partinin Merkez Karar ve Yönetim Kurulu’na doğrudan veya bu kurulun yetki devri halinde il veya ilçe yönetim kurullarınca tespit ve sıralamalarının yapılmasıdır. Türkiye’deki yaygın uygulamada belediye meclis üyesi adayları merkez yoklaması ile belirlenmektedir. Ön seçim ve adaylık yoklaması istisnai olarak uygulanmaktadır. Merkez yoklaması sonucu yerel parti teşkilatlarının iradesini yok sayan adaylar belirlenebilmektedir. Seçmen aday ilişkisi yerine seçmen siyasal parti ilişkisi gelişmektedir. Seçmenler siyasal partiler tarafından önlerine konan listeyi onaylamak zorunda kalmaktadır (Yıldırım ve diğerleri, 2011: 512; Keleş ve Toprak, 2000: 361). Bu durum seçmen ile adaylar arasındaki bağın da zayıflamasını beraberinde getirmektedir. Yerel seçimlerde belediye başkanı ile meclis üyelerinin aynı düzeylerde oy alması adaylardan daha çok siyasal parti tercihlerinin öne çıktığını göstermektedir. Bu durumda aday belirleme süreci kadar, birçok ülkede olduğu gibi, yerel sorunlardan daha çok ulusal siyasal sorunların seçmen davranışı üzerinde etkili olması da etkilidir

(Çitçi, 1996: 7). Türkiye’de belediye ölçeği büyüdükçe siyasal parti merkez teşkilatının belirleyici rolünün arttığı buna karşın ölçek küçüldükçe yerel inisiyatifin arttığı söylenebilir. Genel olarak 20 bin nüfus düzeyi bir sınır durumundadır. 20 bin nüfusun üzerindeki belediyelerde siyasal parti teşkilatları daha belirleyicidir. Bu düzeyin altındaki belediyelerde ise yerel siyasetin aktörlerinin etkisi artmaktadır.

Siyasal partide yerel düzeyde kabul görmeyen kişilerin merkezden tepeden inmece bir anlayışla aday yapılması parti içi demokrasi bakımından önemli bir problem alanıdır. Kesin aday listeleri açıklandıktan sonra siyasi parti teşkilatlarında istifalar veya protesto eylemleri görülebilmektedir. Merkez yoklamasının yerel parti teşkilatlarındaki olumsuz etkisini azaltmak amacı ile bazı siyasi partiler, listelerin kesinleşmesinden önce temayül yoklaması yapmayı tercih etmektedir. Temayül yoklamasında, siyasi parti üyelerinin ve yerel seçmenlerin hangi adayları tercih ettiğini sorgulayan anketler uygulanmaktadır.

Belediye meclisi üye seçimlerinde siyasal partiler, genel merkez yetkili organlarınca belirlenecek miktarda başvuru aidatı alabilmektedir. Bu aidatın miktarı en yüksek devlet memurunun brüt aylığını geçmemektedir. Bu miktar 2016 yılı için 844 ₺’dir (<http://www.bumko.gov.tr/>).

Belediye meclisi üyeliğine bağımsız olarak adaylığını koymak isteyenler, seçime katılacakları seçim çevresinin bulunduğu ilçe seçim kurulu başkanlığına bir dilekçe ile başvururlar. Bağımsız adaylık için başvuranlar, en yüksek derecedeki devlet memurunun brüt aylığı kadar parayı seçim kuruluna yatırmak zorundadır. Bağımsız adayların sayısı 1960’lardan itibaren azalma göstermiştir. Günümüzde oldukça düşük düzeydedir. 2014 yerel seçimlerinde 180 bağımsız meclis üyesi aday olmuştur. Seçim sonuçlarına göre, Türkiye’deki 20.498 meclis üyesinden sadece 5’i bağımsızdır (<http://www.ysk.gov.tr/>, 2014).

Türkiye’de belediye meclisine seçilme ile ilgili önemli bir sınırlama memur statüsünde olanların görevlerinden ayrılmadan aday olamamasıdır. Memurlar istifa ettikten sonra belediye meclis üye adayları olarak başvurabilmekte, eğer seçilemezler ise yeniden memurluğa dönebilmektedir. Ancak, bu süreçteki zorluklar ve meclis üyeliğinin sürekliliği olmayan bir görev olması memurları adaylıktan vazgeçirmektedir (Bulut ve Tanıyıcı, 2007: 364). Kapsamı oldukça geniş tutulan bu sınırlama sonucu toplumun yetişmiş insan gücünü oluşturan ve yerel siyaseti zenginleştirme muhtemel üniversite öğretim elemanı, öğretmen, doktor, mühendis vb. mesleklerini memur statüsünde yapanlar meclislerden uzak kalmaktadır. Uzun yıllar belediye meclisi üyelerinin meslek profili esnaf, emekli, tüccar, mühendis ve avukat olarak devam etmiştir. Türkiye’de son yıllarda özel sektörün gelişmesi ile kamu memurluğu dışında meslek alanlarının genişlemesi sonucunda özellikle büyük şehirlerdeki belediye meclis üyeleri mesleklerinin de çeşitlendiği gözlemlenmektedir.

Türkiye’de belediye meclisi ve belediye başkanı seçimleri 1982 Anayasası’na göre beş yılda bir yapılır. Yargı yönetimi ve denetimi altındaki seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm ilkelerine gerçekleştirilir. Türkiye’de belediye meclislerinin oluşumu ile ilgili düzenleme 1984 tarihli 2972 sayılı kanun, belediye meclisi üyelerinin seçim sürecini, meclislerin üye sayısını ve meclis üyesi olabilme şartlarını düzenlemektedir.

Belediye meclisi üye seçiminde onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi ile kontenjan adaylığı birlikte uygulanmaktadır. Belediye başkanlığı için çoğunluk sistemi geçerlidir. Türkiye’de belediye meclis üyelerinin seçiminde kullanılan nispi temsil yöntemi 1963 yılında getirilmiştir (Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 1963). 1984’teki değişiklik ile bu sisteme onda birlik baraj uygulaması eklenmiştir. Seçime katılan siyasal partilerin meclise üye gönderebilmeleri için belediye seçim çevresinde kullanılan geçerli oyların toplamının onda birinden fazla oy almaları gerekmektedir. Bu oranın altında kalan siyasal parti adayları ve bağımsız üyeler meclis üye hesabına katılmaz.

Belediye meclisi üye seçimlerinde baraj yönteminin getirilmesi, nispi temsilin oransal adalet dengesini bozarak, çok oy alan partilerin üye sayısının artmasına, %10’un altında oy alan partilerin ise üye elde edememesine yol açacak adaletsizlikler içermektedir. Ayrıca, barajı geçmekle birlikte düşük oy oranına sahip partiler de üye kabına uğramaktadır. Bu sistemde barajın altında kalan siyasal parti sayısı ne kadar artarsa, meclis dışında kalan seçmen tercihlerinin oranı da artmaktadır (Arıkboğa ve diğerleri, 2007: 28). Yasa koyucunun buradaki temel yaklaşımı, belediye meclisinde çoğunluğu elde eden partinin daha fazla üye çıkarılması ve mecliste azınlığa düşmemesidir. Böylece, belediye başkanının arkasında çoğunluğa sahip güçlü bir iktidar bloğu oluşacaktır. Meclis ile yürütmenin uyumunun belediyeye istikrar getirmesi hedeflenmiştir.

1988 yılında 2972 sayılı kanundaki değişiklik ile baraj sistemi yanına kontenjan adaylığı sistemi de getirilerek, meclisteki iktidar bloğunun gücü daha da artırılmaya çalışıldı. Kontenjan sisteminde siyasal partiler meclis üyesi seçimlerinde meclisin toplam üye sayısına göre 1 ile 6 arasında kontenjan adayı gösterirler. Örneğin, 15 belediye meclis üyesi seçilecek bir seçim çevresinde, siyasi partiler 13 asıl üye, 15 yedek üye ve 2 kontenjan ismi bildirmektedir. Bir şehirdeki belediye meclisi üye seçiminde en çok oyu alan parti, ek olarak kontenjan adaylarının tümünü meclise sokmaktadır. Belediye meclisi üye seçiminde çoğunluğu elde eden parti, onda birlik baraj ile daha fazla üye çıkarmanın yanında kontenjan adayları ile üye sayısını daha da arttırmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde meclisin oluşumu diğer belediyelere göre farklılık göstermektedir. Türkiye’de 1984’te kurulan büyükşehir belediye modeli zaman içinde yasal düzenlemeler ile gelişme göstermiştir. İki kademeli federatif bir yapıya sahip büyükşehir belediye modelinde alt kademe ilçe belediyeleri bulunmaktadır. Üst kademeyi ise büyükşehir belediyesi oluşturmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi diğer belediyeler gibi mahalli idareler seçimlerinde doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Büyükşehir belediyesinin bulunduğu ildeki ilçelerin belediye başkanları ve ilçe belediye meclislerinin 1/5 üyesinin bir araya gelmesi ile oluşmaktadır. Ayrıca, doğrudan halk tarafından seçilen büyükşehir belediye başkanı aynı zamanda meclisin de başkanıdır. Büyükşehir belediye meclisi bu niteliği ile bir ilçeler kurulu yapısına sahiptir (Erder ve İncioğlu, 2008: 35). Büyükşehir belediye meclisi, diğer belediye meclisleri ile aynı meclis çalışma yönetmeliği çerçevesinde çalışmakta ve karar almaktadır.

Tablo 2. Türkiye’de Belediye Meclis Üye Sayıları

	2004 Yılı	2009 Yılı	2014 Yılı
Belediye Sayısı	3.225	2.950	1.396
Belediye Meclis Üyesi Sayısı	34.477	34.556	20.498
Bağımsız Belediye Meclis Üyesi Sayısı	17	14	5

Kaynak: Belediye İstatistikleri, <http://www.migm.gov.tr>;
Mahalli İdareler Seçimi Sonuçları, <http://www.tuik.gov.tr>.

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili reform adımları belediye sayılarını ve dolayısıyla belediye meclisi üye sayılarını da etkilemektedir. 2004 ve 2005 tarihli belediyelerle ilgili önemli düzenlemelerden sonraki reform adımları ağırlıklı olarak büyükşehir belediye modeli ve küçük belediyeler problemi ile ilgilidir. 2008 yılında büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yer alan ilk kademe belediyelerinin (belde belediyeleri) kaldırılması ile belediye sayısında düşme oldu. Buna karşın belediye meclisi üye sayısı aynı düzeylerde kaldı. Belediyelerin artan nüfusu, meclis üyesi sayısını da arttırdı. 2014’teki diğer bir reform adımı ile 14 yeni büyükşehir belediyesi kuruldu ve büyükşehir belediyeleri sınırlarında yer alan belde belediyeleri ile köyler mahalleye dönüştürüldü. Ayrıca, Türkiye genelinde nüfusu 2000’inin altındaki belde belediyeleri kaldırılarak köye dönüştürüldü. (On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ..., 2012: Madde 1 ve Geçici Madde 2). Belde belediyeleri ile ilgili bu adımlar toplam belediye sayısını %53 oranında, belediye meclisi üye sayısını ise %41 oranında azalttı.

Türkiye’deki belediye meclis üyelerinin cinsiyet dağılımı incelendiğinde erkek üyelerin ağırlıkta olduğu bir profil görülmektedir. Meclis üyelerinin 2004’te %2,4’ü, 2009’da %4,2’si ve 2014’te %10,8’i kadındır (<http://www.migm.gov.tr>,

2014). Türkiye’deki sistemde Son yıllardaki önemli artışa rağmen kadın üyelerin meclislerdeki oranı düşük düzeydedir. Belediye meclislerindeki kadın üye sayısı 50.000 nüfusun altındaki yerlerde düşerken bu düzeyin üstündeki belediyelerde ise ortalamanın üstüne çıkmaktadır (Arıkboğa, 2009: 28). Kadınların nispeten ekonomik güçlerinin zayıflığı, siyaset alanına yönelik ilginin düşüklüğü, siyaset alanı dışındaki toplumsal örgütlenmedeki görece zayıflıkları, siyasal partilerin adaylık süreçlerinin elverişsizliği gibi nedenler kadın temsilini azaltan başlıca nedenler olarak öne çıkmaktadır (Negiz ve Üçer, 2012:5).

Tablo 3 . Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Yaş Durumu (%)

Yaş Dilimi	2009 Yılı	2014 Yılı
25-29	3,5	4,1
30-34	8,0	8,3
35-39	13,1	12,8
40-44	16,3	15,7
45-49	19,4	16,7
50-54	17,7	17,9
55-59	12,7	13,9
60-64	6,1	7,4
65-69	2,2	2,6
70-74	0,7	0,5
75 ve üstü	0,2	0,2
Toplam	100,0	100,0

Kaynak: Mahalli İdareler Seçimi Sonuçları, <http://www.tuik.gov.tr>.

Türkiye’deki belediye meclis üyelerinin yaş dağılımı incelendiğinde 40-54 yaş arası dilimlerin daha ağırlıklı olduğu görülmektedir. En ağırlıklı dilim 2009’da 44-49 yaş iken 2014’te 50-54 yaş dilimidir. Belediye meclislerinde gençlerin oranı son seçimdeki sınırlı artışa rağmen düşüktür. 60 yaş üstü meclis üyelerin oranı %10 düzeyindedir. Türkiye’deki belediye meclisleri orta yaşlı görünüme sahiptir. Ülke nüfusu içinde genç nüfusun fazlalığına rağmen belediye meclislerine bu durum yansımamaktadır.

Tablo 4 . Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Yaş Durumu (%)

Eğitim Durumu	Belediye Meclis Üyeleri			Türkiye Nüfusunun Eğitim Durumu (15+ Yaş)
	Erkek	Kadın	Toplam	
Okuma yazma bilmeyen	0,2	0,2	0,2	4,6
Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	0,9	1,0	0,9	6,7
İlkokul	21,6	6,2	19,9	26,1
İlköğretim	7,5	7,8	7,5	20,8
Ortaokul veya dengi okul	10,9	4,3	10,2	4,9
Lise veya dengi okul	29,9	29,0	29,8	21,0
Yüksekokul veya fakülte	25,4	44,7	27,4	11,7
Yüksek lisans	2,4	5,5	2,7	0,9
Doktora	0,3	0,8	0,4	0,3
Bilinmeyen	1,0	0,6	1,0	2,9
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: Mahalli İdareler Seçimi Sonuçları ve Ulusal Eğitim İstatistikleri Veri Tabanı, <http://www.tuik.gov.tr>.

Türkiye’deki belediye meclisi üye profili genel olarak seçkin bir özellik taşımaktadır. Temsilciler, temsil ettikleri seçmen kitlesinden eğitim düzeyi, meslek grubu ve gelir düzeyi bakımından daha üst düzeyde bulunmaktadır. Büyük ölçekli şehirlerde bu fark artarken, daha küçük ölçekli şehirlerdeki belediye meclislerinde bu fark azalmaktadır. Türkiye’deki belediye meclis üyelerinin eğitim durumuna bakıldığında lise ve üniversite mezunlarının ağırlıkta olduğu görülmektedir. Bu dilimdekilerin düzeyi, genel nüfustaki oranların oldukça üzerindedir. Kadın üyeler mecliste az sayıda temsil edilmelerine rağmen eğitim düzeyi bakımından erkek üyelere göre daha iyi düzeydedir.

5. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

Türkiye’de yerel yönetim reformu sürecinde çıkarılan 2005 tarihli belediye kanununda meclisin görev ve yetkileri ayrıntılı biçimde yeniden düzenlendi. Belediyelere reform sürecinde tanınan yeni görev ve yetkilerin bir kısmı meclisin görev alanına girdi. Bunlardan bazıları stratejik plan, performans programı, norm kadro uygulaması, kardeş şehir ilişkileri ve çevre düzeni planı olarak sayılabilir. Belediyenin görev alanının genişlemesi meclisin şehir yönetimindeki rolünün artmasına da olumlu etki yapmaktadır.

Belediye Kanunu’nda yer alan belediye meclisi görevleri; belediyenin kurumsal

yapısı ve yönetimi, belediyenin mali işleri, belediyenin imar ve şehircilikle ilgili hizmetleri ve belediyenin diğer belediyelerle olan ilişkileri olarak dört ana başlık altında gruplandırılabilir (Belediye Kanunu, 2005: Madde 18).

Meclisin, belediyenin kurumsal yapısı ve yönetimi ile ilgili görevleri;

- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,
- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarına karar vermek,
- Belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerine karar vermek.

Meclisin, mali işlerle ilgili görevleri;

- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına karar vermek,
- Taşınmaz malların üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek,
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesine karar vermek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve belli bir miktarın üzerindeki dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek,
- Bütçe içi işletme ile ticari ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek,
- Belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

Meclisin, imar ve şehircilikle ilgili görevleri;

- Belediyenin imar planlarına karar vermek,

- İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.
- Büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni planını kabul etmek,
- Mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek,
- Mücevir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek,
- Beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,
- Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek.

Meclisin, diğer belediyelerle ilişkiler konusundaki görevleri;

- Diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- Yurt içindeki ve yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına ve kardeş kent ilişkileri kurulmasına karar vermek,
- Diğer belediyelerle ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine karar vermek.

6. Belediye Meclisinde Karar Alma Süreci

Belediye kanununda belediye sınırları içinde ikamet eden herkes o şehrin hemşerisi olarak kabul edilmektedir. Hemşerilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma ve belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakları olduğu kanunda düzenlenmiştir. Türkiye’de yerel düzeyde toplumu bağlayıcı karar alma yetkisi kentlerde belediye meclislerine aittir. Bu nitelikleri ile belediye meclisleri, yerel siyasetin odağında yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi olan illerde çok sayıda belediyenin bulunması nedeniyle kentsel siyasetin odağı da birden fazla belediye arasında paylaşılmış durumdadır. Alt kademedeki belediye meclisleri ilçe ölçekli kararlar alırken, ilçe belediye meclisleri üyelerinin de bulunduğu büyükşehir belediye meclisi il düzeyinde karar alma imkânına sahiptir.

Meclislerdeki karar alma sürecini iki boyut çerçevesinde incelemek mümkündür. Birincisi, belediye meclisin görev alanına giren ve gündemine gelen konuların görüşülerek karara bağlanması sürecini ifade eden, teknik içeriğe sahip dar kapsamlı boyuttur. İkinci boyut ise, konunun belediye meclisi gündemine gelmeden önceki safhayı, kararın oluşmasını ve kararın uygulanmasını içine alan geniş kapsamlı boyuttur. İkinci boyut, siyasal sistem içinde yer alan tüm unsurların karar alma sürecindeki rolleri ve süreci etkileme çabalarının bütünüdür.

6.1. Meclis Toplantıları

Belediye meclisindeki karar alma sürecinin dar boyutunu yasal süreç oluşturmak-tadır. Türkiye’deki sistemde belediye meclisinin çalışması ile ilgili temel hükümler belediye kanununda yer almaktadır. Ayrıca, meclisin çalışmasını ayrıntılı biçimde düzenleyen yönetmelik bulunmaktadır. Yerel yönetim reformu kapsamında 1930 tarihli belediye meclisi çalışma yönetmeliği 2005 yılında yenilendi. Belediye meclisindeki toplantı çeşitleri, gündemin oluşumu, müzakereler, karar alınması gibi konular bu çerçevede ele alınmaktadır.

Belediye Meclislerinin toplantıları üç çeşit olarak düzenlenmiştir. Birincisi, mahalli idareler seçim sonuçlarının ilan edildiği günü takip eden beşinci gün üyelerin ilk toplantı için bir araya gelmesidir. Belediye başkanının başkanlığında yapılan bu ilk toplantıda, meclisin birinci ve ikinci başkan vekilleri ve en az iki kâtip üye 2 yıllık görev yapmak üzere gizli oylama ile seçilir. İlk toplantıda belediyenin üç organından biri olan belediye encümeninde meclisi temsil eden üyelerin belirlenmesi zorunlu tutulmuştur. Bu amaçla gizli oylama ile encümen üyeleri seçimi gerçekleştirilir. Meclis ihtisas komisyonlarına üye seçimi ilk toplantıda yapılabildiği gibi sonraki toplantılara da bırakılabilir (Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği [BÇY], 2005: Madde 5).

Belediye meclislerindeki ikinci tür toplantı çeşidi “Olağan Toplantı”dır. Belediye meclisi normal düzende her ay toplanmaktadır. Ancak, kendi belirleyebileceği bir ayda tatil yapabilir. Her ayın ilk haftasında yapılan toplantı günleri, büyükşehir belediyeleri için ayın ikinci haftası olarak belirlenmiştir. Meclisin toplantıya başlayabilmesi için üyelerin salt çoğunluğunun salonda hazır bulunması gereklidir. Örneğin, 31 üyeli bir mecliste belediye başkanı ile birlikte üye tam sayısı 32 olur. Meclisin toplantıya başlayabilmesi için en az 17 üyenin hazır bulunması gereklidir. Belediye meclislerinin olağan toplantıları 5 günü aşamaz. Bu durumun tek istisnası bütçe görüşmeleridir. Bütçenin görüşüldüğü aydaki toplantı, en fazla 20 güne kadar uzatılabilmektedir (BÇY, 2005: Madde 6).

Üçüncü tür toplantı çeşidi “Olağanüstü Toplantı”dır. Belediye başkanı, acil durumlarda gerekli gördüğü takdirde belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırabilmektedir. Bununla birlikte, olağanüstü toplantı sayısı yılda en fazla üç kez ile sınırlandırılmıştır. Olağanüstü toplantılarda sadece çağrıyı gerektiren konuların görüşülmesine izin verilmiştir.

Meclis toplantılarının belediyenin meclis toplantı salonu olarak belirlenen yerde yapılması zorunludur. Bunun dışında toplantı yapılmasını gerektiren zorunlu bir durumda, belediye başkanının belirlediği yerde, toplantı gününden en az üç gün önceden üyelerle bildirilmek ve belediye sınırları içerisinde olmak şartıyla toplantı yapılabilmektedir.

Belediye Meclisinde görüşülecek tüm konular meclisin gündemini oluşturmak-tadır. Gündemin belirlenmesinde ana rol meclisin de başı durumundaki belediye başkanına verilmiştir. Meclis gündemi, toplantı öncesinde belediye başkanı tarafından belirlenmekte ve meclis toplantılarından en az üç gün önce üyelere bildirilmektedir. Gündemin aynı zamanda halka da duyurulması gereklidir. Bu duyuru, meclis toplantı salonunun girişine, belediye ilan panosuna veya halkın yoğun olarak bulunduğu ve gelip geçtiği yerlere ilan asılarak; gazete, internet, radyo ve televizyon yayını gibi yöntemlerden biri veya birkaçı kullanılarak yapılması gerekmektedir (BÇY, 2005: Madde 8).

Yerel yönetim reformu kapsamında belediye meclisini güçlendiren önemli değişiklikler yapılmakla birlikte, belediye başkanının meclis üzerindeki rolü korundu. Meclis, kendi içinden seçilen bir başkana sahip değildir. Belediye başkanı, meclisin de başkanı olarak toplantıları yönetmekte ve gündemi belirlemektedir. Belediye başkanının yürütme organı olması yanında karar alma organının da başkanlığını yürütmesi meclisin gücünü azaltırken başkanın gücünü arttırmaktadır.

Meclis toplantılarının ilk gününde belediye başkanı veya meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili farklı konuların da gündeme alınmasını önerebilmektedir. Ancak, bu durumda önerilen gündem maddesinin toplantıya katılanların salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesi şartı bulunmaktadır. Meclis üyelerinin toplantı sırasında önerdikleri gündem maddeleri için salt çoğunluk şartı aranması, üyelerin kentle ilgili önerilerini kısıtlayıcı bir durum oluşturabilmektedir. Salt çoğunluk şartı, parti disiplini ve meclisteki iktidar grubunun çoğunluğu gibi faktörlerin aşılması, daha bağımsız bir süreçte üyeler tarafından gündem maddesi önerilmesini zorlaştırıcı bir unsur olabilmektedir. Özellikle, salt çoğunluğun altında bir oranla mecliste temsil edilen muhalefet partili üyelerin gündem önerebilme şansı meclisin demokratik anlayışı ile ilgilidir.

Meclis toplantılarında gündemin görüşülmesi, üyelerin söz alması ve meclis başkanının rolü ile ilgili ayrıntılı bir usul tanımlanmıştır. Meclis toplantılarında ağırlıklı rol meclis başkanına aittir. Meclis başkanı toplantının ilk safhasında, gündeme geçilmeden önce meclise sunulacak konular ve meclis başkanlığına hitaben yazılmış dilekçeler var ise, bunları meclis üyelerine sunmaktadır. Meclis üyelerinin gündem dışında konuşma isteğinin varlığı durumunda, bu istek yazılı olarak meclis başkanlığına bildirilmektedir. Gündemle ilgili olarak olumlu ve olumsuz görüş bildirmek isteyen birer üyeye de söz verilmektedir. Daha sonra ise gündem maddeleri okunarak görüşmelere geçilmektedir (BÇY, 2005: Madde 11).

İmar konuları ve yıllık bütçe ile ilgili gündem maddelerinin ilk önce ilgili komisyona havale edilmesi ve oradan gelecek görüş sonrasında görüşülmesi zorunludur. İmar ve bütçe dışında kalan gündemdeki diğer konular ile meclis üyelerinin

teklifleri, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü halinde komisyonlara havale edilmeden görüşülerek karara bağlanabilir (BÇY, 2005: Madde 21).

Mecliste üyeler konuşmak istediklerinde meclis başkanına izin için başvurmalıdır. Siyasi parti grupları ve ilgili komisyon temsilcilerine izin konusunda öncelik tanınmaktadır. Başkanlık, mecliste en fazla temsile sahip partiden başlayarak sıraya göre üyelere söz vermektedir. Meclisteki konuşmaların başkana hitaben yapıldığı kabul edilmiştir. Başkan ise her zaman söz hakkında sahiptir.

Mecliste, ihtisas komisyonları ve siyasi parti grupları adına yapılacak konuşmalar 20’şer dakika, üyelerin konuşmaları ise 10’ar dakika ile sınırlıdır. Bütçe ve yatırım programı görüşmelerinde parti grupları için bu süreler iki kat olarak uygulanmaktadır. Bununla birlikte, meclis üyeleri tarafından bu sürelerin değiştirilmesine karar verilebilmektedir (BÇY, 2005: Madde 11).

Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. tutulmuştur. Bu çerçevede, meclis görüşmeleri sırasında söz alan üyenin konu dışına çıkması, kişiliğe dokunur söz söylemesi, diğer üyelerin sözünü kesmesi ve meclisin düzenini bozacak davranışta bulunması durumunda başkan müdahale etme hakkına sahiptir. Uyarıya rağmen davranışlarında ısrar eden üye, başkanın talimatıyla görevliler tarafından meclisten çıkartılabilmektedir. Oturuma ara verme ve birleşime son verme yetkisi başkana aittir (BÇY, 2005: Madde 12). Meclis toplantıları kural olarak halka açıktır. Meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli teklifi üzerine toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı ile kapalı oturum yapılabilir.

6.2. Mecliste Karar Alma

Yerel düzeyde toplumu bağlayıcı karar alma süreçlerine ilişkin, siyasal sistem içindeki unsurların rolleri ve süreci etkileme çabalarının bütünü, yerel siyaset olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede, yerelin sahip olduğu siyasal, ekonomik, coğrafi ve sosyal özelliklerin siyaset sürecine çok boyutlu etkileri yerel siyasetin de niteliğini belirler. Yerel düzeyde alınan kararların çok sayıda insanın yaşamını ilgilendirmesi, yönlendirmesi, eşitliği, özgürlüğü ve hakların dağıtımını, kaynakların ve değerlerin paylaşımını biçimlendirmesi, bu süreçleri ve süreci etkileyen unsurları önemli hale getirmektedir.

Yerel siyasetle ilgili en önemli soru, kentin yönetimi ile ilgili kararları kimin aldığıdır. Neredeyse her yetişkin vatandaşın oy kullanabilme imkânına sahip olmasına rağmen, siyasal sistemde bilgi, zenginlik, sosyal konum, memurlara erişim ve diğer kaynakların dağıtımı konusunda eşitsizliklerin varlığı karşısında gerçekte top-

lumu kim yönetmektedir (Dahl, 1961: 1) Kentin yönetimi ile ilgili kararları kimin aldığı ile ilgili sorunun cevabını, siyasal unsurların niteliği ve karar alma sürecine yaptıkları etki oluşturmaktadır. Bu etkinin yoğunluğu ve gücü, kararların kimlerin ya da hangi grupların çıkarlarına uygun olarak alındığını da belirlemektedir.

Türkiye’de belediye meclislerindeki karar alma süreçleri üzerinde etkili olan faktörleri belediye içi ve belediye dışı olarak iki başlık altında sınıflandırmak mümkündür. Belediye içi faktörleri, meclis üyeleri, belediye başkanı, belediye başkan yardımcıları, belediye birim yöneticileri ve meclisteki siyasal parti grup başkanları oluşturmaktadır. Belediye dışı unsurlar ise, vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları, baskı grupları, ekonomik seçkinler, mahalle muhtarları, kanaat önderleri, dini gruplar, önemli aileler, siyasi parti teşkilatları, hükümet üyeleri, milletvekilleri, meslek örgütleri olarak sayılabilir.

Belediye meclisinde alınan kararlar, belediye içi ve dışında yer alan unsurların birlikte ama her karar için farklı yoğunlukta etkilediği bir süreç sonunda alınmaktadır. Belediye meclisinde ele alınan konunun niteliği, belediyenin ölçeği, kararın etkisinin yayılacağı alan, yerel ve yerel üstü siyaset alanı etkileşimi, ülkedeki yönetim sisteminin merkezîyet-yerinden yönetim bakımından durumu gibi unsurlar belediye içi ve dışı faktörlerin süreçteki etkilerinin düzeyini belirlemektedir. İç ve dış faktörlerin etkilediği karar alma süreci sonucunda bir konu hakkında karar alınması kadar “karar alınmaması” da bu etkinin diğer bir yansıması olabilmektedir.

Türkiye’deki uygulamada siyasal partiler belediye meclislerinde üyeler üzerinde önemli etkilere sahiptir. Siyasal partilerle ilgili yasal mevzuata göre partiler belediye meclislerinde mensup olan üyelerden bir grup oluşturarak çalışma yürütür. Meclisteki her siyasi parti grubunun bir başkanı bulunmaktadır. Meclisteki parti grubu meclis gündemindeki konular hakkında meclis toplantısından önce ön görüşme yaparak grup kararı alabilmektedir. Grup kararı bağlayıcıdır ve uymayanlar için ciddi yaptırımlar söz konusudur.

Siyasal parti grup kararı meclis üyelerinin özgür iradelerini sınırlayabilmektedir. İktidara mensup bir üye karşı olduğu bir konuda evet oyu vermeye, muhalefete mensup bir üye ise olumlu bulunduğu bir konuya hayır oyu vermeye mecbur olabilmektedir. Ayrıca, meclisteki müzakerelerde meclis üyeleri şahsi görüşlerini açık olarak dile getirememektedir. Grup kararının istisna olması gerekir iken Türkiye’deki belediye meclislerinde yaygın bir uygulamadır. 2007 yılında İstanbul’da belediye meclisleri üzerine yapılan bir araştırmada, meclis üyeleri üzerinden karar alma sürecine etki eden belediye dışı faktörlerin etkisi araştırılmıştır. Yerel halktan sonra en etkili diğer faktörler etki derecesine göre; siyasal parti teşkilatları, hükümet üyeleri, bölge milletvekilleri ve baskı grupları olarak sıralanmaktadır (Arıkboğa ve diğerleri, 2007, 91). Yerel yönetim reformu sürecinde merkezi

yönetimin yerindeliğe dayalı idari vesayet yetkisi kaldırılmakla birlikte, siyasal partilerin belediye meclisi üzerindeki etkisi devam etmektedir.

Belediye meclisleri, bir konu üzerinde toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alabilir. Bununla birlikte, her durumda karar yeter sayısı meclis üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz (Belediye Kanunu, 2004: Madde 22). Belediye başkanı, meclis üye tam sayısına dahil kabul edilmiştir. Oyların eşitliği durumunda başkanın kullandığı oy yönünde çoğunluk sağlanmış sayılmaktadır. Bu durum sadece açık oylamalarda ve karar yeter sayısı bulunması durumunda geçerli kabul edilmiştir. Belediye başkanına meclisin kararlarını etkileyebilmesi için önemli bir ağırlık verilmiş durumdadır. Özellikle az sayıda meclis üyesine sahip belediyelerde başkanın eşitlik durumundaki ağırlığı kararlar üzerinde daha fazla etkili olmaktadır.

Meclis gündemine gelen bir konu hakkında gizli, işaretle ve açık oylama olmak üzere üç türlü oylama yapılmaktadır. Tüm oylama çeşitlerinde üyelerin oylarını bizzat kullanmaları şarttır. Bununla birlikte, gizli oy kullanmada fiziki bakımdan engeli olanlar tayin edecekleri kişiler eliyle oy kullanabilmektedir. Mecliste görüşülen konular içeriklerine göre salt çoğunluk, nispi çoğunluk, nitelikli çoğunluk, oyçokluğu veya oybirliği ile kabul veya reddedilmektedir. Mecliste bütçe ve kesin hesap istisna olarak tümüyle reddedilemez. Ancak, değişiklik yapılmak suretiyle kabul edilebilir. Mecliste reddedilen bir konu, aynı toplantıda yeniden gündeme alınıp görüşülemez (BÇY, 2005: Madde 14).

Meclis tarafından kabul edilen kararlar, büyükşehir belediyelerinde 7 gün, diğer belediyelerde 5 gün içinde belediye başkanı tarafından itiraz edilmez ise kesinleşir. Meclis kararları kesinleştikten sonra en geç 7 gün içinde illerde valiye ilçelerde kaymakama bilgi amacıyla gönderilir. Mülki amirlerin herhangi bir onay yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmemektedir. Kesinleşmiş meclis kararlarının özetleri 7 gün içinde uygun yöntemlerle halka duyurulur (Belediye Kanunu, 2004: Madde 23).

Büyükşehir ilçe belediyelerinde imarla ilgili kararların kesinleşme süreci yukarıda belirtilen süreçten farklıdır. İlçe belediye meclisi tarafından imarla ilgili alınan kararlar görüşülmek üzere büyükşehir belediye meclisine gönderilir. Burada nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra, büyükşehir belediye meclis kararı gibi kesinleşir.

Belediye başkanı, meclis kararını hukuka aykırı görür ise, gerekçesini de belirterek büyükşehir belediyelerinde 7 gün, diğer belediyelerde 5 gün içinde kararı meclise geri gönderebilir. Belediye meclisi, başkanın itiraz ettiği kararı yeniden görüşür. Meclis önceki kararında hiçbir değişiklik yapmadan, toplam üye sayısının salt çoğunluğunun oyu ile tekrar kabul eder ise kararında ısrar etmiş olur. Karar,

başka işleme gerek kalmadan kesinleşir. Meclisin ısrar kararı belediye başkanı tarafından tekrar meclise iade edilemez. Bu durumda meclis kararının kesinleşme tarihi, ikinci kararın tarihidir (BÇY, 2005: Madde 17).

Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen karar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilir. Belediye başkanının itiraz ederek yeniden görüşülmek üzere meclise gönderdiği kararlar meclis tarafından değiştirilerek kabul edilir ise bu ısrar kararı sayılmaz. Bu artık yeni bir karardır. Belediye başkanı tarafından yeniden meclise geri gönderilebilir.

Belediye başkanına meclis kararları üzerinde açık bir veto yetkisi tanınmıştır. Reform kapsamında meclis kararlarının mülki idare amirlerince onaylanması yöntemi kaldırılmakla birlikte, meclis kararlarının denetimi rolü belediye başkanına verilmiştir. Meclisin başkanlığını yapması, gündemi belirleme yetkisi, veto yetkisi ve siyasal parti desteği belediye başkanını meclis kararları üzerinde oldukça etkili bir konuma yükseltmektedir. 2007 yılındaki belediye meclis kararları üzerinde belediye içi faktörlerin etkisini araştıran bir çalışmada belediye başkanı yüksek oranla ilk sırada gelmektedir (Arıkboğa ve diğerleri, 2007, 93).

Meclis tarafından kabul edilen kararlar yukarıda da belirtildiği gibi mülki idare amirinin onayına gerek olmadan kesinleşmekte ve yürürlüğe girmektedir. Bununla birlikte kanun, bazı kararları bu sürecin dışında tutarak mülki idare amirinin onayına tabi tutmuştur. Belediye Kanunu’nun 81’inci maddesine göre, cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlar ilde valinin ilçelerde ise kaymakamın onayı ile yürürlüğe girer.

7. Belediye Meclis Komisyonları

Belediye meclislerinin temel işlevi olan karar alma sürecindeki önemli unsurlardan birisi meclis ihtisas komisyonlarıdır. Belediye meclisi üyelerinden oluşan komisyonlar, gündemdeki konularla ilişkin ayrıntılı inceleme ve değerlendirme yaparak meclisteki kararların daha sağlıklı biçimde oluşmasına katkı sağlamaktadır. Yerel hizmetlerin teknik boyutunun artması ve karmaşıklaşması uzmanlaşma ihtiyacını, dolayısıyla komisyon tipi yapıların önemini arttırmaktadır.

Türkiye’de belediye meclislerinde komisyon tipi çalışma yönteminin uygulanmasının tarihi Osmanlı Dönemi’ne kadar gitmektedir. Günümüzdeki komisyonların karşılığı o dönemde “Encümen” olarak ifade edilirdi. Belediye meclisinde bütçe ve kesin hesaplarının incelenmesi için bir encümen kurulması zorunlu idi. Mali konular dışındaki konularda ise isteğe bağlı olarak encümen kurulmasına da imkân

tanınmıştı. Osmanlı Dönemi’nde olduğu gibi 1930 tarihli Belediye Kanunu’nda da belediye meclis komisyonları uygulaması “Encümen” adıyla sürdürüldü. Belediye meclislerinde her toplantı döneminde gündemdeki konuları incelemek üzere encümen kurabilirdi. Meclis gündemindeki konular hakkında karar alınmadan önce ilgili komisyon raporu okunur, sonra müzakerelere geçilirdi. Türkiye’de 1930’da Belediye Kanunu ve Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği ile kurulan meclis encümeni yapısı, 2005’e kadar değişmeden yürürlükte kaldı.

Türkiye’de 2003 yılından sonra kamu yönetimi alanında görülen yeniden yapılanma çabalarının bir ürünü olarak çıkarılan 2004 tarihli Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarihli Belediye Kanunu ve Belediye Meclisleri Çalışma Yönetmeliği çerçevesinde meclis komisyonları yeniden düzenlendi. Yeni düzenlemelerde Osmanlı Dönemi’nden itibaren kullanılan meclis “encümen” ifadesi “komisyon” olarak değiştirildi. Belediye meclislerinin tek karar organı durumuna getirilmesi, meclisin her ay toplanmaya başlaması gibi meclisin konumunu güçlendirici düzenlemelere paralel olarak meclis komisyonları da karar alma sürecinde daha etkin biçimde konumlandırıldı (Oktay, 2013, 99-101).

Belediye Kanunu’na göre nüfusu 10.000 ve aşağı olan belediyelerde meclis komisyonu kurulması isteğe bağlıdır. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe komisyonu ile imar komisyonunun kurulması zorunludur. Diğer alanlarda komisyon kurulması ise meclisin isteğine bırakılmıştır. Büyükşehir belediyelerinde, ölçek büyüklüğü de göz önüne alınarak, imar ve bayındırlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, eğitim ve kültür komisyonu, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur (Belediye Kanunu, 2004: Madde 24).

Belediye meclisi, üyeleri arasından en az 3 en fazla 5 kişiden oluşan komisyon kurabilir. Büyükşehir belediye meclisleri için komisyon üye sayısı en az 5, en çok 9’dur. Belediye meclisi, mahalli idareler seçim sonuçlarından sonraki ilk toplantısında meclis komisyonu üyelerini seçer. Belediye meclisi, komisyonlara üye seçiminden önce, kurulacak komisyonun adını ve üye sayısını belirler. Meclis komisyonlarının bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı da meclis kararında belirtilir.

Meclis, her komisyon için aynı sayıda üye seçmek zorunda değildir. Örneğin, imar komisyonu için 5 üye seçilirken kültür komisyonu için 3 üye seçilebilir. Komisyonların üye sayıları meclis tarafından belirlendikten sonra gizli oyla seçim yapılır. Komisyondaki üyelerin dağılımında meclisteki her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin sayısının meclis üye tam sayısına oranlandığı bir yöntem uygulanır. İhtisas komisyonları üyeliği için meclisteki siyasi parti grupları aday gösterebileceği gibi, meclis üyeleri de parti adına komisyon üyeliğine aday olabilir.

Meclis üyelerinin aynı anda birden fazla komisyonda görev yapması mümkündür.

Meclis ihtisas komisyonu üyeleri, seçildikten sonra ilk toplantılarında kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Komisyon, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Komisyon üyeliklerinde eksilme olduğu takdirde, meclis tarafından yeni üye seçilir. Komisyon toplantılarına üst üste üç defa mazeretsiz olarak katılmayan üyenin üyeliği meclis kararı ile düşürülebilir. Partisinden istifa eden meclis üyesinin ihtisas komisyonu üyeliği de düşer tarihidir (BÇY, 2005: Madde 11).

İhtisas komisyonları toplantılarını, meclisin toplantı süresi içinde veya takip eden günlerde yapar. Meclis toplantısını takip eden günlerde imar komisyonu en fazla 10 iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyon raporu zamanında meclise sunulmadığı takdirde, meclis başkanı tarafından rapor beklenmeden ilgili konu doğrudan gündeme alınır. Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur. Komisyon raporları, isteyenlere belediye meclisi tarafından tespit edilecek bedel karşılığında verilir. Komisyon üyelerine, toplantılarına katıldıkları her gün için, meclis tarafından belirlenecek miktarda “huzur hakkı” adında bir para ödenir.

Belediye meclisi gündeminde gelen imar ve bütçe ile ilgili konularda karar alınabilmesi için konunun komisyonda görüşülmesi zorunlu tutulmuştur. İmar ve bütçe ile ilgili gündem maddesi önce ilgili komisyona havale edilir. Komisyonda görüşüldükten sonra ortaya çıkan görüş rapor halinde meclise sunulur. Komisyon raporundan sonra meclis o konuda karar alabilir.

Kentin imarla ilgili konularında temel karar alma yetkisi belediye meclisine aittir. 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı belediye meclisinin onayından geçer. İmar planlarının ilan edilmesinden sonra süresi içinde yapılan itirazlar hakkında kesin kararı meclis verir. İmar planlarının yürürlüğe girmesinden sonra hazırlanan beş yıllık imar programları da meclisin onayından geçer. Büyükşehir veya il belediyelerinde il çevre düzeni planı meclis tarafından kabul edilir. Ayrıca, imar planında zaman içinde yapılacak değişikliklerin de belediye meclisinin onayından geçmesi gerekmektedir. Bütün bu konular meclisin gündemine geldiğinde öncelikli olarak imar komisyonuna havale edilmesi gerekmektedir tarihidir (İmar Kanunu, 1985: Madde 8-10). Türkiye’de belediye meclisi gündemlerinin önemli bir kısmını imar planı değişiklikleri oluşturmaktadır. Kent gelişiminin hızlı olduğu belediyelerde bu oran yükselmektedir. Teknik yönü ağır basan imarla ilgili konularda, karar alma sürecinde imar komisyonu önemli bir yere sahiptir.

İmar ve bütçe dışındaki konuların komisyonlara havale edilmesi ve komisyonlarda görüşülmesi zorunlu değildir. Meclis gündemine gelen konu istenirse ilgili ko-

misyonu havale edilebilir. Gerektiğinde bir konu meclis başkanınca birden fazla komisyona da havale edilebilir.

Meclis, ihtisas komisyonlarının raporları doğrultusunda karar almak zorunda değildir. Meclis, aynen veya değiştirerek konuyu karara bağlayabileceği gibi komisyon raporunu tamamen de reddedebilir. Her ne kadar komisyon kararlarının meclis üzerinde bağlayıcı bir niteliği bulunmuyor ise de, kararın oluşmasında ilgili komisyon tarafından incelenmesi meclis üyelerinin bilgilendirilmesi için önemli bir işlev yürütmektedir. Komisyonların diğer bir önemi sadece meclis üyelerinden oluşmaları nedeni ile belediye başkanı karşısında meclise ilave bir hareket alanı da bırakıyor olmasıdır (Arıkboğa, 2008: 176).

2003 yılından sonra Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili yeniden yapılanma çalışmalarının temelinde yer alan “Katılımcılık ve Çok Ortaklılık: Yönetişim” ilkesinin bir yansıması olarak meclis komisyonlarında katılımcı bir çalışma süreci öngörülmüştür. Komisyon toplantılarına meclis üyeleri dışında resmi ve sivil çeşitli kurum temsilcileri ve uzman kişilerin katılarak, görüşlerini aktarmalarına imkân tanınmıştır.

Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri komisyon toplantılarına katılabilecek kişiler olarak kanunda belirtilmiştir. Bu kişiler, oy hakkı bulunmadan kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon toplantıları bu kesimler dışında halka açık değildir.

2005’te belediye meclisleri yeniden düzenlenirken yeni bir tür meclis komisyonu düzenlemesi de yapılmıştır. Denetim komisyonu adıyla getirilen düzenlemenin amacı meclisin belediye üzerindeki denetim fonksiyonunu güçlendirmek ve belediye ile ilgili daha sağlıklı bilgi edinmesine imkân sağlamaktır. Denetim komisyonu, meclis üyelerinin katılımı ile kurulan, ihtisas komisyonları benzeri yapıya ve çalışma sürecine sahip bir kuruldur. Denetim komisyonu, belediyenin bir önceki bütçe yılına ait gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerin denetlenmesi amacıyla kurulmaktadır. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belde belediyelerinde denetim komisyonu kurulması zorunludur. Nüfusu 10.000’in altında olan belde belediyeleri de isteğe bağlı olarak denetim komisyonu oluşturabilir. Komisyona üye seçiminde diğer ihtisas komisyonlarına üye seçimindeki usul ve esaslar uygulanmaktadır tarihidir (Belediye Kanunu, 2004: Madde 25). Meclis ihtisas komisyonu raporları halka açık olduğu halde, denetim komisyonu raporları halka açık değildir. Bu durum meclisin halka açıklığını ve kamuoyu denetimini zedeleyici bir durum oluşturmaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005: 309)

Komisyon çalışmaları sırasında kamu personeli ve gerektiğinde diğer uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon, belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir. Komisyon, çalışmasını 45 işgünü içinde tamamlar. Çalışma sonucunda hazırlanan rapor Mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunulur. Başkan, nisan ayı meclis toplantısında denetim raporunu okutmak suretiyle meclise bilgi verir. Denetim komisyonu raporunda suç teşkil eden konular var ise, bunlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından suç duyurusunda bulunulur.

8. Sonuç ve Değerlendirme

Dünya’daki küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş, özel sektörün rekabetçi yapısının gelişmesi, sivil toplumun önem kazanması, vatandaşların kamu hizmeti konusundaki beklentilerinin yükselmesi ekonomi ve yönetimle ilgili yaklaşımların da farklılaşmasını beraberinde getirmiştir. 1980’lerden itibaren dünya ile entegrasyonu artmaya başlayan Türkiye’deki yönetim yaklaşımları ve uygulamaları da dünyadaki bu değişimlerden etkilenmeye başlamıştır. Ancak, 1990’larda yaşadığı iç siyasi ve ekonomik bunalımlar nedeniyle gerekli değişimi başaramamıştır. 2000’li yıllarda Türkiye’de nispeten siyasi ve ekonomik istikrar sağlanması, küresel ekonomik ve siyasal sisteme entegrasyonun daha da gelişmesi, kamu yönetimi reformlarını da zorunlu hale getirmiştir. Bu çerçevede merkezi yönetim ve yerel yönetim alanında önemli değişiklikler hayata geçirilmiştir.

Türkiye’de belediye geleneği 19. yüzyılın ortalarına dayanmaktadır. Zaman içinde uygulanan merkeziyetçi yönetim anlayışı nedeniyle belediyelerin kurumsal yapıları ve demokratik niteliklerinin gelişmesi sınırlı olmuştur. 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan yasal düzenlemeler ile hayata geçen yerel yönetim reformu, uzun yıllar boyunca Türkiye’de geçerli olan merkeziyetçi yönetim anlayışını değiştirmeyi hedefleyen bir adımdı. Reform kapsamında merkezi yönetime ait bazı görev ve yetkiler yerel yönetimlere devredildi. Yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin ve demokratik niteliklerinin gelişmesi ile ilgili düzenlemeler yapıldı. Merkeziyetçi bir yönetim anlayışından yerel yönetimlere önem veren bir anlayışa geçilmesinin önemli bir ayağını yasal düzenlemeler oluşturmakla birlikte, kamu bürokrasisi ve hatta seçilmiş temsilcilerde bu yöndeki zihniyet dönüşümü reformun başarısı için kritik öneme sahiptir. Bu ise zaman isteyen çok yönlü bir süreçtir.

1960’lardan itibaren Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili akademik ve idari nitelikli önemli çalışmalar yapılmıştır. 1980’lerden sonra bu konudaki çalışmalar daha da gelişmiştir. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne giriş sürecinde merkezi kamu yönetimi ve özellikle yerel yönetimlerle ilgili reform önerileri sık sık gündeme taşınmıştır. Bilgi birikimi ve reforma dönük öneri zenginliğine rağmen uygulamaya dönük adımlar sınırlı olmuştur. 2000’li yıllardaki kamu yönetimi reformunun en önemli

başarısı, yeni bir takım öneriler getirmekten daha çok, mevcut bilgi birikimini uygulamaya dönüştürebilecek bir iradenin ortaya konulabilmesidir.

Yerel yönetimler reformunun odak noktalarından birisini belediye meclisleri oluşturmaktadır. Yerel yönetim reformu kapsamında belediye meclisleri ile ilgili temel iyileştirme noktaları; meclisin yılda üç kez yerine her ay toplanması, belediyenin tek karar organı konumuna getirilmesi, görev ve yetki alanının genişletilmesi, meclis kararlarının merkezi yönetimin onayı olmadan kesinleşebilmesi, meclis komisyonları oluşumunun demokratikleşmesi, komisyon çalışmalarına demokratik katılım mekanizmaları getirilmesi, meclisin feshedilmesinin kapsamının daraltılması, meclis üyelerine toplantı başına mali ödeme imkânı getirilmesi ile meclis çalışmaları ve kararlarının daha şeffaf hale getirilmesi olarak sayılabilir. Reform kapsamında belediye meclisi ile ilgili değişikliklerin temel amacı, meclisin belediye içindeki ve yerel siyasetteki konumu güçlendirmek, meclisin özerkliğini arttırmak, karar alma sürecini daha demokratik hale getirmek ve güçlü başkan karşısında güçsüz meclisi güçlendirerek organlar arasında bir denge kurmak olarak değerlendirilebilir.

Belediye meclisi ile ilgili bazı önemli konularda ise bir değişiklik yapılmamıştır. Bunların başında meclisin oluşumu gelmektedir. Demokratik bir niteliğe sahip nispi temsil yönteminin onda birlik baraj ve kontenjan adaylığı ile birlikte uygulanması yerel halkın belediye meclislerinde eksik temsil edilmesine neden olmaktadır. Ayrıca, memurların aday olamaması gibi kısıtlamalar varlığını devam ettirmektedir. Türkiye’deki siyasal sistemle ilgili genel bir problem olmakla birlikte, katı siyasal parti disiplini ve belediye meclis üyelerinin parti merkez yoklaması ile belirlenmesi de belediye meclisinin demokratik niteliğini zayıflatan konular arasındadır. Meclis üyeleri vatandaşların talep, beklenti ve problemleri yerine siyasal partilerin isteklerine karşı daha duyarlı olabilmektedir. Sonuçta, belediye meclisi kararlarının meşruiyet zemini daralmaktadır.

Reformları gerçekleştiren irade, belediye meclislerinin oluşumu konusunda, belediye başkanının arkasında güçlü bir iktidar bloğunu ve siyasi istikrar tercihini sürdürmüştür. Bu tercihin en temel gerekçesi meclisteki siyasi rekabetin kısır çekişmelere dönüşmesi ve yerel hizmetlerde aksamaya neden olma ihtimalidir. Bu konu Türkiye’deki kamu yönetiminde tartışılan temel konulardan biridir. Demokrasi ile etkin hizmet dengesinde hükümetlerin tercihi genelde etkin hizmet ve hızlı kalkınmadan yana olabilmektedir. Belediye meclisleri ile ilgili düzenlemelerde de bu yaklaşımın etkileri görülmektedir.

Belediye meclislerinin demokratik niteliğinin geliştirilmesi konusunda, meclis komisyonlarına katılım sağlanması ve kent konseylerinin kurulması gibi destekleyici mekanizmalarla çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Bu mekanizmalar önemli olmakla

birlikte, belediye meclisinin oluşumunun ve karar sürecinin demokratikleştirilmesi daha önemli ve gerçekçi bir tercih durumundadır. Belediye meclisinin demokratik niteliği gelişmeden ona bağlı diğer mekanizmalar olumlu sonuç vermemektedir.

Reform iradesinin belediyelerin daha etkin ve hızlı işlemesi yönündeki yaklaşımının bir sonucu olarak belediye başkanının güçlü konumu korunmuştur. Meclisin başkanlığını yürütmesi, meclis gündemini belirlemeye yetkili olması ve meclis kararlarını veto edebilmesi, belediye başkanını belediye meclisi üzerinde etkili yapmaktadır. Ayrıca, meclis üyelerinin genel de partinin merkez yoklaması ile belirlenmesi, belediye başkanlarının siyasal parti üzerinden üyeler üzerinde etkili olmasını da sağlamaktadır. Diğer taraftan belediye başkan adaylarının da merkez yoklaması ile belirlenmesi siyasal partinin başkan üzerindeki etkisini arttırmaktadır. Merkezi yönetimin idari vesayeti reform sırasında azaltılmasına karşın, siyasal partilerin yerel siyaset üzerindeki sıkı denetimi ve belirleyici rolü devam etmektedir. Bu durum belediyeler üzerinde siyasal parti üzerinden farklı bir vesayete yol açmaktadır. Vesayetın ağırlığı belediyeden belediyeye ve yerel siyasetin özelliklerine göre değişmektedir.

Belediye meclisinin başkanı ve belediyeyi denetleme araçları kanunda geniş olarak düzenlenmiştir. Belediye meclisi her yıl faaliyet raporunu değerlendirme ve denetim komisyonu yöntemine göre denetim gerçekleştirmektedir. Ayrıca, meclis üyeleri isteğe bağlı olarak soru, genel görüşme talebi ve gensoru yöntemi ile belediyeyi denetleyebilir ve başkanın faaliyetlerini sorgulayabilir. Ancak, belediye meclisinin oluşumu ve belediye başkanının nüfuzu dolayısıyla bu yöntemlerin çok etkili olarak kullanıldığını söylemek mümkün değildir.

Yerelleşme ve demokratikleşme sürecinde merkezi yönetime ait görev, yetki ve kaynakların bir kısmının yerel yönetimlere aktarılması ve idari vesayetın azaltılması belediyeleri daha da güçlendirmiştir. Belediye meclis üye seçim yöntemlerinin başkan arkasında güçlü iktidar grubu sağlaması, başkanların meclise karşı olan tutumlarını da etkilemektedir. Bu ortamda belediye başkanlarının belediye ve yerel siyasetteki güçleri yeni bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Belediye başkanları adeta yeni yerel krallar haline gelmiştir. Belediye ve yerel siyaset üzerinde hakimiyete sahip, bu kademelerdeki kararlara yön veren güçlü başkanlar söz konusudur. Gelecek dönemde Türkiye’deki siyasetin daha demokratikleşmesi yönünde atılacak adımlar paralelinde belediye meclislerini güçlendirecek yeniden düzenlenmelere de ihtiyacı bulunmaktadır.

Reform sürecinde belediye meclislerindeki karar alma süreci ile ilgili getirilen önemli iyileştirmelerden birisi komisyonlarla ilgi düzenlemelerdir. Komisyonların oluşumunun daha demokratik hale getirilmesi, imar ve bütçe ile ilgili konuların komisyonda görüşülme zorunluluğu ve komisyonlara belediye dışından demok-

ratik katılım sağlayıcı bir mekanizma getirilmesi önemli düzenlemelerdir. Ancak, belediye meclisinin karar alma sürecindeki etkisini zayıflatan yukarıda bahsedilen nedenler komisyonların çalışmasını da etkilemektedir. Komisyon çalışmalarına uzmanların ve özellikle şehirdeki çeşitli kesimlerin katılımı uygulamada çok az sayıda belediye tarafından istisnai bir durum olarak uygulanmaktadır. Halbuki, komisyonlardaki katılım mekanizması şehirdeki birçok kesimin görüşlerinin karar alma sürecine yansması bakımından elverişlidir. En azından komisyonlarla ilgili meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının katılımının teşvik edilmesi önem taşımaktadır. Belediyenin meclis tarafından denetlenmesinin önemli ayağı olan denetim komisyonu uygulaması da beklenen denetim işlevini yerine getirmekten uzak kalmıştır.

Yerel yönetim reformu, eksik kalan hususlar ve uygulamadaki problemlere rağmen belediye meclisinin gelişmesi bakımından önemli bir adım olmuştur. Meclislerin her ay toplanması ve kentle ilgili toplumu bağlayıcı kararlar alması meclis tecrübesinin gelişmesi bakımından önemlidir. Toplumsal gelişmeler ve siyasal kültürün değişmesi ve gelişmesi zamana ihtiyaç duymaktadır. Yerel yönetimlerle ilgili reformun uygulamaya konulduğu 2000’li yılların ortalarına göre belediye meclisleri siyasal tecrübe bakımından daha iyi durumdadır. Gerek yerel siyaset ve gerekse ulusal siyaset için okul olma işlevi daha iyi düzeydedir. Belediye meclislerinin temel işlevlerinden olan vatandaşlarla ilişkiler noktasında da gelişmeler gözlemlenmektedir. Meclis üyesi-vatandaş ilişkisi zemininin meşru, şeffaf ve eşit erişime dayalı biçimde gelişmesi için mekanizmalara olan ihtiyaç ise devam etmektedir. Yerel yönetim reformunun bütünsel bakış açısıyla sürekliliğinin sağlanması, sonuçların izlenmesi ve yeni adımların atılması belediye meclislerinin geliştirilmesindeki önemli noktaları oluşturmaktadır.

Kaynakça

1580 Sayılı Belediye Kanunu. *T.C. Resmi Gazete*. 1471. 14.04.1930.

2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu. http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2013_mahalli_idareler_genel_faaliyet_raporu.pdf.

2014 Yılı Mahalli İdarelerin Seçilmiş Görevlilerine İlişkin Bilgiler. (2014). http://www.migm.gov.tr/Istatistik/2014_yili_mahalli_idarelerin_cinsiyet_dagilimi.pdf. (18.06.2014)

2820 Sayılı Siyasal Partiler Kanunu. *T.C. Resmi Gazete*. 18027. 22.04.1983.

2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu. *T.C. Resmi Gazete*. 18076. 13.06.1983.

2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. *T.C. Resmi Gazete*. 22068. 01.10.1994.

307 Sayılı “Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”. *T.C. Resmi Gazete*. 11465. 19.07.1963.

3194 Sayılı İmar Kanunu. *T.C. Resmi Gazete*. 18749. 09.05.1985.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. *T.C. Resmi Gazete*. 25531. 23.07.2004.

5393 Sayılı Belediye Kanunu. *T.C. Resmi Gazete*. 25874. 13.07.2005.

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *T.C. Resmi Gazete*. 28489. 12.11.2012.

9529 Sayılı Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği. *T.C. Resmi Gazete*. 25961. 09.10.2005.

Arıkboğa, Erbay. (2008). “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Edt.). *Türkiye’de Yerel Yönetimler içinde* (157-203). Nobel Yayınları. İstanbul.

Arıkboğa, Erbay. (2009). “Yerel Yönetimlerde Temsil ve Kadın Üyeler: Kadın Adayların Önündeki Görünmez Engeller”. *Türk İdare Dergisi*. Sayı 463-464. Haziran-Eylül. 15-43.

Arıkboğa, Erbay. Tarkan Oktay ve Nail Yılmaz. (2007). *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*. İstanbul: Beta Yayınları.

Azaklı, Sedat ve Hüseyin Özgür. (2005). “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Edt.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I içinde* (297-319). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Belediye İstatistikleri. <http://www.migm.gov.tr/>(16.09.2014).

Belediye Meclislerinin Çalışma Usulüne Dair Belediye Kanununun 59 uncu Maddesine Tefvikan Tanzim Edilen Yönetmelik. *T.C. Resmi Gazete*. 1580. 26.08.1930.

Bulut, Yakup ve Şaban Tanıyıcı. (2007). “Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği ve Kent Yönetimindeki Etkisi”. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Edt.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II içinde* (354-373). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Cemiyet-i Umûmiye-i Belediye'nin Nizâmnâme-i Dâhilîsi. (1914). Dersaâdet: Selanik.

Çitçi, Oya. (1996). “Temsil. Katılma ve Yerel Demokrasi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt 5. Sayı 6. Kasım 1996. 5-14.

Çukurçayır, Mehmet Akif. (2011). *Yerel yönetimler: Kuram. Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*. Konya: Çizgi Kitabevi.

Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy And Power In An American City*. New Haven: Yale University Press.

Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. (2003). Ankara: Başbakanlık Yayınları.

En Yüksek Devlet memuru Aylığı. <http://www.bumko.gov.tr/TR.909/maas-istatistikleri--verileri.html> (14.07.2014).

Erder, Sema ve Nihal İncioğlu. (2008). *Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği. 1984-2004*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayını.

Eryılmaz, Bilal. (2002). “Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt 11. Sayı 3. Temmuz. 6-21.

Keleş, Ruşen ve Zerrin Toprak. (2000). *21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Belediye Meclislerinde Siyaset*. İzmir: İzmir Yayıncılık.

Mahalli İdareler Seçimi Sonuçları. <http://www.tuik.gov.tr> (29.09.2014).

Negiz, Nilüfer ve Nilay Üçer. (2012). “Yerel Siyasette Seçil(e)meyen Kadın: 2004-2009 Mart Seçimleri Düzleminde Analitik Bir İnceleme”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt 21. Sayı 2. Nisan. 1-23.

Oktay, Tarkan. (2008). “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”. Recep Bozdoğan ve Yüksel Demirkaya (Edt.). *Türkiye’de Belediyeler içinde* (119-156). Ankara: Nobel Yayınları.

Oktay, Tarkan. (2011). *Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti*. İstanbul: Yeditepe Yayınları.

Oktay, Tarkan. (2013). *Yerel Siyaset Bağlamında Belediye Meclis Komisyonları: Marmara Bölgesi Örneği*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını. 2013.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Ortaylı, İlber. (2000). *Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler. İlkeler. Yaklaşımlar ve Mevzuat*. Bursa: Alfa-Aktüel Yayınları.

Yıldırım, Uğur. Şerif Öner. Hüseyin Aksu ve Sabire Melike Tatlı. (2011) “Yerel Temsil ve Katılım Bağlamında Belediye Meclisleri: Kahramanmaraş ve Sivas Örnekleri”. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Cilt 8. Sayı 15. 507-530.

Yeni Büyükşehir Belediye Modelinde Mahalle Yönetimi

Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN¹

Yrd. Doç. Dr. Uğur SADIOĞLU²

Giriş

Türkiye’de yakın dönemde yaşanan yerel yönetimler reformu sürecinde gerçekleştirilen her önemli düzenlemenin mahalle yönetimiyle ilişkisinin olduğu görülmektedir. Mahalle yönetimi ve onun kurumsal görüntüsü olan mahalle muhtarlığı, söz konusu reform sürecinde genel olarak belediye yönetimi, özellikle de büyükşehir yönetimiyle ilişkili olarak önemli bir dönüşüm geçirmektedir. Mahalle yönetimi, merkezi yönetimin yardımcı bir birimi olarak ortaya çıkmış, gelişmiş ve kentteki yerel topluluğa en yakın düzeydeki temsilciye dönüşmüştür. Reform süreciyle mahalle yönetimi, artık ve belki de olması gereken şekliyle, belediye yönetimine yardımcı/tamamlayıcı, yerel topluluğun taleplerini, tercihlerini ve sorunlarını belediye yönetimine taşıyan rolleri üstlenmiş bir yönetim aktörü olmaya doğru evrilmektedir. Bununla birlikte, belediye yönetimi, belediye meclisi ve kent konseyiyle sadece mahalle muhtarı üzerinden ilişkisinin kurulması; mahalle yönetiminin mevzuatımızda yerel yönetim birimi olarak düzenlenmemesi; mahalle yönetimi organlarının kapsamlı olarak dönüştürülmemiş olması; mahalle yönetiminin doğrudan yerel hizmetlerle ilişkilendirilmemesi ve mahalle yönetimine yerel yönetim niteliği katacak bir idari ve mali özerklik durumunun olmaması onun giderek yönetsel bir komşuluk birimi olma yönündeki evrimini sınırlandırmaktadır. Buna ek olarak, Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli’nde (YBBM)³ mahalleye dönüştürülen köylerin ortaya çıkardığı yeni bir “kırsal mahalle” olgusu mevcuttur. Bu değerlendirmelerden hareketle, YBBM için çok önemli görülen mahalle yönetiminin yeni sorular üzerinden araştırılması gerekmektedir. Bu çalışmada, özellikle YBBM içerisindeki rolü çerçevesinde mahalle yönetimi alan araştırmasından elde edilen veriler ışığında analiz edilmiş ve gelişmeler değerlendirilmiştir.

¹ Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, omur@hacettepe.edu.tr.

² Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ugursadi@hacettepe.edu.tr.

³ 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun’un büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırlarına genişletmesiyle ortaya çıkan yeni model ilgili literatürde “bütünşehir” olarak da adlandırılmaktadır (örn. bkz. Alıcı, 2015; Apan, 2016; ve Ayman Güler, 2012). Bu model paradoksal olarak hem kentsel alanı (büyükşehir), hem de kırsal (il geneli) alanı kapsamaktadır.

Çalışmada, değişen mahalle yönetimini ilgili aktörlerin (Mahalle Muhtarı, Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı, Belediye Meclis Üyesi vb.) değerlendirmelerinden yararlanarak incelemek amacıyla Ankara, Erzurum, Hatay, Kayseri, Kocaeli ve Van illerinde alan araştırması yapılmıştır. Bu illerin seçilmesinin sebebi, bazılarının farklı dönemlerde mahalle yönetimine ilişkin farklı içeriklerdeki düzenleme ve uygulamalarla karşı karşıya kalmaları, bazılarının kentsel ve bazılarının da kırsal görüntüsünün ağırlığını koruyuyor olması ve Türkiye'nin farklı coğrafi bölgelerini temsil ediyor olmalarıdır. Özetle, Kocaeli'de 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanun ile sınırları il mülki sınırları olan büyükşehir sistemine geçilmiş olması ve bu alanlarda köylerin mahalleye dönüşmüş olması; Ankara'da önce 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanun, devamında 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanun ve son olarak 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişlemesi ve mahalleye dönüşen köy ve belde belediyelerinin olması; Kayseri ve Erzurum'da Ankara gibi sırasıyla büyükşehir belediyesi sınırlarının genişlemesi sonucu benzer gelişmelerin yaşanması ve kırsalı geniş bir alan olması ve son olarak 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan Hatay ve Van'da YBBM'nin uygulamaya geçirilmesi illerin tercihinde belirleyici olmuştur. Bu çalışmada, 6360 sayılı Kanun öncesi sadece İstanbul ve Kocaeli'de geçerli olan modelin başarılı bir örnek oluşturup oluşturamayacağı üzerindeki tartışmalar da dikkate alınmıştır. Ayrıca, 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerin tamamında YBBM'ne geçilmiş olması bu araştırmayı besleyen bir diğer önemli bir faktör olmuştur. Yerel yönetimler reformu öncesi ve sonrası durum olumlu ve olumsuz yönleriyle değerlendirilerek mahalle yönetiminin geleceğine ilişkin tespitler yapılmıştır.

Mahalle Yönetiminin Dönüşümü ve YBBM İçerisindeki Yeni Görünümü

Mahalle, Türk yönetim geleneği ve toplum hayatı açısından çok önemli bir sosyolojik ve yönetsel olgudur. Özellikle kentsel alanda ilişkileri tanımlayan, toplulukların kimliklerinin oluşmasında belirleyici olan, kentteki sosyal dokunun tarif edilmesinde önemli bir alanı ifade eden mahalle, aynı zamanda hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin hizmet sunumunda vaz geçilmez bir alan olarak varlığını sürdürmektedir. Cumhuriyet tarihi boyunca mahalle yönetimi, "mahalle muhtarlığı" çerçevesinde tanımlanmış ve daha çok merkezi yönetimin vatandaşla en yakın düzeyde hizmetlerini kolaylaştırıcı bir yardımcı birim olarak görülmüştür. Bu nedenle çok uzun zamandır kamu yönetimi sistemimizde var olan mahalle yönetimi bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmemiş ve doğrudan kent hizmetleri sunmasına ilişkin bir çabada bulunulmamıştır. Aksine uzun yönetim tarihi boyunca dönem dönem varlığına son verilmesi ve yönetim sisteminden tamamen çıkarılması yönünde girişimlerde bulunulmuştur. Türkiye'nin yakın dönemde yaşadığı yerelleşme süreci ve yerel yönetim reformları, bu konuda

yeni bir perspektifin kabul edildiğini göstermektedir.

İlk olarak 2000'li yıllarda yerel yönetimler alanında yapılan önemli yeniliklerden birisi olan 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu; mahallenin tanımı, kurulması/kaldırılması, yönetimi, işlevi, belediye ile ilişkileri, kaynakları ve mahalle yönetiminin sorumlu yöneticisi olan muhtarın rolü konusunda önemli düzenlemeler içermektedir. Buna göre; mahalle "*belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birimi*" (md. 3/d) ifade etmektedir. Mahallenin yönetimi konusunda ise Muhtar ve İhtiyar Heyeti'nden oluşan geleneksel yapı korunmuştur. Mahallenin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, sınırlarının ve adının tespiti ve değiştirilmesi konusunda belediye meclisi yetkilendirilmiştir. Muhtar, mahalle halkının katılımı ile ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin geliştirilmesine ilişkin çalışmalar yapmak, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkiler kurarak mahallenin ihtiyaç ve sorunlarını aktarmak ve ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak mahalle halkının ihtiyaçlarına çözüm bulmak gibi önemli yerel yönetici görevleriyle donatılmıştır. Mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü konusunda belediye yönetimine sorumluluk verilmiştir. Ayrıca, belediyenin karar alma süreçlerinde mahallenin ortak isteklerini dikkate alması ve hizmetlerini mahallenin ihtiyaçlarına uygun bir biçimde sunması düzenlenmiştir (bkz. md. 9). Mahalle muhtarlarının, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü belediye meclisi ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmeleri ve görüş bildirebilmeleri (md. 24) mahalle yönetiminin belediye karar verme süreçlerine katılımına ilişkin önceki sorumlulukları tamamlamaktadır. Yine katılımcı demokrasinin güçlendirilmesi amacıyla belediye karar verme süreçleriyle ilişkilendirilerek, kurulan kent konseylerinde mahalle muhtarlarının temsilcilerinin yer alması (md. 76) mahalle yönetiminin rolünü değiştiren önemli bir yeniliktir⁴.

İkinci olarak 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu'ndan farklı olarak, mahalle yönetimi ve muhtarlığına ilişkin kapsamlı ve ayrıntılı düzenlemeler getirmemiştir. Ancak, kanunun geçici ikinci maddesiyle büyükşehir belediyelerinin sınırları, İstanbul ve Kocaeli'nde il mülki sınırlarına;

⁴ ABD örneğinde, seçilmiş yerel yöneticiler arasında temsili yönetim modelinden "paylaşımçı" veya "demokratik" yönetim modeli olarak adlandırılan uygulamalara yönelik bir eğilim vardır. Bu yeni eğilim yerel yönetimlerin bileşenlerinin doğrudan dahil olması ve katılımları için ortam hazırlamayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede iki önemli inisiyatif öne çıkmaktadır: Birincisi, New York eyaleti Rochester kentinde gelişen "Komşuluk Birimleri Komşuluk Birimlerini Kuruyor" (*Neighbourhoods Building Neighbourhoods* - NBN) adlı girişimdir. İkincisi ise, California eyaleti City of San Jose kentinde gelişen "Daha Güçlü Komşuluk Birimlerinin Kurulması" (*Building Stronger Neighbourhood*) adlı girişimdir. Her iki örnekte komşuluk birimlerinin kaynak dağıtımına ve vatandaş temelli planlama süreçlerine doğrudan dahil edilmesi gerçekleşmektedir. ABD örneklerinde görülen bu demokratik dönüşüm örnekleri yerel düzeydeki sivil katılım eksikliği, yönetime yönelik genel güvensizlik ve artan sorunlar konusunda artan farkındalığa yönelik dolaylı cevap olarak yorumlanmaktadır (Svara and Hoene, 2008: 151-152).

diğer büyükşehir belediyelerinde ise nüfusla paralel bir şekilde yarıçapı 50-20 km'ye genişletilmiş ve bu sınırlar içerisindeki köylerin tüzel kişiliğine son verilerek mahallere dönüştürülmüştür. Bu kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki orman köylerinin tüzel kişiliği korunmuş, ancak bu alanlar bir mahalle gibi hizmetler bakımından büyükşehir belediyesiyle ilişkilendirilmiştir. Mahallere dönüştürülen köylerin hangi belediyeye bağlanacakları büyükşehir belediye meclisince kararlaştırılacaktır. Tüzel kişilikleri kaldırılan köylerin malvarlıkları hak, alacak ve borçları mahalle olarak katıldıkları belediyeye devredilmiştir. 5216 sayılı Kanunun Geçici 2. maddesine göre köyden mahallere dönüştürmelerde köylerin orman köyü olup olmadığı tartışmalara sebep olmuştur. Zira bu statü açısından nitelemelerde yasa ve yönetmeliklerde çeşitlilik vardır ve hangi köyün orman köyü olduğu konusu açık değildir. Bu konuda İçişleri Bakanlığı 2004/125 sayılı Genelgede “orman içi” ve “orman bitişiği” köylerin orman köyü olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Aynı dönemde İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığı arasındaki yazışmalar 2005 yılı sonunda dahi henüz orman köyü olup olmadığı tespit edilemeyen yerleşim yerleri olduğunu göstermektedir (Çınar vd., 2009: 180-184). Devam eden süreçte mahallere dönüştürülen bazı köylerin orman köyü oldukları iddiasıyla tüzel kişiliklerini geri alma mücadelesi vermeleri (bkz. Çınar vd., 2009: 184-194) Türkiye’de bu konunun daha çok siyasi, hukuki ve yönetsel tartışma konusu olacağını göstermektedir.

Üçüncü olarak, 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yeni ilçeler kurmak ya da mevcut ilçelerin sınırlarını genişletmek için ilgili alanlardaki ilk kademe belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu düzenlemeyle ilk kademe belediyeleri sınırları içerisindeki mahalle ve mahalle kısımları ilçe belediyesine katılmıştır. Yine bu kanunla köye dönüştürülen belediyelerin bağlı oldukları il veya ilçe belediyelerine mahalle olarak katılma talebinde bulunabilecekleri düzenlenmiştir (Geçici Madde 1). Özetle bu Kanun, büyükşehir belediyeleriyle ilgili önemli bir alansal yeniden düzenleme gerçekleştirmiş, büyükşehir sınırlarında sadece büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve mahalle muhtarlıklarından oluşan bir yönetim sistemi oluşturmuş ve tüzel kişiliği sona erdirilen yerel yönetim alanlarında mahalle muhtarlığı tercihi öne çıkmıştır.

Son olarak, 2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun genel olarak Türk yerel yönetim sistemiyle ilgili kapsamlı ve radikal değişiklikler getirmiştir. Kanun getirdiği YBBM ile, geleneksel olarak Türk yerel yönetim sisteminde yer almış olan köy, belde/ilk kademe belediyesi ve il özel idaresi gibi yerel yönetim türlerinin ve bucak teşkilatlarının

büyükşehirlerdeki varlığına son vermiştir (Md. 1/3., 4., 5. ve 6. fıkralar). 6360 sayılı Kanun, sınırları il mülki sınırları olmak üzere 14 büyükşehir belediyesi kurmuş ve daha önce kurulmuş olan büyükşehir belediyelerinin sınırlarını da il mülki sınırlarına genişletmiştir (Md. 1/1. ve 2. fıkralar). Büyükşehir belediyelerinin buldukları illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır (Md. 1/ 3. fıkra). Bu mahallelerin imar işlerinde, yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun olarak ilçe belediyesi yetkilendirilmiştir (Md. 3).

6360 sayılı Kanun’un 15. maddesi yeni belediye yönetimi kapsamındaki mahalle yönetiminin ölçeğine ilişkin önemli bir yenilik getirmiştir. Buna göre, belediye sınırları içerisinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaz. Belediye Kanunu’nun 11. maddesinin il, ilçe ve 50.000 ve üzerinde nüfuslu belediyeler için getirdiği 5.000 metre yakındaki belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve mahallere dönüştürülerek ilgili belediyeye katılması düzenlemesi mahalle yönetimi tercihi açısından önemlidir. 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun’un 16. maddesi ile Belediye Kanunu’nun 12. maddesine ek fıkra eklenerek, orman köyü iken mahallere dönüşen yerlerde daha önce mevzuatla orman köylerine ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların devam edeceği güvence altına alınmıştır. Aynı güvence 2014 tarih ve 6525 sayılı Kanun’un 28. maddesi ile, belde iken sakinleri orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlardan yararlanan mahallere dönüştürülen beldelere de sağlanmıştır. Yine aynı madde ile bir belediyeye katılarak mahallere dönüştürülen köy, köy bağlı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden ilgili mahalle sakinlerinin yararlanmaya devam edeceği düzenlenmiştir. Bunlara ek olarak, 6360 sayılı Kanun’un Geçici 1 ile düzenlediği çeşitli fıkralarda mahallere dönüşen köylerde bulunan işletmelere, konutlara, tesislere, kooperatiflere vb. yerlere ilişkin ruhsat muafiyetleri getirilmiştir. Ayrıca, bu mahallelerde oturanlardan emlak vergisi, diğer vergi, harç ve katılım paylarının beş yıl süreyle alınmayacağı; köy statüsünde iken sahip oldukları çeşitli kanunlarda düzenlenen muafiyetlerin devam edeceği; içme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin %25’ini geçemeyeceği düzenlenmiştir. Bu geçici düzenlemeler Türk yönetim sisteminde büyükşehir alanlarında “kentsel” ve “kırsal” olmak üzere iki tür mahalle yönetiminin geçici süreyle de olsa kurulduğunu göstermektedir. Ayrıca bu alanın yönetiminde ciddi farklılıklar ortaya çıkmıştır.

6360 sayılı Kanun’un 30. maddesi, 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un ilgili maddesinde değişiklik yaparak, muhtar ile ihtiyar meclisi veya heyeti üyelerinin seçiminde muhtar ile ihtiyar meclisi veya heyeti üye sayısı kadar ismin birlikte yazılı olduğu oy pusulasının kullanılacağını düzenlemiştir. Bu düzenlemenin de,

adaylık usulünün olmadığı muhtarlık ve ihtiyar heyeti seçimlerinde muhtar ile uyumlu bir ihtiyar heyetinin oluşumunu öngördüğü söylenebilir.

Yukarıda genel olarak belediye ve özellikle de büyükşehir belediyesi kapsamındaki mahalle yönetiminin tabi olduğu güncel konum ve tanım, sahip olduğu roller, getirilen işlevler ve varlığını sürdürmek için getirilen yeni düzenlemeler sunulmuştur. Bu yeni durum 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Seçimleri sonucunda 30 büyükşehirde uygulamaya girmiştir. Mahalle yönetiminin bu yeni model kapsamındaki tanımı, rolü, işlevi ve kaynağı özellikle belde belediyelerinin ve köy yönetimlerinin varlığına son verilmesiyle yeniden tartışılmaya ihtiyaç duymaktadır. Bunun için Türkiye genelinde konunun birincil aktörleriyle gerçekleştirilen alan araştırmasının bulgularının kapsamlı ve ayrıntılı değerlendirilmesi faydalı olacaktır.

Araştırma Bulguları

Bu çalışmada, 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunla Kocaeli İli Gölcük İlçesi sınırlarında bir belde belediyesi iken tüzel kişiliği kaldırılan ve mahalleleri doğrudan Gölcük İlçesi'nin mahallelerine dönüşen Değirmendere'nin Merkez Mahallesi Muhtarı; 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile Ankara Büyükşehir Belediyesi görev alanına dahil edilen, belediye tüzel kişiliğine son verilen ve bir mahalle olarak Nallıhan İlçe Belediyesi görev alanına dahil edilen Çayırhan (Belediyesi) Mahallesi Muhtarı ve Nallıhan Belediye Başkan Yardımcısı; 6360 sayılı Kanun kapsamında Kayseri Büyükşehir Belediyesi görev alanına dahil edilen Yeşilhisar İlçesi sınırları içerisindeki önceden beri mahalle olan Camikebir Mahallesi Muhtarı ve köyden mahalleye dönüşen Güzelöz (Köyü) Mahallesi Muhtarı; Erzurum Büyükşehir Belediyesi Palandöken İlçesi sınırları içerisinde YBBM kapsamında birden çok mahallenin birleştirilmesiyle oluşturulan Adnan Menderes Mahallesi Muhtarı ve büyükşehir görev alanına dahil edilen Horasan İlçesi'nde yer alan Güzelyayla (Köyü) Mahallesi Muhtarı; Hatay Büyükşehir Belediyesi Arsuz İlçesi sınırları içerisinde YBBM kapsamında köyden mahalleye dönüşen Höyük (Köyü) Mahallesi Muhtarı ve belde belediyesinden mahalleye dönüşen Gözcüler (Belediyesi) Mahallesi Muhtarı; Van Büyükşehir Belediyesi Edremit İlçesi sınırları içerisinde YBBM kapsamında köyden mahalleye dönüşen Andaç (Köyü) Mahallesi Muhtarı, belde belediyesinden mahalleye dönüşen Çiçekli (Belediyesi) Mahallesi Muhtarı ve Büyükşehir Belediye Meclis Üyesi ile görüşmeler yapılmıştır. Ayrıca, Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu Başkanı Hüseyin Akdeniz ile de aynı konuda birkaç kez görüşülmüştür. Bu görüşmeler yüz yüze ya da telefonla gerçekleştirilmiştir. Yarı yapılandırılmış soruların yönlendirildiği katılımcılardan alınan cevaplar yazarlar tarafından metne dönüştürülüp, yorumlanmıştır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi – Gölcük İlçesi

Değirmendere, Kocaeli İli Gölcük İlçesi sınırlarında bir belde belediyesi iken 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılmış ve Değirmendere'ye bağlı mahalleler doğrudan Gölcük İlçesi'nin mahallelerine dönüşmüştür. Bu mahallelerden Merkez Mahallesi'nin Muhtarı Doğan Güneş ile görüşülmüştür. 2009 yılından beri muhtarlık yapan Güneş, 5 yıllık geçmişi olan bu düzenlemenin hem Değirmendere hem de kendi mahalleleri için pek çok olumsuzluğu beraberinde getirdiğini ifade etmiştir. Mevcut belediye personelinin dağıtılması üzerine bunlardan bir kısmının başka yerleşim birimlerine göç etmesi, belediyenin kapatılması üzerine belediye binası çevresindeki küçük esnafın zarar etmesi, su ve benzeri abonelik ve ödeme noktalarının kaldırılıp, Gölcük'e taşınmasının yarattığı ulaşım ihtiyacı bu olumsuzluklar arasındadır. Ayrıca, çevre temizliği için yeterince personelin Gölcük Belediyesi tarafından görevlendirilemediğine de temas etmiştir. Bu tür sorunların Gölcük Belediyesi'ne iletilmesine rağmen Gölcük merkezi ile belirli bir coğrafi mesafenin bulunması sebebiyle hizmetlerin götürülmesi gecikebilmektedir.⁵

Dede vd.'nin (2014) Değirmendere'de yaptıkları alan araştırması, konunun sadece yasal düzenlemelerle gerçekleştirilen belediye sınır değişikliği olmadığını göstermektedir. En önemlisi Değirmendere Belediyesi'nin tüzel kişiliğine son verilerek mahalleler olarak Gölcük Belediyesi'ne bağlanmasında temel kriterin iki yerleşim yerleri arasındaki mesafe olarak zemin olmasının yetersizliğidir. Zira, iki belediyede yaşayan yerel toplulukların kültürel anlamda farklılıkları ve kendilerine özgü kimlikleri vardır. Bununla birlikte yerel seçimler tarihine bakıldığında iki belediyedeki siyasal davranış ve siyasal kesimlerin de ciddi bir farklılığa sahip olduğunu görülmektedir. Bu hassasiyetlerle Değirmendere'nin Gölcük Belediyesi'ne bağlanması sürecinde ciddi bir direnç gösterilse de, Değirmendere'nin ilçe olması yönündeki çabalar yetersiz kalmıştır. Değirmendere'nin belediye tüzel kişiliğini yitirmesi kendine özgü ve isim yapmış kültür, sanat ve bilim alanındaki etkinliklerin de duyulmamasına yol açmıştır. Dede vd.'nin (2014) belirttiği gibi, büyükşehir belediyelerinin bütünleştirme süreci beldelerin kendine özgülüklerini silen ve estetik olmayan bir standartlaşmaya dönüşmüştür. Bu durum mimari ve alt yapı çalışmalarında da görülmekte, kente özgü tarihsel birikim silinmektedir. Diğer taraftan belediyelerin bütünleştirilmesi varlığına son verilen belediyenin sakinleri nezdinde siyasal ilgisizliğe ve katılım açığına yol açmıştır. Buna ek olarak belde sakinlerinin hemşerilik duyguları ve tutumları zayıflamakta, kendilerini ilçe belediyesine ait hissetmemektedirler. Değirmendere'nin Gölcük Belediyesi'ne bağlanması ve genel olarak yeni BŞB modelinin tüm büyükşehirlerde uygulamaya geçirdiği, BŞB ve ilçe belediyelerine dayalı il düzeyinde belediyecilik hizmetleri hizmet etkinliği ve etkililiği gerekçesi varlığını korumaktadır. Zaten mevcut

⁵ Doğan Güneş ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 15.08.2014.

durumu Değirmendere-Gölcük bağlamında destekleyenler birleşme sonrasında Değirmendere’de yapılan yatırımları göstermektedirler. Ancak, yatırımlara ve hizmetlere rağmen seçmen davranışının hala Değirmendere Belediyesi’nin varlığına son verilmesini kabul etmediğini göstermektedir.

Ankara – Nallıhan İlçesi

2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında getirilen ve devam eden süreçte Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin görev, yetki ve sorumluluk alanı sürekli genişlemiş ve en son diğer bütün BŞB’ler gibi il mülki sınırlarına taşınmıştır. Nihai tahlilde yeni BŞB modelinde mahalle yönetimini analiz etmek için Ankara’nın Nallıhan İlçesi’nde eski belde belediye başkanı-yeni ilçe belediye başkanı-büyükşehir belediye meclis üyesi ve mahalle muhtarıyla konu üzerine görüşmeler yapılmıştır.

İlk olarak, Eski Çayırhan Belediye Başkanı Ömer Bayrak ile görüşülmüştür. Ömer Bayrak, şu anda Çayırhan beldesinin mahalleye dönüştürülerek bağlandığı Nallıhan İlçe Belediyesi Başkan Yardımcısı ve Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi üyesi görevini de yürütmektedir. Bayrak’a⁶ göre, yeni BŞB modeli bazı beldeler için kurtuluş olmuş; ancak Çayırhan Belediyesi gibi belde belediyeleri arasında nüfus büyüklüğü açısından 46. sırada olan bir belediye için ise sınırları bir düzenleme olmuştur. Nüfus yapısı açısından kozmopolit bir niteliği olan, sanayi, turizm ve balıkçılık alanlarında yatırımlar çeken, ilçe olma beklentisi olan bir belediyenin mahalleye dönüştürülmesi ve kendisiyle ekonomik, sosyal, kültürel açılardan farklılıkları olan bir ilçeye bağlanması kabul edilememektedir. Çayırhan gibi bir kimliği temsil eden yerel yönetimin kapatılması zor kabullenilebilecektir. Tekrar bu yeni BŞB modeli küçük belde belediyelerinin etkin olmayan durumları için iyi olmuş olabilir; ancak il belediyeleri, BŞB’ler ve ilçe belediyeleri ile birlikte düşünüldüğünde 927. Sırada bulunan Çayırhan Belediyesi için yararlı olmamıştır. Diğer taraftan yeni BŞB modeli ilçe belediyelerini de atıl duruma getirmiştir. Belediye hizmetlerinin yaklaşık olarak % 80’i BŞB’ye, % 20 oranındaki ara sokak yapımı, çöp toplama, sosyal ve kültürel hizmetler gibi hizmetler de ilçe belediyesine bırakılmıştır. Bir diğer sorun alanı kırsal mahallelerle ilgilidir. Nallıhan ilçesine 70 km, Ankara’ya 240 km uzaklıktaki köyün ihtiyaçlarını görmek ve karşılamak mümkün değildir. Metropolitan alandaki köyleri mahalleye dönüştürmek ve buralara ulaşmak açısından sorun olmayabilir; ancak 160 km uzaklıktaki ilçeyi BŞB alanına entegre etmek zor görülmektedir. Bayrak, “Büyükşehirden Çayırhan’a ulaştırılacak hizmetlerde kullanılacak araçların yakıt masrafı belde belediyesine verilseydi belde ihya edilebilirdi” demiştir. Bu yeni BŞB modelinde büyük pro-

jelerinin BŞB ve Bakanlık tarafından yapılması artık kabul görmektedir; ancak yerel hizmetlerin belediyede kalması gerektiği belirtilmektedir. Belde belediyesi Çayırhan örneğinde hemşerileriyle bütünleşmiş ve temel ihtiyaçlarına cevap veren nitelikte iken, bir düzenlemeyle mahalle dönüştürülmesi vatandaşların belediye yönetimine yönelik motivasyonunu kırmıştır. Şu anda Nallıhan Belediyesi’nin mali durumu iyi olduğu için vatandaşlara sorunlar yansıtmadığı ve temel hizmet alanlarında varlık gösterdiği söylenebilir. Ancak, kırsalı yoğun olan illerde yeni BŞB’nin zorluklar çekeceği açıktır. Ayrıca belediyelere yetkileriyle orantılı gelir sağlanırsa ancak bu model sonuç alabilir. Kırsaldaki mahallelere ulaşabilmek için bir önceki dönemde il özel idaresi, kaymakamlık ve köylere hizmet götürme birliklerinin birlikte uyguladıkları model BŞB’ye uyarlanabilir. Hatta il özel idaresi ve köylere hizmet götürme birlikleri kalsaydı yeni BŞB daha başarılı olabilirdi.

Çayırhan Belediyesi hemşerileri beldelerinin ilçe olmayı beklerken mahalleye dönüştürülmesinden dolayı tepki duymaktadırlar. Belde halkının ilgili kurullarda temsili demokratik olgunluk ve gelişme açısından yeterli midir? BŞB sınırları içerisinde ilçe belediyesi olabilmek için 50.000’den başlayan nüfus kriterinin sırasıyla 25.000’e ve 20.000’e düşmüştür. Bu nüfus kriteri 10.000’e çekilir ve Çayırhan’ın ilçe olması sağlanırsa hemşerilerin tatmin olacağı açıklanmıştır.

İkinci olarak, Çayırhan Mahallesi Muhtarı Bilal Şerbetçi ile görüşülmüştür. Çayırhan Belediyesi, 5 mahallesi olan bir belde iken bir mahalleye dönüştürülmüş ve 10.000 nüfusa hizmet veren mahalle oluşmuştur. Öncelikle sahip olunan yetkiler, kaynaklar ve sorumluluklar çerçevesinde düşünüldüğünde mahallenin yönetimi zorlaşmıştır. Çayırhan Belediyesi’nin Nallıhan İlçe Belediyesi’nin bir mahallesine dönüştürülmesi başlı başına en önemli sorun olarak görülmektedir⁷. Çünkü, önceden beri iki belediye arasında sosyal, ekonomik, kültürel bir rekabet vardır. Diğer taraftan belediye nüfusları düşünüldüğünde denk nüfusu olan iki belediyeden birisi diğerine mahalle yapılmıştır. Daha önce araç-gereç, personel, 6 okul, 1 lise ve kaynakları olan 10.000 nüfuslu bir belde ile 100 kişilik nüfusu olan aynı düzenleme kapsamında mahalleye dönüştürülmüştür. Bu dönüştürme Çayırhan’ı “üvey evlat” konumuna sokmuştur. Yeni BŞB modelinden önemli beklentiler olsa da, en başından ASKİ hizmetleri bağlamında ciddi sorunlar ortaya çıkmıştır. BŞB şimdiye kadar Çayırhan’a ulaşmamış, mahalle muhtarı sorunlarını daha çok ilçe belediyesine aktarabilmiştir. Mahalle muhtarlarının belediyelerden hizmet alabilmesinin siyasallaşma riskini getirdiği belirtilmiştir. Eğer yeni BŞB modeli başarısız görülürse kesinlikle belediye statüsüne tekrar kavuşma niyeti açıklanmıştır. Mahalle muhtarlarının maaşı yükseltilmiş gibi yansıtılsa da hala çok yetersizdir. Tüm muhtarlara aynı maaşın verilmesi de önemli bir so-

⁶ Ömer Bayrak ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 17.09.2014.

⁷ Bilal Şerbetçi ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 17.09.2014.

run olarak görülmektedir. Kalabalık bir mahalleye hizmet veren muhtarın diğer işlerinden feragat etmesi gerekiyor ve bunun da muhtara yüklediği önemli bir maliyet vardır. Muhtarın ihtiyar heyeti üyelerinden yeterli desteği alamadığı ve heyet üyelerinin kendi işlerinden dolayı ve görev gelirin de olmaması sebebiyle mahalle yönetimine yeterli kadar zaman ayırmadıkları görülmektedir. Devletin mahalle muhtarlarından çok şey beklediği ancak yeteri kadar destek vermediği, kaymakamlık ve valiliğin artık mahalle ile iletişimlerinin kalmadığı, BŞB'nin mahallenin ihtiyaçlarına yeterli ilgiyi göstermediği ve mahalle muhtarlarının yeni durum hakkında bilgilendirilmediği gibi sorun alanları mevcuttur.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi - Yeşilhisar İlçesi

6360 sayılı Kanun ile Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin (BŞB) görev alanı il mülki sınırlarına genişletilmiş ve Yeşilhisar İlçesi de Kayseri BŞB'nin bir parçası haline gelmiştir. Böylece Yeşilhisar İlçesi'nde önceden var olan 14 mahalle muhtarlığı ile 21 köy yönetiminin tüzelkişiliğine son verilmesi ve mahalle dönüştürülmesiyle 35 mahalle muhtarlığı oluşturulmuştur.

Yeşilhisar'da ilk olarak Camikebir Mahallesi Muhtarı ile görüşülmüştür. Camikebir Mahallesi Yeşilhisar ilçe merkezindeki en eski mahallelerden birisidir. Mahalle Muhtarı Bekir Akdağ beş dönemdir muhtarlık görevini sürdürmektedir. Akdağ'a göre⁸, ilçenin BŞB görev alanına dahil edilmesi ilçe belediyesini zayıflatan bir değişimdir. Yeni büyükşehir modeli kapsamında henüz BŞB hizmetleri ilçeye ulaştırılmamaktadır. BŞB'nin ilçeye altyapı hizmetleri ulaştırması için erken olsa da, ulaşım, temizlik, su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda yetersiz kaldığı söylenebilir. Kayseri Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (KASKİ) ilçede görevlendirmek üzere yeni elemanlar istihdam etmektedir. BŞB, sağlık hizmetleri için gerekli olan donanım ile pazaryeri inşası gibi inşaat projeleriyle ilçede hizmet sunumuna girişmeyi planlamaktadır. Diğer taraftan, ilçe belediyesinin kaynaklarının sınırlandırılmış olması mahallelerde kolluk hizmeti görecekt olan zabıta personelinin dahi eksik olmasına sebep olmaktadır. İlçe belediyesinde nitelikli eleman ve özellikle de teknik eleman eksikliği sorunu vardır.

Hem BŞB'nin hem de ilçe belediyesinin karşı karşıya olduğu önemli bir sorun alanı kentsel dönüşümdür. Yeşilhisar'da 600 binanın afet riski altında olması bu konuya önem verilmesini gerektirmektedir.

YBBM'nde ilçe belediyesinin sınırlılıkları konusunda mahalle muhtarlarının bilgisi vardır. Belediye başkanının sınırlı yetki ve kaynakla yerel sorunlara sürdürü-

lebilir bir katkı sunamayacağı belirtilmektedir. Nitekim, mahallelerin ve köylerin sorunlarına yönelik birçok dilekçenin hala beklemekte olduğu ifade edilmiştir.

Kaymakamlığın özellikle sosyal hizmetler ve yardımlar konusunda yararlı çalışmalar yaptığı vurgulanmıştır. Belediyelerin kaymakamlıklar gibi çalışması durumunda sorunların ciddi ölçüde giderileceği düşünülmektedir.

2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile YBBM'ne geçerken mahalle muhtarlarıyla ilgili önemli bir değişiklik aylık ödenekleri (maaş) konusunda olmuş ve ödenekleri 485 TL'den 870 TL'ye yükseltilmiştir. Bu gelir hala yeterli bulunmamaktadır; çünkü muhtarların sosyal güvenliği yoktur, 480 TL aylık prim karşılığında BAĞ-KUR'a ödeme yapmaktadırlar ve maaşlarından geriye önemli bir miktarın kalmadığı görülmektedir. Yeşilhisar gibi kırsal nitelikte ve tarım ekonomisi özelliği ağır basan ilçelerde muhtarın imzaladığı veya onayladığı evraklardan ücret alınmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Yeni Kanun bağlamında muhtarların ilçe belediyesi ve BŞB'den ofis ve ofis giderlerinin karşılanması talebi olmuştur. Ancak, bu konuda henüz belediyeler tarafından atılmış bir adım yoktur. Vatandaşların her sorun karşısında mahalle muhtarına ulaşması ve beklenti içerisinde olmasına rağmen mahalle muhtarının ofis sahibi olmaması veya ofis giderlerini karşılayamaması devam eden ciddi bir sorundur.

Mahalle muhtarlarının en ufak bir mahalle sorununu bile çözmek üzere kullanabileceği herhangi bir kaynağının olmaması eleştirilmektedir. Örneğin, mahalle camisinin halısının değişmesi gerektiğinde mahalle muhtarı çeşitli inisiyatiflerle bu halının değişmesini sağlayabilmektedir. Bu örnekten hareketle, mahalle muhtarlarına yetki ve kaynak devri sağlanmasının küçük çaplı yerel hizmetlerin görülmesinde katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bir anlamda, köy yönetimi iken sahip olunan tüzel kişilik, bütçe ve salma yetkilerinin kaldırılması da yeni sorunların doğmasına sebep olmuştur.

Mahalle muhtarının, mahallenin sorunlarını ilçe belediyesiyle birlikte giderme yönünde bir tutumunun olduğu görülmektedir. Eğer ilçe belediyesi aşıp BŞB'ye gidilecek olunursa bu durumun ilçe belediyesinin bundan sonraki sorunlarda kayıtsız kalmasına yol açabileceği ifade edilmektedir.

Mahalle yönetimi bünyesindeki ikinci organ olan İhtiyar Heyeti'nin yeterli, etkin ve gerekli olmadığı yönünde tespitler vardır. Bunun yerine Mahalle Meclisi'nin kurulması, belediye karar alma süreçlerine katılıp, öneri aktaran ve belediye karar alma süreçlerinde belirleyici olan bir yapının geliştirilmesi yararlı bir fikir olarak görülmüştür.

⁸ Bekir Akdağ ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 12.08.2014.

YBBM ile BŞB'nin hizmet alanına girmekle beraber tıkanıklık gösteren yönetim-lerarası ilişkilerin hizmet görme amacıyla kolaylaştırılması ve sağıklaştırılması önerilmektedir. Özellikle, ilçe belediyelerinin atıl bir duruma gelmesi önemli bir sorun olarak değerlendirilmektedir. Her ne kadar, ilçe belediye başkanı katılımcı ve işbirliğine dayalı olarak mahalle yönetimlerine yaklaşırsa da, istenilen sonuçların alınmaması eleştirilmektedir.

Kayseri BŞB kapsamında yürütülen alan araştırmasında ikinci olarak, köy iken mahalleye dönüştürülen Güzelöz Mahallesi Muhtarı Yüksel Aktaş ile görüşülmüştür. Yüksel Aktaş ilk defa muhtarlık görevine seçilmiş olup, köy yönetimi deneyimi olmadan köyden dönüşen bir mahallenin muhtarı olarak göreve gelmiştir. Bu durumun ortaya çıkardığı çok farklı sonuçlar vardır:

Aktaş⁹, YBBM kapsamında mahalleye dönüşen köylerin ciddi mevcut ve potansiyel sorunlarla karşı karşıya olduğunu söylemiştir. Özellikle, köy yönetimi iken salma, imece vb. gelir sağlayıcı araçlara sahip olunmasının bazı hizmetlerinin daha hızlı görülmesine katkı sağladığı belirtilmiştir. Örneğin, köyün en önemli ihtiyacının mevsimsel olarak su olduğu ve su getirme maliyetinin köylüden karşılanmasının önemli sorunlara yol açtığı görülmüştür. Mahalle muhtarı imece kararı alamadığını ifade ederek, hayvanlar için su yalağı veya köy mezarlığı gibi önceden rahatlıkla yapılabilen hizmetlerin şimdi sürdürülemez riski altında olduğunu vurgulamıştır. Mahalle muhtarı bu tür sorunların giderilmesi için mahalleden uzakta olan belediyenin kapısında uğraşması ya da kendi imkanlarıyla bu sorunlara eğilmesi gerektiğini söylemiştir. Diğer taraftan BŞB'nin sağlayacağı hizmetlerin kaç mahalleye yeteceği sorgulanmaktadır.

Bununla birlikte köyden dönüşen mahallenin park, çevre düzeni, temizlik, yol gibi kent hizmetleri talebi artmaktadır. Şu anda ilçe belediyesine ait araçlarla haftada bir çöpler toplanmakta ve ilaçlama yapılmaktadır. Bu durum yeni hizmet taleplerini de beraberinde getirmektedir. BŞB sorunları dinlemekte, ilgilenmekte ancak hemen çözümler getirememektedir. Bir anlamda icraat beklenmektedir.

Güzelöz mahallesinin ekonomisi tarıma ve hayvancılığa, nispeten de turizme dayanmaktadır. Tarım ve hayvancılık konusunda muafiyetlerin 5 yıl süreyle korunduğu, ancak, bu muafiyetler sona erince ne olacağı konusunun muğlak olması eleştirilmektedir. Şu anda su ücreti 0,25 TL/Ton üzerinden alınmaktadır. BŞB KASKİ ilçe merkezinde şube açarak su paralarını toplamaktadır. Belediye yönetiminin bu konularda gelecekte nasıl hareket edeceği kestirilememekte ve bu belirsizlik Güzelöz sakinlerini rahatsız etmektedir. Aktaş, bu durumu "öz evlat idik, üvey evlat olduk" sözleriyle eleştirmektedir.

⁹ Yüksel Aktaş ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 12.08.2014.

YBBM'nin başarısı için mahallelerin ve köylerden dönüşen mahallelerin BŞB ve ilçe belediyesi tarafından etüd edilmesi önerilmektedir. Böylece sadece sorunlar değil, bu sorunların çözümünde yardımcı olacak kaynakların da tespiti ve nasıl kullanılacağına ilişkin öneriler geliştirilebilir. Örneğin, Güzelöz topoğrafyasında "kaya depoları" (natural) vardır ve Muhtar Aktaş bu depoların meyve muhafazasında doğal bir soğuk hava deposu işlevi gördüğünü belirtmiştir. Bu konu ilçe belediyesine götürülmüş ve girişimcilerin bu alanlardan ücreti karşılığında yararlanması ve elde edilen gelirden mahallenin sorunlarının giderilmesi önerilmiştir. Bu şekilde, kaynakları sınırlandırılmış olan ilçe belediyesine ve geliri olmayan kırsal mahalleye gelir sağlanmış olacaktır.

Muhtar, sosyolojik olarak köy olan Güzelöz gibi misafiri ve ağırlaması bol olan bir yerde 870 TL'lik muhtar aylığının hiçbir manasının olmadığını, bu tür giderlerinin sözünün edilemeyeceğini ama bu rakamın da yetersiz olduğunu ifade etmiştir. Özellikle, mahallenin ilçe merkezine uzakta olması ve belediyeden ya da kaymakamlıktan çağrıldığında ortaya çıkan ulaşım maliyeti ve zaman kayıplarının dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir.

Mahallenin sıkıntıları konusunda ilçe ve BŞB nezdinde başvurular yapıldığı ve BŞB'nin yardımının olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan Kaymakamlık ile mahallenin işlerinin %70 azaldığı gibi bir sonuç ortaya çıkmıştır.

Muhtar, tüm kararlarını önce ihtiyar heyeti sonra da ahali ile görüşerek aldığını söylemiştir. Bu durum köyden dönüşen mahallede doğal olarak katılımcı bir anlayışın ortaya çıktığını göstermektedir. Ancak, halkın sorunları karşısında muhtarın yapacağı pek bir şeyin olmaması önemli bir çelişkidir. Mahalle muhtarının sorumlu ama yetkisiz oluşu "kısa bağlı eşek" olarak tanımlanmış; muhtarın sadece sorun ileten ve etkisiz olan konumu eleştirilmiştir.

Mahalle yönetiminin sorunlarının çözülmesi için muhakkak belediye meclisi ve encümeninde muhtar temsilcilerinin olması gerektiği belirtilmiştir. Böylece sorunlar birinci ağızdan belediye yönetimine aktarılabilir. Gerekirse BŞB bünyesinde bu mekanizma geliştirilmelidir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi – Palandöken İlçesi ve Horasan İlçesi

Erzurum Büyükşehir Belediyesi (BŞB), 2004, 2008 ve son olarak da 2012 yıllarında yapılan düzenlemelerden etkilenmiş ve her bir düzenlemeyle görev ve yetki alanı genişlemiştir. Erzurum gibi kırsal alanı geniş bir büyükşehir düşünüldüğünde gerek kent merkezlerindeki mahalle muhtarlıkları, gerekse de köyden mahalleye dönüşen kırsal muhtarlıklar önemli bir yönetim konusu haline gelmiştir. Bu

çerçevede ilk olarak, YBBM'ne geçilmeden önce Erzurum BŞB sınırları içerisinde olan ve 2012 yılı sonrasında YBBM ile Palandöken İlçesi'nde birçok mahallenin birleştirilmesiyle oluşturulan Adnan Menderes Mahallesi Muhtarı Sadullah Aydemir ile görüşülmüştür.

Sadullah Aydemir¹⁰, mahalle muhtarlığında ikinci dönem görev yapmaktadır. Hem 2012 yılı öncesinde büyükşehir sınırları içerisinde, hem de 2012 yılı sonrasında YBBM'nde görev yapmış olması iki dönemin analizi açısından faydalı olmuştur. Öncelikle, Erzurum BŞB'nin YBBM'ne geçer geçmez mahalle ölçekleri açısından alansal bütünleştirme amaçlı yeniden düzenlemeye girişmesi birinci farklılık olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Adnan Menderes Mahallesi 5 mahallenin birleştirilmesiyle 20.000 seçmenin bulunduğu büyük bir ölçüğe kavuşan yeni bir mahalle olarak kurulmuştur. Ancak, YBBM kapsamında mahalle muhtarlığının görevlerinde bir değişiklik yapılmamıştır. Yani 50-100 nüfuslu köyden mahalleye dönüşen muhtarlık ile 20.000 nüfuslu mahalle muhtarlığının işlevinin aynı olması önemli sorgulamalara yol açmıştır. Örneğin, Nüfus Müdürlükleri her ayın sonunda yaptıkları kayıtların listesini muhtarlarımıza göndermekte ve kontrol edilmesini istemektedirler. Özellikle kentsel ve yoğun nüfuslu mahalleler için bu kontrolü gerçekleştirmek çok zordur. Çünkü Adnan Menderes Mahallesi örneğinde son ayda 200 hanenin ziyaret edilmesi gerekiyor. Bu kontrolün sağlıklı olması için mahalleye yerleşen sakinlerin öncelikle mahalle muhtarlığına başvurmaları konusunda düzenleme yapılması önerisi getirilmektedir.

YBBM özellikle kırsal mahalleler ile kentsel büyük mahallelerin ciddi farklılıklarının bulunması, bunlara uygun olarak muhtarın statüsü, görevleri, yetkileri, kaynakları vb. açılardan da farklılaşmaya gidilmesi taleplerini doğurmuştur.

Erzurum her ne kadar uzun süredir büyükşehir statüsüne sahip olsa da, toplumsal yapı ve ilişkiler bağlamında geleneksel ve kırsalla olan bağlarını sürdüren bir kenttir. Bu nedenle mahalle muhtarının yaptığı işlemlerle ilgili olarak ücret talep etmesi hala önemli bir soruna dönüşmektedir. Büyükşehirleşmeyle nüfusu ve iş yoğunluğu artan muhtarların ciddi bir ofis ve personel ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kent merkezindeki bir muhtarın mutlaka sabah 08:00 ve akşam 19:00 saatleri arasında yoğun işlerinin olduğu belirtilerek, tek bir kişinin muhtarlık işlerini yürütmesinin zor olduğu vurgulanmıştır.

Mahalle muhtarının ilçe sınırları içerisinde olduğu sürece ihtiyar heyeti üyelerine imza yetkisi devredebilmesinin mümkün olmamasının muhtarın işlerini zorlaştırdığı belirtilmiştir. Bazı örneklerde yasaya uygun olmadan, muhtar yerine mecburen imza atılması da sorunlu görüldüğü için bu tür uygulamalara başvurmak iste-

nilmemektedir. Bu sorunun giderilmesi için yasal düzenlemenin gerekli olduğu ve bu şekilde muhtarın heyet üyelerine yetki devredebilmesinin mümkün olabileceği ifade edilmiştir.

Mahalle muhtarlarının en ciddi sorunu belediye yönetimlerinde dikkate alınmaları ve gereken ilginin kendilerine gösterilmemesidir. Yasal olarak düzenlenmiş olsa da büyük bir toplumsal kesimi temsil eden ve bu kesimin sorunlarını en yakından takip eden muhtarın belediye başkanı ile görüşmemesi ne yazık ki aşılammış bir sorundur. Belediye yönetimin görev ve sorumluluk alanına giren mahalle sorunlarının iletilmesi amacıyla belediyeye gidildiğinde muhatap bulunamaması ciddi bir sıkıntı kaynağıdır. Belediye yönetimi mahalle muhtarlarına karşı "tepeden bakma" alışkanlığını terk etmemektedir. Mahalle muhtarının dilekçelerle sonuç araması bile karşılıksız kalmakta, iki yıldır bekleyen dilekçelere cevaplar verilmediği belirtilmektedir. Hatta Bilgi Edinme Kanunu kapsamında başvurular yapılmış olsa da, yasaya aykırı olarak başvurulara saygı gösterilmemektedir. Belediye yönetimlerinin düzenli ve ciddi bir yaklaşımla muhtarlarla birebir iletişim kurarak mahallenin isteklerini ve sorunlarını öğrenmesi gerektiği önerilmektedir. Bu bağlamda, hem ilçe belediyesi, hem de BŞB aynı tutumdan dolayı eleştirilmektedir. 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Seçimleri üzerinden 4 aylık bir süre geçmesine rağmen, Muhtar Aydemir Ramazan ayında sadece bir kere BŞB Başkanı ile görüşebildiğini, ilçe belediye başkanıyla hiç görüşemediğini belirtmiştir.

Sadullah Aydemir mahalleye dönüşen köylerle iletişimlerinin yoğun olduğunu o nedenle sorunlarını bildiğini ifade etmiştir. Erzurum gibi iklimi ve coğrafyası zor olan bir ilde en önemli sorunun "su sorunu" olduğu görülmektedir. İl Özel İdaresinin önceki sistemde köylerin sorunlarına daha iyi cevaplar verebildiği belirtilmiştir. Birden bire 967 köyün mahalleye dönüşmesi ve bunların da BŞB'nin sorumluluk alanına girmesi hazırlıksız bir süreci ve aksaklıkları ortaya çıkarmıştır. BŞB sınırları içerisinde toplam 1200 dolayında mahalle muhtarlığı oluşmuştur ve bunların çoğunluğu kırsalda ve Erzurum merkezine çok uzaktadır. Bu durum bir koordinasyonsuzluk getirmiştir.

Mahalle muhtarlıklarının ilçe belediyesi ve BŞB ile olan ilişkisini, "akşam gel sabah vereyim, bostana gel kabak vereyim" yerel sözleriyle ifade eden Aydemir, BŞB'nin kent merkezindeki idari yapısındaki birer tane birimin bu kadar muhtarla ilgilenmesinin de mümkün olmadığını ifade etmiştir. Köy muhtarları için dinlenmenin dahi önemli olduğunu, ancak bunun dahi sağlanamaması sorun olarak değerlendirilmektedir. BŞB Başkanının yakın zamanda bu konuyla ilgili bir danışmanını görevlendirdiği ve bu danışmanın muhtarların sorunlarını tespit edeceği bilgisini aldıklarını ifade etmiştir. Aydemir'e göre, bu yöntem doğru değildir; çünkü bir danışman muhtarların aktardığı şekilde mahallenin sorunlarını BŞB yönetimine aktaramaz.

¹⁰ Sadullah Aydemir ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 12.08.2014.

Mahalle muhtarlarının ilçe belediyesi ve BŞB tarafından dikkate alınması için belediye meclislerinde temsil edilmeleri ve yasal olarak da muhtarların dinlenmesinin düzenlenmesi gerektiği önerilmektedir.

Mahalle muhtarlarının aylık maaşının 874 TL'ye yükseltilmesinin önceki duruma göre iyi olduğu; ancak muhtarın yaptığı işlerin bu parayla karşılanmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Bu tür mali konulara öncelik vermedikleri, önemli olanın “muhtarın kamu kurumları tarafından ciddiye alınması” hususu olduğu işaret edilmektedir.

Belediyelerin dışında Kaymakamlık ve Valilikle ilişkilerde farklı bir sınırlılık olduğu görülmektedir. İlgili kurullarda Vali veya Kaymakam karşısında sorunlar veya talepler tam olarak görüşülememektedir. Bürokratik ve otoriter bir tavır ortaya çıkmaktadır. Mahalle muhtarları özellikle mahalleye ilişkin sosyal yardım ve hizmetler konusundaki toplantılara katılmak istemektedirler.

Mahalle muhtarının, yetki, kaynak ve bütçe ile mahalle sorunlarını daha iyi çözebileceği düşünülmektedir. Mevcut görüntüsü ile ihtiyar heyeti ve üye profilinin bu yapı için yeteli olmadığı belirtilmiştir. Mahalle Meclisi oluşturulursa ve bu meclisin doğal üyeleri mahalledeki okulların müdürleri, din görevlileri ve diğer kamu kurumu temsilcileri olursa nitelikli ve eğitimli kişilerden mahalle sorunlarının çözümünde yararlanılmış olunacaktır. Siyasetçilerin ne yazık ki yapıcı olmayıp, karar ve eylemlerinde yönetsel gerekliliklerden çok kişisel tutumları öne geçmektedir. Bu yeni yapı tesis edilebilirse mahalle yönetiminin yürütme organı ve planlamadan sorumlu yöneticisi muhtar mahallenin sorunlara çözüm getirebilir.

Erzurum'da ikinci olarak, Büyükşehir Belediyesi'nin sınırlarına dahil edilen Hırsan İlçesi'nin köyden mahalleye dönüşen Güzelyayla Mahallesi Muhtarı Ali Sancar¹¹'in düşüncelerine başvurulmuştur: Sancar, kent merkezinde yaşanan sıkıntılara benzer sorunları dile getirmiştir. Mahalle muhtarlarının belediye yönetiminde muhatap bulamaması ve muhtarların belediye tarafından ciddiye alınmaması kırsal alanda da karşılaşılan önemli bir sorundur. Köyden mahalleye dönüşmüş ve ilçe merkezine çok uzakta olan köylerde muhtarın nüfus kayıt örneği verememesi vatandaşlar açısından sıkıntılara yol açmaktadır. Özellikle Doğu Anadolu bölgesinde uzak köylerden sürekli ilçeye gidiş-dönüşün mümkün olmaması bu bağlamda muhtarların belirli belge düzenleme konularında yetkilendirilmesi talebini ortaya çıkarmaktadır. Diğer taraftan, kırsalda görev yapan mahalle muhtarlarının acilen belediye mevzuatı ve diğer çerçevesinde görev, yetki, sorumluluk ve kaynakları hakkında bilgilendirilmesine ihtiyaç vardır. Özellikle bazı konularda muhtarların sorumluluklarının çok büyük olmasına rağmen, bunlara ilişkin bilgileri zayıftır.

¹¹ Ali Sancar ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 10.09.2014.

Hatay Büyükşehir Belediyesi – Arsuz İlçesi

Önceden Hatay'ın İskenderun İlçesine bağlı iken, Hatay'ın 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyesi (BŞB) statüsüne kavuşmasıyla birlikte kurulan Arsuz ilçesine bağlanan Höyük Köyü de mahalleye dönüşen köylerden biridir. Höyük Köyü Muhtarı Ahmet Parlar¹² mahalle muhtarlığına aday olmamış; ancak, söz konusu dönüşümün getirdiği sıkıntıları (köy kimliğinin ortadan kaldırılması, ilçe ve BŞB ile farklı siyasal görüşlerden olunması halinde hizmet alımında yaşanacak güçlükler, köy malvarlığının devri, hizmet sunumundaki olası gecikmeler vs.) deneyimli bir muhtar olarak dile getirmiştir. Nitekim, belde belediyelerinin mahalleye dönüşmesi durumunda bu tür sorunların hem beldeler hem de (özellikle de) köyler için daha da ağır bir biçimde ortaya çıkabileceği bir yıl öncesinde Gözcüler Belde Belediye Başkanı Necmettin Güler¹³ tarafından belirtilmiştir.

Höyük Köyünün mahalleye dönüşmesi sonrasında 30 Mart 2014 Mahalli İdare Seçimleri ile göreve gelen Erdoğan Dural¹⁴, YBBM'nde Höyük Mahallesi'nin Arsuz İlçe Belediyesi'nden hizmet sağladığını; çöp toplama ve ilaçlama hizmetlerini Arsuz Belediyesinin sağladığını; yaşanan su sıkıntısı karşısında birlikte hareket edildiğini ifade etmiştir. Köy taşınmazlarının tespiti ve devri ilişkin çalışmaların devam etmekle birlikte yaratabileceği sıkıntıya da işaret etmiştir. Nitekim Arsuz'da, belde belediyesinden mahalleye dönüştürülen Gözcüler'deki belediye hizmet binası haricindeki tüm belediye hizmet binalarının Valilikçe ilçedeki kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edildiği; ancak belde belediyelerinin borçlarının Arsuz Belediyesine devredildiği Arsuz Belediye Başkanı Nazım Çulha tarafından Belediyenin resmi web sitesinde açıklanmıştır (bkz. http://www.arsuz.bel.tr/Binalari_Aldilar_Borcu_Arsuza_Devrettiler_haber40.html, 14 Nisan 2014 tarihli basın açıklaması, 16.08.2014).

Gözcüler Belde Belediyesi'nin mahalleye dönüşmesi sonucu oluşan Gözcüler Mahallesi Muhtarı Mehmet Karataş da, 4850 nüfuslu bir yerleşim yeri olarak, kapatılan belde belediyesinden daha kolay hizmet alabildiklerini, Arsuz Belediyesi'nin çok geniş bir alanda hizmet sunmada zorlanabileceğini ifade etmiştir. Üstelik, yol, su, itfaiye ve mezarlık ve cenaze gibi en önemli hizmetler BŞB tarafından üstlenildiğinden, Antakya'dan bu işlerin nasıl koordine edileceği, Arsuz ilçesi sınırları içerisinde bu alanlarda hizmet götürecek birimlerin ne zaman kurulabileceği konularında endişeleri vardır.

¹² Ahmet Parlar ile yapılan mülakatlardan yararlanılmıştır, G.T.: 14.05.2013 ve 15.08.2014.

¹³ Necmettin Güler ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 14.05.2013.

¹⁴ Erdoğan Dural ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 15.08.2014.

Van Büyükşehir Belediyesi – Edremit İlçesi

2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile Van Büyükşehir Belediyesi statüsüne kavuşmuş ve 30 Mart 2014 Mahalli İdare Seçimleri sonucunda il genelinde göreve başlamıştır. Edremit İlçesi YBBM'nin oluşumu sürecinde nüfus ve yüzölçümü açısından en büyük değişikliği geçiren ilçedir. Bu kapsamda ilçe sınırları içerisindeki belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüş ve ilçe belediyesi büyükşehir belediyesi ile ilişkilendirilerek bölgedeki yerel paydaşlar açısından tamamen yeni bir durum ortaya çıkmıştır. Burada yaşanan dönüşümü kapsamlı bir şekilde analiz etmek için mahalleye dönüşen Eski Çiçekli Belediyesi Başkanı, mevcut Çiçekli Mahallesi Muhtarı ve köyden mahalleye dönüşen Andaç (Köyü) Mahallesi Muhtarı ile görüşülmüştür.

Birinci olarak, bir önceki dönem Çiçekli Belediye Başkanlığı yapan ve şu anda Edremit Belediyesi ve Van Büyükşehir Belediyesi Meclis üyesi Yılmaz Kılıç'ın¹⁵ deneyim, düşünce ve önerilerine başvurulmuştur. Buna göre; daha önce teknik, yönetsel ve siyasi paydaş kapasitesi yerleşmiş ve belde sakinlerine yeterli hizmet sunan bir belediye varken, şimdi henüz teknik, yönetsel ve siyasi paydaş kapasitesi olmayan bir büyükşehir belediyesinden hizmet beklenmektedir. Şu anda toplum nezdinde aksayan hizmetlerden dolayı “keşke Van büyükşehir olmasın” diye serzenişte bulunan önemli bir kesimin olduğu belirtilmiştir. Van örneğinde büyükşehir belediyesinin hizmet öncelikli değil, “ideolojik öncelikli” bir tutum sergilemesi eleştirilmekte; profesyonel insan kaynağı ve yönetim desteğiyle yeni BŞB modelinin yeterli hale gelebileceği düşünülmektedir. Diğer taraftan, önceden ilçe belediyesi ya da büyükşehir belediyesinden hizmet bekleme gibi bir sorunları olmayan ve oturmuş bir belediyeyi sahiplenmiş olan belde halkı mahalleye dönüşmüş olmaya tepki göstermektedir. Mahallelinin yaşanan sorunlara karşı ilçe belediyesine mi, büyükşehir belediyesine mi başvuracakları konusu yetki ve sorumluluk bulanıklığına-karmaşasına sebep olmaktadır. Önceden belde belediyesinin sahip olduğu ve kullandığı “kepçe, kamyon, vidanjör, cenaze aracı, itfaiye aracı, binek araçları, otobüs vb.” ekipman ve donanım ilçe ve BŞB tarafından paylaşılmış olsa da, henüz bu araçlar dahi mahalleye hizmet vermekte kullanılmamaktadır. Kılıç'a göre, bu durum şimdiye kadar sorunsuz ve kaynaklarıyla yeterli bir şekilde yönetilen bir beldenin mahalleye dönüştürülmesiyle aslında “köy olmaya terk edilmesi” anlamına gelmektedir. Belediye başkanı ile her gün yüz yüze bakan belde halkı tanımadığı ilçe ve BŞB yetkililerini arama ve bulma mücadelesine sevk edilmiştir.

İkinci olarak Çiçekli Mahallesi Muhtarı Nurettin Piyak ile görüşülmüştür. Nurettin Piyak, iki dönemdir mahalle muhtarlığı yapmakta, bir önceki dönem Bakımlı Mahallesi Muhtarı olarak görev yapmıştır. Piyak'ın hem önceki dönem-

de belde belediyesi ile birlikte çalışmış olması, hem de yeni dönemde ilçe belediyesi ve BŞB ile çalışıyor olması iki dönemdeki durum ve uygulamayı değerlendirmeye yardımcı olmaktadır. Buna göre; Van'ın büyükşehir belediyesi olması ve belde belediyesinin mahalle olmasının getirdiği yeni ve olumlu bir şeyin olmadığını belirtilmiştir¹⁶. Ancak, yeni BŞB modelinin tam olarak değerlendirilmesi için zamana ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Belde halkı açısından konuya yaklaşıldığında, belde halkının kendilerini daha iyi yansıtabildikleri belediyelerini kaybetmiş olmaktan dolayı sıkıntılı oldukları görülmektedir. Mevcut durumda mahallenin daha çok ilçe belediyesinden ilgi ve alaka gördüğü belirtilmiştir. Diğer taraftan, belediyeden mahalleye dönüşen yerlerde mahalle muhtarının görev alanının ve hizmet sunduğu nüfusun büyümesine rağmen aynı ödeneği alıyor olması yetersiz bulunmaktadır. Yeni BŞB modelinde il ve ilçe merkezinden uzak yerlerde mahalle yönetimine bazı görev, yetki, kaynak ve sorumlulukların dengeli bir şekilde devredilmesinin hizmet etkinliğine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Van İlinde son olarak Edremit İlçesi'ne bağlı Andaç (Köyü) Mahallesi Muhtarı ile görüşülmüştür. Yeni BŞB modelinde artık büyük ölçüde ilçe belediyesi ve BŞB'nin sorumluluğuna bırakılan kırsal alana yönelik yerel hizmetler konusunda Andaç örneğinde de bir gelişme tespit edilememiştir. Köy statüsü varken il özel idaresi, Köylere Hizmet Götürme Birliği ve Kaymakamlık'ın daha iyi hizmet sağladığı belirtilmiştir¹⁷. Örneğin, mevcut durumda çöplerin toplanması, sinek ilaçlaması, yol yapımı gibi hizmetler henüz belediyeler (ilçe belediyesi/BŞB) sunulamamaktadır ve kışın kardan kapanan yollar düşünüldüğünde nasıl bir çözüm bulunacağı tartışmalıdır. Yine köy tüzelkişiliği altında nikah kıyabilen ve tarım arazisi planlaması yapabilirken, şimdi mahalle statüsü altında bu işlerin görülemediği köylü açısından sıkıntılara yol açmaktadır. Mahalle muhtarının hiçbir karar alma yetkisi olmamasına rağmen köylünün muhtara tepki göstermesi; muhtarın belediye nezdinde somut sonuçlar alamaması kısır bir döngü halini almıştır. Ayrıca, ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi yönetiminin kendi “siyasi partilerinin mahalle temsilcileri” üzerinden mahalle muhtarlarını aşmakta ya da yok saymakta olduğu ifade edilmiştir. Köylünün muhtarı tanınması ve ondan hizmet talep etmesine rağmen, belediyelerin siyasi parti temsilcileri üzerinden hareket ettiği belirtilmiştir. Mahalle muhtarlığının belediyelerle çok fazla ilişkilendirilmesinin “aşırı siyasallaşma”ya yol açacağı endişesi taşınmaktadır. Sosyolojik ve ekonomik açıdan ne köylü, ne de köy değişmemiştir; ancak büyükşehir belediyesi alanına dahil edilmiştir. Andaç Köyü gibi ilçe ve il merkezine uzak bir yerden görev amaçlı yapılacak seyahatlere ilişkin hiçbir yolluk giderinin karşılanmasına ilişkin bir düzenlemenin olmaması muhtarın mali sıkıntısı olarak tespit edilmiştir.

¹⁶ Nurettin Piyak ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 11.09.2014.

¹⁷ Yavuz Buğday ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 14.09.2014.

¹⁵ Yılmaz Kılıç ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 11.09.2014.

Ayrıca hâlâ mahalle muhtarlarının sosyal güvence ve sağlık sigortasının Devlet tarafından karşılanmıyor olması eksiklik olarak görülmektedir.

Van örneği mahalle yönetimi ölçeğinde ciddi yeni sorun alanlarının ortaya çıkma-ya başladığını göstermektedir. Belediye yönetimi düzeyinde ideolojik temelli aşırı siyasallaşma mahallelere ve köylere yansıtılmakta; tarafsız, eşit, adil ve düzenli sunulması gereken yerel kamusal hizmetler siyasal tercihlere göre yönlendirilmeye çalışılmakta; belediyeler ile merkezi yönetimin taşra teşkilatı arasındaki kopukluğun sağlıklı kurumsal ortama izin vermemesi öne çıkan sorunlardır. Bu noktada merkezi yönetimin tarafsız ve etkin hizmet sunumuna ihtiyaç duyulmakta, devlet otoritesinin ve kanun hakimiyetinin köy ve mahalle düzeyinde yeniden tesis edilmesi önerilmektedir.

Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu Başkanı Hüseyin Akdeniz ile Yapılan Görüşmenin Temel Bulguları

Yazarların, Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu Başkanı Hüseyin Akdeniz ile gerek TODAİE Mahyön Projesi (2013 ve 2014) ve TODAİE Yerel Yönetimler Merkezi Mahalle Muhtarları Seminer Programı (2014) ve gerekse bu çalışma kapsamında yaptıkları çeşitli görüşmelerde, Türkiye'deki köy ve mahalle muhtarlarının sorunları ve özellikle de 6360 sayılı Kanunla gelen YBBM'nin yarattığı kırsal mahalle sorunu üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulmuştur. Özellikle, 30 Mart 2014 tarihli Mahalli İdareler Seçimi sonrasında ilk uygulamalar ışığında yapılan görüşmede¹⁸, Hüseyin Akdeniz, İstanbul ve Kocaeli gibi bu konuda deneyimli belediyeler dışında henüz diğer büyükşehir belediyelerinin ve özellikle de yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin yeni modele uyum sağlayabilmek için hazırlık yapma aşamasında olduklarını ifade etmiştir. BŞB'lerin ve/veya ilçe belediyelerinin kapatılan beldelerde şube müdürlükleri ya da şeflikler şeklinde örgütlenmeye ve daha önce var olan belde belediyeleri hizmet binaları ile hizmet götürmeye hazırlandıklarını gözlemlemiştir.

Önceden de öngörüldüğü gibi özellikle muhalif BŞB'ler ve ilçe belediyeleri örneklerinde (Mardin ve Hatay'da olduğu gibi) tüzel kişiliği kaldırılan birimlerin malvarlıklarının valiliklerce belediyelerden ziyade çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edildiğini; beldeden ve köyden mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinde (özellikle de dağ ve orman köylerinden dönüşen mahallelerde) cenaze defin ve evlendirme işlemlerinde sıkıntılar yaşandığını açıkça ifade etmiştir.

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye'de geleneksel bir kurum olan mahalle muhtarlığının sorunlarını gidermek amacıyla bazı akademik çalışmalar yapılmış, kamu politikası belgelerinde konuya ilişkin yapılabilecekler temel hatlarıyla belirtilmiş ve hatta kanun tasarıları hazırlanmıştır. Bütün bu yapılanları kapsamlı bir şekilde inceleyen ve güncel alan araştırması ile mahalle yönetiminin sorunlarını tespit eden ve iyileştirici öneriler sunan kapsamlı çalışmalar da yürütülmüştür (bkz. Bilgin ve diğerleri, 2013 ve 2014).

1992 tarihli Mahalle Muhtarlığı Kanun Tasarısı (bkz. Aytaç, 1995) ve 1997 tarihli Mahalle Muhtarlığı Kanun (Tasarısı) Teklifi (bkz. Taylan, 1999) bugüne kadar Türk kamu yönetimi bünyesinde konuyla ilgili geliştirilmiş ve TBMM bünyesinde görüşülmüş önemli iki kanun çalışmasıdır. Ancak, bu kanun tasarıları uygulamaya girme şansı bulamamıştır. Oysa ki, bu kanun çalışmaları bugüne kadar mahalle muhtarlığını bir mahalle yönetimi olarak düzenleyen, mahalle yönetiminin idare sistemimizdeki yerini açıklayan, mahalle ölçeğine ilişkin belirli standartlar getiren, mahalle yönetimi organlarını düzenleyen, mahalle yönetiminin görev, yetki ve sorumluluklarını açıkça belirten, mahalle muhtarına mahallenin temsilcisi rolünü yükleyen, belediyelerin mahalle yönetimine ilişkin sorumluluklarını açıkça düzenleyen, mahalle yönetimlerinin örgütlenmesine destek olan, muhtarların gelişimi için eğitim programları öngören, muhtarların maddi sorunlarını gideren vb. en kapsamlı modeli içermektedirler.

2012 yılı ve sonrasında büyükşehir belediyeleriyle ilgili gelişmeler, YBBM içerisinde mahalle muhtarlıklarının sorunlarının çözülebileceği yönünde bir beklenti yaratmışsa da, bu alanda kapsamlı ve başarılı bir düzenleme getirilememiştir. Mevcut YBBM zaten sorunlu olan mahalle yönetimi esas alınarak oluşturulduğu için pek çok eski ve yeni soruna (BŞB ve ilçe merkezlerinin uzağında çok nüfuslu ama yetkisiz ve kaynaksız kırsal mahalleler yaratılması, belde belediyeleri ve köylerin kapatılmasının yerel özerklik karşısındaki durumu, taşınmaz malların devri, tanınan vergi ve benzeri muafiyetlerin birkaç yıl sonra sona erecek olması, mahalle muhtarlıklarının mali kaynak, idari yetki, ofis ve benzeri sorunları, vs.) gebe olarak doğmuştur. Behar'a (2014) göre, mahallenin sosyal yönden kayboluşu çok zaman önce başlamıştı, yeni kanunlar ve yönetsel kararlar ise sadece mahalle üzerindeki geleneksel yönetsel anlayışından uzaklaşmayı göstermektedir. Böylece Türk yönetim tarihindeki bu sorunlu yönetsel biriminin sonunun yaklaştığı yorumu yapılabilir.

Bu çalışma kapsamında, özellikle YBBM'nin uygulamaya girdiği BŞB'lerdeki durumları incelenen mahalle muhtarlıklarının sorunlarının çözülemediği ve mevcut sorunların yeni sorunlarla büyüdüğü tespit edilmiştir. Yeni yerel yöne-

¹⁸ Hüseyin Akdeniz ile yapılan mülakattan yararlanılmıştır, G.T.: 15.08.2014.

timler mevzuatı ile belediye yönetimleriyle ilişkilendirilen mahalle muhtarlıkları muhatap bulma sorunu yaşamaktadır. YBBM ile oluşan kırsal mahallelerin sorunlarının sürdürülebilir bir şekilde nasıl yönetileceği sorusuna henüz bir cevap bulunamamıştır. Bu yeni modelde, ilçe belediyelerinin mevcut kaynaklarıyla çok fazla hizmet sunamayacağı ve büyükşehir belediyelerinin daha fazla sorumluluk üstleneceği düşünüldüğünde önümüzdeki dönemde büyükşehir belediyelerine çok önemli görevler düşeceği ifade edilebilir.

Mahalle yönetiminin kurumsal yapısına ilişkin yeni bir örgütlenme veya organlarının yeniden tanımlanarak bir yerel yönetim birimine dönüşmesi ise zor gözük-mektedir. Hem alandaki mahalle muhtarlarının bu yönde istek ve kapasitelerinin olduğunu söylemek, hem de politika belirleyicilerinin bu yönde bir tercihi olduğunu söylemek zordur. Ancak mahalle muhtarlarına, mahalle meclisine sahip olan, kendi kaynakları, yetkileri ve bütçesi olan yeni bir mahalle yapısının başarılı olup olmayacağı sorulduğunda çoğunlukla olumlu yanıt alınmaktadır.

Mahalle muhtarlarının ekonomik durumu ve kendilerine ofis hizmetleri bağlamında sağlanan destek sorulduğunda, en son yapılan muhtar ödeneği artırımının önemli bir iyileşme getirdiği ama hala giderlerini karşılamakta yetersiz kaldığı ifade edilmektedir. Ofis temini ve bu ofisin ısıtma, aydınlatma, telefon, internet ve kırtasiye giderleri konusunda belediye yönetimlerinden yeterli destek alamadıkları tespit edilmiştir. Bu durum, yeni belediye yönetimi ve YBBM kapsamında mahalle muhtarlıklarıyla sağlıklı ve yeterli bir ilişkinin kurulamadığını göstermektedir.

Mahalle muhtarlarının siyasal bir kimlik taşımadan mahalleyi temsil eden kişiler olduğu düşünüldüğünde, belediyeler ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı nezdinde yeteri kadar ilgi görmemelerinin önemli bir sorun olarak ortada olduğu ifade edilebilir. Muhtarlar, kendilerine yeterli saygı ve işlerine yeterli ilgi gösterilmemesi konusundaki rahatsızlıklarını dile getirmişlerdir. Bu tablo, yerel yönetimler güçlendirilse bile, bürokratik yönetim geleneğinin bu zeminde sürdüğünü göstermektedir. Bir anlamda Senol'un (2013: 987) da tespitlerinde yer aldığı gibi, muhtarlar yönetim sisteminde temsil makamı değil rehberlik eden, yetkisiz birim, "bürokratik yükün ayak işlerini yapan" ve mahalleye ilişkin çalışmalarda katılımı düşünül-meyen görevliler olarak görülmeye devam etmektedir.

Son olarak, özellikle ilçe belediyesi ve BŞB ile yakından ilişkilendirilen mahallelerde bazı örneklerde mahalle muhtarlığını aşan yeni informal siyasal kurumlar ile mahalle-belediye ilişkisinin kurulmaya çalışıldığı görülmüştür. Bu deneyim iki farklı değerlendirmeye işaret etmektedir. Birincisi, politika belirleyicisinin bütüncül olarak yaklaşmadığı ve net bir şekilde belediye yönetimiyle ilişkilerini belirleyemediği mahalle muhtarlığı işlevini yitirmekte ve yeni model arayışları tabandan yükselmektedir. Ancak diğer taraftan, mahalle muhtarlığının tarihsel arka

plandan gelen ve bugün dahi toplumun geneli üzerinde kurumsal meşruiyetini sağlayan siyaseten tarafsız olma özelliğini bozma girişimleridir. Bu tür girişimler, hem merkezi yönetimin yardımcısı olma rolünü, hem de mahallenin temsilcisi ve yerel yönetimin tamamlayıcı olma işlevlerini riske atan çabalardır. Türkiye'de yerel topluluğa ve onların mahalli ihtiyaçlarına dayanan ve demokratik derinleşmeye katkı sunacak olan mahalle yönetiminin komşuluk birimine dönüşmesinin bu tür girişimlerle engellenebileceği alandan elde edilen verilerle ileri sürülebilir.

Kaynaklar

- Alıcı, O. V. (2015), "Bütünşehir Belediyeciliği", *Toros Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3, 13-30
- Apan, A. (2016), "Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25 (1), 1-24.
- Ayman Güler, B. (2012), "Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine", <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.PDF> (04.08.2014).
- Aytaç, F. (1995), *Mahalle Muhtarının El Kitabı*, Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Behar, C. (2014), *Bir Mahallenin Doğumu ve Ölümü (1494-2008) – Osmanlı İstanbulu'nda Kasap İlyas Mahallesi*, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Bilgin, K. U., Ömürgönülşen, U., Öktem, M. K., Gündüzöz, İ., Sadioğlu, U. ve Urhan, V. F. (2013 ve 2014), *Mahalle Yönetimi Araştırma Projesi Raporu I ve II*, Ankara: TODAİE.
- Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009), *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, Ankara: TODAİE.
- Dede, K., Sadioğlu, U. ve Yüceyılmaz, A. A. (2014), "2014 Yerel Seçimleri Işığında Kapatılan Belde Belediyeleri: Değirmendere'de Yerellik ve Temsiliyet Sorunu", *12. Kamu Yönetimi Forumu*, Adnan Menderes Üniversitesi, 12-14 Eylül 2014.
- Senol, F. (2013), "Elected Neighbourhood Officers in a Turkish City (Izmir): Gendered Local Participation in Governance", *Urban Studies*, 50 (5), 977-993.
- Svara, J. and Hoene, C. (2008), "Local Government Reforms in the United States", in Dollery, B. E., Garcea, J. and LeSage Jr., E. C. (eds.), *Local Government Reform – A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, UK:

Edward Elgar, 133-157.

Taylan, E. (1999), *Mahalle Muhtarlığı ve Açıklamalı Kanunu*, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği.

2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu.

2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Etik Sorunlar

Prof. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA¹

Giriş

Uluslararası düzeyde yaşanan mali sorunlar, kamu borçlarının yönetimi, kurumsal ve örgütsel değişimler ve siyasi skandallar kamu yönetimi sisteminin sorgulanmasını da beraberinde getirmiştir (Haque, 2000). Özellikle “kamu sektörü kötüdür ve özel sektör iyidir” şeklindeki değer yargısal düşünceden etkilenerek, “Yeni Kamu Yönetimi” (YKY) yaklaşımı bu süreci anlatan bir marka olmuştur (Hood, 1991 ve Pollitt, 1993). Gelişmekte olan ülkelerde uygulanmasını etkileyen birçok neden bulunduğu vurgulanmaktadır (Hope, 2001). Bunlar, mali ve ekonomik krizlerin sona erdirilmesi, demokratik siyasal ve toplumsal yaşamın geliştirilmesi, bürokrasinin verimli ve etkili bir biçimde iyileştirilmesi ve bu ülkelerin gelişmiş ülkelerle uyumunu sağlamak üzere piyasa ekonomisinin yerleştirilmesidir. Bununla birlikte hukuk devleti, bürokratik tarafsızlık ve siyasi hesap verebilirlik alanlarında sorun yaşayan ülkelerde, KYK araçlarının uygulanması oldukça zordur. Yolsuzluğun yaygın ve kamu görevlilerinin etik değerlerden yoksun olduğu ülkelerde kamu yönetimi reformu sonuçsuz kalır.

Diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de KYK yaklaşımı kamu yönetimi reformunun itici gücü olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003). Bu bağlamda, 2004 ve 2005’te yerel yönetimlerle ilgili ve diğer mevzuatta bir dizi yasal reform yapılmıştır. Bu reformlar, Türk kamu yönetiminde etik değerlerin yaygınlaştırılmasıyla birlikte; katılımcı yönetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini içermektedir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de yerel yönetimler reformuyla eş zamanlı olarak geliştirilen etik altyapının mevcut durumunu değerlendirmek ve eksiklikleri ile çözüm önerilerini tanımlamayı amaçlamaktadır. Çalışma, yeni kamu yönetimi anlayışı ve etik sorunlar, Türkiye’de kamu yönetimi reformları ve yerel yönetimlerde idari vesayet, yerel yönetimlerde etik standartlar, Türkiye’de yerel yönetimler ve etik alt yapı ve sonuç bölümlerinden oluşmaktadır.

¹ Marmara Üniversitesi

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Etik Sorunlar

İşletmecilik (yöneticilik/yönetimcilik) ve dolaylı denetim ilkelerine dayandığı ifade edilen (Osborne ve Gaebler, 1992 ve Walsh, 1995 ve, Kapucu, 2007) YKY yaklaşımının esas olarak, özel sektör yönetim ilkeleri ile bilimsel yönetim yaklaşımını (*Taylorculuk*) birleştirdiği iddia edilir (Hood, 1991). Uluslararası yazın incelemelerinde (Alonso ve arkadaşları, 2013. Ayrıca bakınız, Pollitt ve Bouckaert, 2004 ve Hays ve Kearney, 1997), YKY yaklaşımının temel tamamlayıcıları şu biçimde sıralanmaktadır: kamu sektöründe rekabetin artırılması, devletin küçültülmesi, özel sektör işletme uygulamalarının devlet tarafından kullanılması, yönetsel adem-i merkeziyetçilik, merkezi bürokrasinin daha küçük işletmelere bölünmesi, taşeron kullanma, satın alma ve tedarikçi ayırımının getirilmesi, tüketicinin yeni koşullara uyumlulaştırılması ve siyasi karar alma sürecinin kamu hizmetlerinin yönetilmesi sürecinden ayrılması.

Aslında, YKY yaklaşımını savunanlar “devletin daha fazla girişimci olması gerektiğini” ve “kaynakların daha fazla getiri sağlamaya yönlendirilmesi gerektiğini” vurgulamaktadırlar (Denhardt and Denhardt, 2000). Özel sektör ilkelerinin kamu sektöründe uygulanmasıyla ortaya çıkacak karma (*hibrid*) / yarı kamusal örgütsel yapıların; etik riskler taşımakla birlikte, halka daha yararlı olacağı da ifade edilmektedir (Lyons, Duxbury and Higgins, 2006). Buna karşılık, rekabetçi piyasa koşullarında çalışan kamu grevilerinin, bürokratik hiyerarşide çalışan kamu kurumları ve görevlilerinden daha etik davranacakları iddia edilmektedir (Frederickson, 1999). YKY yaklaşımını eleştiren birçok çalışmada kamu ve özel sektörün moral değerlerinin çatıştığı iddia edilmektedir (Jacobs, 1992). Kamu yönetiminde etik değerlerin zayıflamasının büyük ölçüde YKY yaklaşımıyla ilişkili olduğunu vurgulayan bir çalışmada (Kolthoff ve arkadaşları, 2007), kamu yönetiminde dürüstlük/bütünlük (*integrity*) ile kamu etkinliklerinin küçülmesi arasında olumlu, planlama ve denetim döngüsü ile olumsuz bir ilişki bulunduğu ifade edilmektedir. Öte yandan, kamu yönetiminde bütünlük ve adem-i merkeziyetçilik ile performans yönetimi arasında uygulamaya göre değişen bir ilişki bulunduğu vurgulanmaktadır. Kısaca, YKY yaklaşımının uygulanma biçimi kamuda dürüstlük ve etik uygulamaları yakından etkilemektedir.

Bir anlamda, bu tür sorunları engellemek ya da *gölgelemek* amacıyla, bir “yönetişim” modeli geliştirilmiştir. Çok katmanlı ve çok düzlemli bir yapı olarak yönetişim, tüm ilgili aktörlerin etkileşimli girişimlerinin çıktısını ifade eder (Kooiman, 1993. Ayrıca bakınız, Kesim ve Petek, 2005). Avrupa Komisyonu, iyi yönetişimi; *açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve bütünlük* (politikaların uyumlu bir biçimde yürütülmesi) ilkeleriyle tanımlamıştır (Avrupa Komisyonu, 2001). Böylece, YKY yaklaşımının, kamu yönetiminde şeffaf, açık, katılımcı, kariyer ve liya-

kat ilkelerine önceleyen bir etik alt yapı oluşturularak, yozlaşma ve yolsuzluğun önüne geçeceği ileri sürülmektedir (Demmke ve Moikanen, 2011).

YKY reformlarının, özellikle gelişmekte olan ülkelerde adem-i merkeziyetçilik, bürokratik reform ve devletin dönüşümü alanlarında önemli etkileri olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerde dürüstlük ve etik bu süreçlerin önemli bir yönünü oluşturmaktadır (Bruce 1996; De Vries 2002; Huberts ve arkadaşları 2008; Huberts ve Six 2012; Garcia-Quesada, Jiménez-Sánchez ve Villoria 2013). Bir başka deyişle, gelişmekte olan ülkelerdeki yerel yönetimler birçok tehditle karşılaşmaktadırlar. Bunlar arasında, geleneksel yasal/kurumsal çerçeve, yerel ekonomik kalkına için yükselen talepler, düzenleyici ve denetim mekanizmalarının eksiklikleri ile genel olarak kaynak yetersizliğidir bulunmaktadır.

Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları ve Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet

Yakın zamanlara değin, Türkiye’de kamu yönetimi reformları esas olarak örgütsel iyileştirme ve personel rejimine odaklanmıştır ve bu reformların birçoğu nadiren uygulanmıştır (Aykaç ve arkadaşları 2003, Yayman 2008). Özellikle 1990’ların sonunda, Avrupa Birliği Müktesebatı’na uyum sürecinin etkisiyle, merkezi ve yerel yönetimler reformlarında bir “zihinsel ve sistem” değişikliği zorunlu olmuştur. 2003’te, 58. Hükümet’in Acil Eylem Planı, 28 adet merkezi ve 9 adet yerel yönetim, bir adet Devlet Personel Rejimi ve 9 adet yolsuzlukla mücadele olmak üzere birçok hedef belirlemiştir. Bu hedefler kapsamında, aralarında Temel İlkeler ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kamu Yönetimi Temel Kanunu olmak üzere, 11 kanun tasarısı hazırlanmıştır (Yayman 2008). Bu süreçlerde, adem-i merkeziyetçilik ve kişisel girişimcilik başat düşüncelerdi ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, kamu yönetiminin sivilleşmesi ve yerelleşme vurgulanmıştır (Dinçer ve Yılmaz 2003). Reformun “yönetişim” yaklaşımı aracılığıyla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bununla birlikte, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanan Temel Kanun, o dönemde görev yapan Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilmiş, ancak o günden bu yana bir daha görüşülmemiştir. Bütünsel bir yaklaşım yerine, kısmi ve parçalı bir reform – örneğin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu- 2004 ve 2005’te parlamento tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler, bir taraftan açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini uygulamaya koyarken, öte yandan merkeziyetçiliğin azaltılması ve kamu yönetiminde katılımcılığın artırılmasını öngörmüştür. Buna karşılık, 2012’de kabul edilen 6360 sayılı 13 büyükşehir belediyesi ve 26 ilçe kurulmasını içeren kanun, *merkeziyetçiliğin* yeniden vurgulanmasının ana işareti olmuştur (Keleş 2012). Bu

gelişme, “yönetişim” yaklaşımından sapma olarak görülmektedir.

Türk kamu yönetiminde etik uygulamaya yönelik mevcut yasal çerçeve, başta 1982 Anayasası, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2005), Disiplin Komiteleri ve Disiplin Amirleri Yönetmeliği (1982), 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun (1981), 3628 sayılı Mal Bildirimi, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu (1990), 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun (1999), 5237 sayılı Ceza Kanunu (2004) ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu’ndan oluşmaktadır (Gençkaya 2009; Tarhan 2006).

5018 sayılı Kanun’a göre, iç denetim, bağımsız ve nesnel güvence ve danışmanlık sağlamaya yönelik bir etkinliktir. İç denetim, rehberlik yoluyla kaynakların ekonomiklik, etkililik ve etkinlik ilkelerine uygunluk içerisinde yönetilip yönetilmediğini değerlendirerek; kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve etkinliklerine değer katılması amacıyla yerine getirilir. Bundan başka, harcama sonrası dış mali denetimi; Sayıştay tarafından mali etkinliklerin, kararların ve yönetsel işlemlerin kanuna, kurumsal amaçlara, hedeflere ve planlara uygunluğunun denetlenmesi ve merkezi hükümetin hesap verebilirliğinin sağlanması çerçevesinde sonuçların Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne raporlanmasıyla gerçekleşir.

İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimlerle bunların bağlı ve ilişkili kuruluşları üzerinde, mali konular dışında kanunilik ve idarenin bütünlüğü ilkeleri çerçevesinde denetim yetkisi uygular. 5302 sayılı (Madde 38) ve 5393 sayılı (Madde 55) Kanunlara göre, İçişleri Bakanlığı il özel idareleri, belediyeler ve ilgili kuruluşlarını mali işlemleri dışında denetler (TC İçişleri Bakanlığı 2010). 5018 sayılı Kanun (Madde 77) çerçevesinde, yerel yönetimlerin mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (Madde 22) uyarınca, bu birlikler, İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenir. Bu denetim hem mali hem de idari kapsamdadır. Ayrıca, 5302 sayılı Kanun (Madde 39) ve 5393 sayılı Kanun (Madde 56) uyarınca, valiler ve belediye başkanları 5018 sayılı Kanun’da (Madde 41) tanımlanan usullere uygun olarak yıllık faaliyet raporu hazırlar.

Bundan başka, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister (5393 sayılı Kanun Madde 57 ve 5302 sayılı Kanun Madde 40). Aksama verilen süre içerisinde giderilmezse, o ilin valisinden hizmeti yerine getirmesi istenir. Bu durumda, vali öncelikle belediyenin araç, taşıt, personel ve diğer kaynaklarını kullanarak, olumsuz koşulları ortadan kaldırmaya çalışır. Bu girişimin olanaksız olması durumunda, vali, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından yardım ister. Vali, İller Bankası’nı bilgilendirerek, bu hizmetlerin maliyetinin karşılığı olan ödeneği, izleyen ayın genel bütçesindeki vergi gelirlerinden mahsup edilerek valilik bütçesine aktarılmasını talep eder. İlgili belediye, İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine sulh hukuk mahkemesinin aldığı karara karşı, asliye hukuk mahkemesinde itiraz eder.

İçişleri Bakanlığı, 4483 sayılı Kanun uyarınca, görevlerine ilişkin bir suç işledikleri şüphesi bulunduğu, büyükşehir, il ve ilçe belediye başkanları ile belediye meclisi ve il genel meclisi üyeleri hakkında ön inceleme açtırabilir. Valiler ve kaymakamlar belediye başkanları ve meclis üyeleri hakkındaki incelemeleri yürütürler. Bununla birlikte, vali ve kaymakamların talebi üzerine, Bakanlık incelemeleri doğrudan yürütür.

Bakanlık müfettişleri tarafından yerel yönetimlerde yapılan denetim, İçişleri Bakanlığının Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliği hükümlerine (Madde 40) göre yerine getirilirken; belediyeler 3 yılda bir (büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri her yıl) denetlenir. Bu çerçevede, belediyelerin olağan denetimi her yıl Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu tarafından birlikte hazırlanan bir takvime göre yapılır.

Belediye organları (başkan ve meclis üyeleri), görevleriyle ilgili ihaleye fesat karıştırmak, nitelikli zimmet suçlarını işlemek, resmi belgede sahtecilik yapmak iddiaları ya da terör örgütü üyesi olmak veya herhangi bir nedenle rüşvet almak gibi eylemlerden haklarında bir adli soruşturma ve kovuşturma yürütüldüğünde görevden uzaklaştırılırlar (5393 sayılı Kanun Madde 47).

Tablo 1: Belediye Başkanları Hakkında Araştırma, Ön İnceleme ve Soruşturma İzinleri ve Görevden Uzaklaştırmalar 2009–2013

Belediye başkanlarının siyasi parti bağı	Araştırma/ Ön İnceleme	Soruşturma	Uzaklaştırma
Adalet ve Kalkınma Partisi	1,682	678	5
Barış ve Demokrasi Partisi	199	121	15
Cumhuriyet Halk Partisi	1,181	51	6
Milliyetçi Hareket Partisi	481	263	1
Diğer	318	179	1
Toplam	3,861	1,752	29

Kaynak: Bursa milletvekili Aykan Erdemir'in yazılı sorusu (7/2640) üzerine İçişleri Bakanı Muammer Güler'in yanıtından yazar tarafından derlenmiştir, www.tbmm.gov.tr/d24/7/7-26402sgc.pdf. Bu konuda, 2002-2009 dönemine ilişkin veri bulunmadığı belirtilmiştir.

2004-2014 döneminde, 1051 belediye başkanı görevi kötüye kullanmaktan dolayı soruşturma geçirmiş ve bunların 55'i görevden uzaklaştırılmıştır. 2012'de araştırma /ön inceleme, özel teftiş, re'sen ön inceleme geçiren 921 belediye başkanı, belediye meclisi ve il genel meclisi üyelerinin sadece 374'ü hakkında soruşturma izni verilirken; 2013'te bu sayılar 814 ve 322 olmuştur (TC İçişleri Bakanlığı 2014). Söz konusu yıllarda, birer adet il genel meclisi üyesi hakkında soruşturma izni verilmiştir. 2012 ve 2013'te görevden uzaklaştırılan belediye başkanı sayıları sırasıyla 24 ve 4, belediye meclisi üyesi 48 ve 23, il genel meclisi üyesi 13 ve 3, mahalle muhtarı 18 ve 10 olmuştur.

İçişleri Bakanlığının araştırma ve incelemeleri başlatırken, her zaman partizan olmayan ve tarafsız bir biçimde hareket etmediği ve bu mekanizmaları muhalefet partilerinden seçilen belediye başkanlarına karşı "Demoklesin Kılıcı" olarak kullandığı iddia edilmektedir. Örneğin, 2014'te ana muhalefet partisinden seçilen Aydın belediye başkanı 114 araştırma ve inceleme geçirmiş ve iddialar geçersiz bulunmuştur (Nazilli Adalet 2015). Bu durum, kamu yönetiminde bir başka etik sorun oluşturmaktadır.

Yerel Yönetimlerde Etik Standartlar

Günlük yaşamın bir parçası olarak kamu yönetimi, topluma yarar sağlayan hizmetleri sunmak üzere oluşturulur (Simon, Thompson ve Smithbourg, 1950). Kamusal para ve kaynakların kullanılması kamu yönetiminde "güven" unsurunu öne çıkarır. Kamu yönetiminde etik davranışlar ve kararlar kamunun güvenini sürdürürken, bir yandan kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını; öte yandan yönetimin

bireylerin haklarını savunmalarına olanak tanır (Feldheim ve Wang, 2003-2004).

Kamu görevlilerinin, atanma ya da seçim yoluyla geldikleri kamu makamına ilişkin kamusal işleri yerine getirirken, kanunilik, adalet, hakkaniyet ve dürüstlük ilkelerine uygun davranmaları beklenir. Ayrıca, kamusal görevlerini yerine getirirken, herhangi bir kişi, örgüt ya da gruba kazanç sağlamayı ya da onlardan kazanç elde etmeyi amaçlamamaları; kişisel, özel, maddi ya da siyasi çıkar edinmekten kaçınmaları beklenir. Etik, kamu görevini yerine getirirken doğru yolu izlemek üzere rehber alınacak kurallar ve standartlardır. Etik davranış standartları kamusal güvenin sürdürülmesi için gereklidir (Gilman 2005). Seçilmiş kamu görevlilerinin dürüstlüğüne yeterli düzeyde duyulan güven, haksız rekabeti önleyen, şeffaflığı ve etkili işlemleri garanti altına alan ve kamu yararını gözetten bir kamu yönetimi anlayışı demokrasinin gelişmesine katkıda bulunur.

OECD, etik alt yapı için sekiz anahtar bileşen tanımlamaktadır (OECD 1996):

- siyasi kararlılık;
- etkili bir yasal çerçeve;
- etkin hesap verebilirlik mekanizmaları;
- uygulanabilir bir davranış kuralları (kod);
- mesleki toplumsallaşma mekanizmaları (eğitim dahil);
- destekleyici kamu hizmet standartları;
- merkezi etik eşgüdüm biriminin varlığı ve
- kamu görevlilerinin eylemlerini izleyecek etkin bir sivil toplum.

Bu bileşenlerin her biri, bir diğeri ile etkileşimli bir biçimde çalışır ve etik davranış için rehberlik yaparak, uygulanmasını sağlar. Hükümet sistemi, kurumsal yapı ve gelenekler öncelikleri ve bu bileşenlerin uygulanmasını etkiler. Siyasi liderlik ve kararlılık, etkin uygulama mekanizmaları ve hesap verebilirlik sistemi, etik standartların uygulanmasında anahtar araçlardır. Kamu yönetiminde etiğin beş temel özelliği bulunur (Kinchin, 2007): *hakkaniyet*, *şeffaflık*, *sorumluluk*, *verimlilik* ve *çıkarcı çatışmasından kaçınmadır*. Kamu yönetiminde çıkar çatışması "kamu görevlisinin kişisel çıkarının, kamusal görev ve sorumluluklarını yerine getirmesini uygun olmayan bir biçimde etkilemesiyle ortaya çıkan kamu görevlisinin kamusal görevi ile kendi özel çıkarı arasındaki çatışma ile ilgilidir" (OECD 2003, 24). Bir başka deyişle, çıkar çatışması kavramının üç boyutu bulunmaktadır: *İlk olarak*, özel ya da kişisel (maddi ya da maddi olmayan) bir çıkar; *ikinci olarak*, kamu görevlisinin özel çıkarı ile kamusal (resmi) görevi arasındaki çatışma ve *son olarak*, çıkar çatışması nedeniyle görevin yerine getirilmesinde mesleki ilkelerin ihlali (Gençkaya 2009). Çıkar çatışması, algılanan, gerçek ya da potansiyel biçimlerde ortaya çıkabilir. Potansiyel çıkar çatışması, etik kural ve standartların etkili bir biçimde uygulanmasında büyük önem taşır.

Yolsuzluğa Karşı Bağımsız Komisyonu (ICAC 1996, 96-97) yerel yönetimlere ilişkin potansiyel çıkar çatışması örneklerini aşağıdaki gibi vurgular:

Birçok belediye meclis üyesi temsil görevini yerine getirdikleri yerel yönetim çevresinde iş yürütmekte ya da mesleki çıkarları bulunmaktadır. Böyle durumlarda çatışma, bu kişilerin kamusal görevlerinin sağladığı kolaylık nedeniyle kişisel ya da işleri ile ilgili çıkarlarına yönelik bilgi ve fırsatlara diğer kişilerden daha önce ulaşmaları durumunda ortaya çıkar.

Örneğin, bir belediye meclis üyesi kendi işletmesi müşteri kaybedecek diye şehirde yeni bir işletmenin kuruluş başvurusunu engellemeye çalışabilir.

Bu nedenle yerel yönetimlerde, etik ilkelere ve standartlara bağlı, yolsuzlukları engellemeye çalışan; araçlar, süreçler ve kurumlarla birlikte yönetimde etik ve dürüstlük konularına önem veren “ilkeli yöneticilere” (siyasetçiler) gereksinim bulunmaktadır. Ayrıca, bu konuda geliştirilecek etik altyapı sorun alanlarının ayrıntılı bir şekilde tanımlanmasıyla etkili ve sürdürülebilir olacaktır.

Uluslararası Şeffaflık Örgütünün kullandığı “ulusal dürüstlük” çerçevesi mevcut yolsuzlukla mücadele araçlarının başarımı (performans) ile eğitim ve ilgili diğer araçlarla yürütülen savunuculuk süreçlerinin değerlendirilmesini esas almaktadır (Pope, 2000). *Etkili Bir Bütünlük Çerçevesine Doğru: Araçlar, Süreçler, Yapılar ve Uygulama Koşulları* (OECD 2009) başlıklı metinde iki katmanlı ve üç ayaklı bir çerçeve önerilmiştir. Araçlar yönünden, başlıca bileşenler kod, kurallar, kılavuz, dürüstlük eğitimi ve kamu görevlileri için danışma birimi, çıkar çatışmasının beyanı vb. unsurlardan oluşmaktadır. Tamamlayıcı önlemler ise personelin atama ve yükseltme süreçleri, ihale ve sözleşme süreçlerine ilişkin işlemler, kalite değerlendirme araçlarına ilişkin dürüstlük ilkeleri vb. konuları içermektedir. Bu süreçlerin yönetilmesi ve değerlendirilmesi çerçevenin diğer unsurlarını oluşturmaktadır. Son olarak, yerel düzeyde seçimle işbaşına gelenler yanında, tüm idari görevliler, kolluk güçleri, iş dünyası, sivil toplum ve medya gibi diğer aktörler de yerel bütünlük sisteminin parçasıdır (Hubert ve arkadaşları 2008). İlgili aktörlerin belirlenmesinden sonra çözümleme ve değerlendirme yapılarak, oluşturulacak yapı, değerler ile yaklaşımlar ve kamuoyu desteği tasarlanmaktadır. Bu aktörlerin kendi siyasi ve idari liderlik konumlarında görevlerini yerine getirirken etik kural ve standartlara uymaları ve kamu yaşamında yozlaşmış etkinlikleri önlemeleri ve dürüstlüğü geliştirmeleri beklenir. Bu bağlamda, dürüstlüğü koruması, yolsuzlukla mücadeleye öncelik verilmesi, çıkar çatışmasıyla ilgili konuların (hediye, ikram, görev dışı istihdam ve görevden ayrıldıktan sonra uyulması gereken koşullar) uygun bir biçimde yönetilmesi, mal bildirimini, davranış kuralları (kod) ve etik ilkeler başlıca kurallar ve uygulamalardır. Bunların dışında, siyasi partilerin ve yerel meclislerin bakışından, adil ve şeffaf seçimler, siyasetin adil

ve şeffaf finansmanı, çıkar çatışmasının düzenlenmesi, mal bildirimlerine erişimi sağlayan yasal garantiler (açıklık ve ulaşılabilirlik), kamu görevlilerini soruşturacak bir yetkili makam ile davranış kuralları (kod) ve etik ilkeler evrensel olarak temel ilke ve uygulamalardır (Huberts ve arkadaşları 2008).

Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde, yerel ve bölgesel yönetimleri denetleyen birçok mekanizma bulunmaktadır. Etkili bir yerel demokrasi için atanmış ve seçilmiş yerel kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken etik kodlara uymaları bir ön koşuldur. Avrupa Konseyi'nin *Kamu Etiği Değerlendirme ve İyileştirme Aracı* (2009), yerel yönetimlerde atanmış ve seçilmiş kamu görevlileri için denetim ve siyasetin finansmanı konuları yanında, şeffaflık ve yolsuzlukla mücadele konularında yasal çerçeve sunmaktadır. Bu bağlamda, bazı Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri çıkar çatışması bağlamında yerel etik kurallarını düzenlemiştir (Kudrycka 2004). Bu önlemler şu konularda geliştirilmiştir: yetkide ikilik, özel sektör girişim ve ortaklıklarında yer alma, hediye ve ikram kabulü, kurumsal çıkar çatışması, belediye kaynaklarının kullanılması, yerel kamu ihale süreçlerine katılma, adam ve akraba kayırmacılığı, resmi bilgilerin kişisel yarar için kullanılması ve siyasi parti etkinliklerine katılma. Bu önlemlerin etkililiği, bu önlemlerin kim tarafından uygulanacağı (*kapsam*), hangi değerlerin esas alınacağı (*kod ve kılavuz*), süreci kimin izleyeceği ve ihlal halinde girişimde bulunacağı (*uygulama mekanizmaları*) ile ihlallerin ne gibi sonuç doğuracağına (*yaptırımlar*) bağlıdır.

Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Etik Altyapı

Belediye hizmetlerinin niteliği “gerçek” ve “potansiyel” çıkar çatışması durumlarına açıktır. Bu bağlamda, 5393 sayılı Belediye Kanun (Madde 9/2, 9/3, 13/1, 14, 15/h, 15/i, 15/l, 15/m, 15/o, 18, 20, 24, 25, 26, 27, 28, 34, 38, 41, 43, 49, 51, 54, 55, 56, 61, 69 ve 71), 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun (Madde 7, 9, 11, 17, 18, 20, 24, 25 ve 27) ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun (Madde 6, 7, 9, 10, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 26, 27, 28, 34, 37, 38, 39 ve 41) özellikle dikkate alınır. İmar, ihale, peyzaj ve bahçe, sosyal yardım gibi bazı temel belediye hizmetleri yerel yönetimlerde yozlaşmış ilişkilere açıktır (Kılınç ve arkadaşları 2009).

2005’te yapılan yerel yönetimler reformundan sonrasında başarılı uygulama girişimleri bulunmakla birlikte, yukarıda sayılan mevzuat çerçevesinde yönetsel etiğe ilişkin görevler ve sorumlulukların yerine getirilip getirilemediği ya da nasıl yerine getirildiği bilinmemektedir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelen kamu görevlileri için yönetsel bir etik altyapının oluşturulması gerekmektedir. Aşağıda, daha genel esaslar çerçevesinde yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelen kamu görevlileri için mevcut mevzuat verilmektedir.

Yukarıda açıklanan, başta Anayasa olmak üzere, ilgili mevzuatta etik ile doğrudan ya da dolaylı bir şekilde ilgili çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır. Öncelikle, yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelen belediye başkanları (büyükşehir belediye başkanlarını kapsayacak bir biçimde), belediye meclisi üyeleri, il genel meclisi üyeleri ile köy ve mahalle muhtarları ile heyetlerin hukuki statüsü konusunda açıklık getirilmelidir.

Yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelenler, 1982 Anayasası'nda "diğer kamu görevlileri" olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte, Anayasanın başta 127, 128 ve 129'uncu ile ilgili diğer maddeleri dikkate alındığında durum daha karmaşık bir hal almaktadır. Geniş anlamda "kamu görevlileri," hizmete alınmaları, ücretlendirilmeleri, hizmette süreleri, aslı veya yardımcı hizmetlerde çalışmaları ve kendilerine uygulanan yasal hükümler bakımından çeşitli ayrımlara tâbi tutulabilir. Örneğin, belediye başkanı, ya da meclis üyelerinin görevi seçim süresi ile sınırlıdır. Bu bağlamda seçimle göreve gelen kamu görevlilerini dar anlamda kamu görevlisi saymak olanaklıdır. Bununla birlikte, doktrinde bu konuda uzlaşma bulunmamaktadır (Kanlıgöz 1993).

Anayasa Mahkemesi, 22 Haziran 1988 tarihli bir kararında il genel meclisi üyelerini, Anayasa'nın 128. Maddesi uyarınca sürekli kadrolu olmadıklarından; örgüt içinde hiyerarşik bir konumda bulunmadıklarından, üstlendikleri kamu hizmetleri dışındaki özel varlıklarını (iş ve meslek statüsündeki yerlerini) koruduklarından ve kamu hizmetlerinde uzmanlaşmadıklarından, memur ya da kamu görevlisi olarak sayılmalarına olanak bulunmadığını belirtmektedir. 5176 sayılı Kanun (Ek Madde 2) bu yaklaşımı sürdürerek belediye başkanlarını kapsama alırken meclis üyelerini kapsam dışında tutmuştur. Öte yandan, gerek 442 sayılı Köy Kanunu (Madde 11) gerekse 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu köy muhtarlarını "devlet memuru" olarak kabul etmektedir, ancak 5176 sayılı Kanun dışında tutulmuşlardır.

Bu tür yasal belirsizliklere ek olarak, İçişleri Bakanının, belli koşullarda belediye başkanlarını görevden uzaklaştırma yetkisine sahip olması bazı demokratik tartışmalara neden olmaktadır. Yukarıda ifade edildiği gibi yürütme erkinin, bu yetkiyi muhalefet partilerinden seçilen belediye başkanlarına karşı bir "silah" olarak kullandığı görülmektedir. Bu yetkinin keyfi olarak kullanılması olanaklı olduğu kadar yerel demokrasi ve yerel özerklik ilkelerine de uygun olmadığı belirtilmektedir (Keleş 1996).

Ayrıca Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1993'te imzalamış, ancak birçok hükmüne olduğu gibi 7. Maddenin üçüncü paragrafına da çekince koymuştur. Bu maddeye göre, "yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir."

Bununla birlikte, gerek 5302 (Madde 20) gerekse 5393 (Madde 28) sayılı kanunlar görev sonrası işlerle ilgili sınırlama getirmiştir. Buna göre, belediye ve il genel meclisi üyeleri, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle belediye ve il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar. Ancak bu süreçlerin nasıl izleneceği belli değildir. Ayrıca, 5302 (Madde 19) ve 5393 (Madde 27) sayılı kanunlar sınırlı da olsa "çıkar çatışması" konusunda (karar alma sürecinden çekilme biçiminde) düzenleme getirmişlerdir. Buna göre, "Belediye başkanı ve meclis üyeleri (belediye ve il genel meclisi), münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar." Ancak bu süreçlerin nasıl izlenileceği düzenlenmemiştir. Bununla birlikte, bu "çıkarların" nasıl ve kime beyan edileceği de belli değildir.

Bunlardan başka, gerek 442 sayılı Kanun (Madde 30 ve 33) gerekse 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'a uygun olarak çıkartılan Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü (Madde 11, 12 ve 13) benzer sınırlamalar getirmiştir. Bununla birlikte uygulamadaki sonuçlar hakkında elimizde herhangi bir bilimsel çalışma bulunmamaktadır. Açıkça, Şikâyet ve İçişleri Bakanlığı denetimleri dışında her hangi bir izleme aracının bulunmaması söz konusudur. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Kamu Denetçisi ve İçişleri Bakanlığı gibi şikâyet makamları, bu konudaki ihlallerle ilgilenen mekanizmalar olarak görülmektedir. Bununla birlikte, bu makamların konuyla ilgili uygulamaları bağımsızlık ve tarafsızlık yönlerinden çelişkilidir.

Yerel yönetimler reformu ve açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde; toplantı, gündem ve kararların halka duyurulması ve toplantıların esas olarak açık yapılması ile ihtisas komisyonları ve denetim komisyonları (5302 sayılı Kanun Madde 12, 13, 15, 16, 17 ve 18 ve 5393 sayılı Kanun Madde 20, 21, 23, 24, 25 ve 26), yerel yönetimlerde etik altyapının oluşturulması için önemli hükümlerdir.

5176 sayılı Kanun, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu merkezi ve yerel yönetimlerde etik altyapının oluşturulması konusunda önemli adımlardır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu 5176 sayılı Kanun ile 2004'te kurulmuştur. 5176 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin usulleri belirlemek üzere, Kanun'un 3. ve 7. maddelerine dayanılarak, 2005'te Yönetmeliğin yayımlanmıştır. Bu yönetmeliğin amaçları; kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, şeffaflık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu

yönetimine halkın güvenini arttırmak, toplumu kamu görevlilerinden bekleme-ye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurul'a başvuru usul ve esaslarını düzenlemektir. Kurul kararları Başkan ve üyeler tarafından imzalanmakla kesinleşir ve Başbakanlık Makamı'na sunulur. Kurul kararlarına karşı idari yargı yolu açıktır.

Etik Kurul'un yetki alanı; “genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyelerini” kapsamaktadır.

5176 sayılı Kanun'un Ek 2 listesinde (Madde C) yerel yönetimlerde görev yapan ve bu Kanun kapsamındaki görevlilerin listesi yer alır: “Büyükşehir Belediye Başkanı, İl ve İlçe Belediye Başkanları, Büyükşehir sınırları içindeki Belediye Başkanları, Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ve Genel Sekreter Yardımcıları, Büyükşehir Belediye Başkanlıkları ve Bağlı Kuruluşları Genel Müdürü, Büyükşehir Belediye Başkanlığı Teftiş Kurulu Başkanı, İl Belediye ve İl Özel İdare Birlikleri ile bunların Üst Birlik Başkanları, Büyükşehir Belediye Şirketleri Genel Müdürleri.”

Kurul'un etik kural ihlali ile ilgili başvurularda inceleme ve araştırma yöntemi 5176 sayılı Kanun'un 5. maddesinde açıklanmaktadır. Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütür ve inceleme ve araştırmalarını en çok üç ay içinde sonuçlandırır. Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirir. Kurul'un etik ilke ihlaline ilişkin kararı, Başbakanlık tarafından Kurul kararı olarak *Resmi Gazete*'de yayımlanarak duyurulur.

Tablo 2: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları, 2009–2014

Şikâyet Konusu	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kamu kaynaklarının kötüye kullanılması (kişisel gereksinimlere ya da gereksizce)	5	10	16	9	16	4
Görevi ihmal/kötüye kullanma	36	71	21	41	47	27
Etik davranış ilkelerine uygun olmayan davranışlar	81	101	23	33	7	7
Personel İşlemleri	4	0	0	0	0	0
Yolsuzluk/usulsüzlük	39	86	30	20	47	23

Bilgi edinme hakkının ihlali	3	17	25	12	22	11
Eşitlik ve nesnellığe aykırılık	7	0	0	0	0	0
Kronizm (kayırmacılık)/ayrımcılık	6	31	45	51	62	87
Çıkar çatışması	0	18	26	32	45	28
Psikolojik yıldırma	0	0	39	39	51	25
İntihal	2	0	0	0	0	0
Diğer	0	13	71	10	29	0

Kaynak: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararlarından yazar tarafından derlenmiştir.

Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi; etik ihlale ilişkin konuyla ilgili yargı kararı sonuçlanmadan, Kurul kararının *Resmi Gazete*'de yayımlanmasının, Anayasa'nın 2 ve 17. Maddelerine aykırı bularak, temel hak ve özgürlükleri önemli bir biçimde tehlikeye düşüreceği ve kişinin itibar ve maddi ve manevi varlığına ciddi bir biçimde zarar vereceği görüşüyle iptal etmiştir. Mahkeme'nin bu kararı, Kurul'a yapılan başvurularda ciddi bir azalmaya neden olmuştur. Mevcut uygulamada, etik ihlal yapanların kimlikleri ve olayın ayrıntıları gizli tutulmaktadır.

Bu Kanun'a göre yapılan inceleme ve araştırmalar, konuyla ilgili adli kovuşturma ya da disiplin soruşturmasını engellemez. Başvurulara bağlı olarak etik ihlal bulunmadığı anlaşılan konular da Başbakanlığa ve ilgili makamlara yazılı olarak rapor edilir, ancak kamuoyuna açıklanmaz. Kurul'un reddettiği başvurular başvuru sahibine geri gönderilir.

Kurul, dokuz yıllık (2005-2014) süre içerisinde 1576 şikâyet başvurusu almıştır. Kurul kararlarının *Resmi Gazete*'de yayımlanmaya başladığı 2008'den başlayarak şikâyet başvurularında ciddi bir artış olmuştur. 2010'da 358 başvuru ile rekor kırılmıştır. Kurul'a sırasıyla, 2011'de 305, 2012'de 247, 2013'te 326 ve 2014'te 218 başvuru yapılmıştır. Şikâyet başvurularında konu olarak 285 başvuru ile genel etik ilkelerine uygun olmayan davranışlar ilk sırada yer almaktadır. Sayısal olarak, özensizlik ve görevi kötüye kullanma 217, yolsuzluk ve usulsüzlük 214, kayırmacılık ve ayrımcılık 123 başvuruya konu olmuştur. Çıkar çatışması, kamu kaynaklarının kişisel gereksinimlere kullanılması, eşitlik ve nesnellığe aykırılık ve bilgi edinme hakkının ihlali diğer başvuru konularını oluşturmuştur. Kurul 2005'ten bu yana, kamu görevlilerinin etik ihlallerine ilişkin 62 karar almıştır. Kamu görevlileri aleyhine dava açıldığından 211 başvuruyu incelemeye gerek bulmamıştır. Kurul'un Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararından önce, 8 kararı *Resmi Gazete*'de yayımlanırken, 2015 itibariyle Kurul'un internet sitesinde 10 adet kararı yayımlanmıştır.

5176 sayılı Kanun'un bir başka yeniliği ve çerçevesi, aralarında yerel yönetimlerin de bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarında etik kültürünü yerleştirmek

ve geliştirmek; etik davranış ilkeleri le ilişkili konularda personelin karşılaştığı sorunlarla yönelik tavsiyelerde bulunmak ve rehberlik sağlamak üzere amacına yönelik “etik komisyonu” kurulması düzenlenmiştir (Yönetmelik Madde 29). Yerel yönetimler ilgili komisyonları kurmuş olmakla birlikte, kurumsal etik anlayışın yerleşmesi konusunda etkin olamadıkları görülmektedir (Gençkaya 2009). Ayrıca, zorunlu olmasına karşın (Madde 26), yerel yönetimler “kendi kurumsal etik davranış ilkelerini” düzenlememişlerdir. Benzer bir biçimde, “personelin etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirilmesi” (Madde 24) hususu sadece bir “idari yazışma” biçiminde yapılmaktadır. Bu nedenle, komisyonların kapsam, amaç ve araçlarının yeniden düzenlenmesine ve etkili bir biçimde eşgüdümlemesine gereksinim bulunmaktadır (TC Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2011).

Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu 6328 sayılı Kanun ile 2012’de kurulmuştur. Kurumun temel amaçları, “kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır.” Kurum, yerel yönetimler, yerel yönetimlere bağlı idareler ve yerel yönetim birliklerinin de aralarında bulunduğu kamu kurumlarının her türlü eylem, etkinlik ve tutum ile davranışlarına ilişkin şikâyetlere yönelik inceleme ve araştırma yapar ve tavsiyelerde bulunur. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013’ten bu yana yerel yönetimlere ilişkin herhangi bir başvuru değerlendirmesi yapmamıştır.

Açıkça belirtmek gerekirse, ilgili (2531, 3628 ve 4483 sayılı) kanunlarda tanımlanan hükümler ve işlemlerin gözden geçirilerek yeniden tanımlanması gerekmektedir. Bu bağlamda, bazı kanunların uygulanmasına ilişkin ciddi sorunlar bulunmaktadır. Örneğin, 2531 sayılı Kanun’un kamu hizmetinden ayrıldıktan sonra yapılamayacak işler ile 3628 sayılı Kanun’un mal bildirimini gibi hükümleri bu arada sayılabilir. Her şeyden önce, bu düzenlemelerin ihlaline ilişkin herhangi bir izleme mekanizması bulunmamaktadır.

Açıklık, şeffaflık ve yönetim sürecini anlamının bir gereği olarak, 2003’te kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu yerel yönetimlerde etik altyapının bir başka unsurudur. Bu Kanun’un amacı, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Bu Kanun’a uygun olarak (Madde 5), “kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik

tedbirleri almakla yükümlüdürler.” Bununla birlikte, Kanun, devlet sırrı, devletin ekonomik çıkarları, özel yaşamın gizliliği, ticari sır gibi çeşitli istisnalar getirerek bu hakkın yaygın bir biçimde kullanılmasını sınırlamıştır. Ayrıca, Madde 16 (devlet sırrı) ve Madde 17 (devletin ekonomik çıkarı) çerçevesinde yorumlanan yönetsel kararları inceleyen yüksek bir başvuru mekanizması olarak Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu bulunmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, tüm kurumlara yapılan başvurularla ilgili olarak genel istatistiksel bilgileri yıllık olarak yayımlar. Bu istatistiklere göre, bilgi edinme başvuruları 2009’a değin hızla artmış, 2010’da aniden düşmüş ve arkasından, özellikle 2012’den bu yana giderek artmıştır.

Tablo 3: Türkiye’de Belediyelere Yapılan Bilgi Edinme Başvuruları, 2005–2013

Yıl	Belge ve bilgi içeren başvuru sayısı	Toplam başvuru
2005	49,199	60,520
2006	52,943	64,894
2007	88,386	102,165
2008	52,716	60,775
2009	47,193	60,005
2010	61,613	74,885
2011	125,642	146,416
2012	163,017	229,499
2013	258,082	351,436

Kaynak: Türkiye Büyük Millet Meclisi Bilgi Edinme Hakkı Genel Raporlarından (2005–2013) yazar tarafından derlenmiştir.

Son olarak, Anayasa’nın emredici hükmüne (Madde 69/son) karşın, siyasi partilerin ve adayların seçim hesapları ve kampanya harcamaları kanunla düzenlenmemiştir. Yolsuzlukla mücadelede siyasetin finansmanı önemli bir unsurdur. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ülkeler Grubu’nun (GRECO) Türkiye’ye ilişkin Üçüncü Aşama Değerlendirme Raporu’nda bu konunun parlamento ve yerel seçimlere ilişkin olarak hızla düzenlenmesi tavsiye edilmiştir (GRECO 2009). Türkiye’de yerel seçimlerde her beş yılda bir 100 bin kişi seçilmektedir. Bunların 1397’si belediye başkanı (30 büyükşehir, 51 il, 519 büyükşehir ilçe, 400 ilçe ve 397 belde belediye başkanı), 18,332 köy muhtarı, 31, 871 mahalle muhtarı ve yaklaşık 50,000 belediye ve il genel meclisi üyesidir. Partili ve bağımsız adayların topladıkları bağışlar ve yaptıkları harcamalar yasalarla düzenlenmediğinden seçim kampanyalarının finansmanında önemli bir kaçak alan oluşturmaktadır. Seçim kam-

panyalarında üçüncü kişilerin harcamaları ile kayıt dışı para yaygındır. Adayların mal bildirimleri kamuoyuna açık değildir. Bu nedenle seçim kampanyalarının finansmanı yolsuzluğa olduğu kadar etik sorulara da açıktır (Gençkaya 2015). Kamu ihale sistemi, özellikle yerel yönetimlerde son zamanlarda zayıflatılmıştır. Ayrıca, hükümetin sosyal yardım politikası birçok eksiklik taşımaktadır. Bu yardımlar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla etkili bir denetim yapılmadan dağıtılmaktadır.

Sonuç

Hükümet 2004'ten bu yana, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi ile işbirliği halinde kamu yönetiminde etik ilkelerin geliştirilmesi için birçok girişimde bulunmuştur. Buna karşılık, mevcut etik altyapı ve uygulamalar eksik ve yetersiz olup, bütüncül bir yaklaşım ve bütünlük bir yapıda gözden geçirilme gereksinimi bulunmaktadır. Bu alanda yapılan sınırlı bilimsel araştırmalar, “etik” kavramının kamu hizmetinde bir değer ya da ilke olmak yerine, zaman zaman yorumlara neden olan bir imge olarak kalmaktadır. Bir başka deyişle, geniş anlamda kamu yönetimi anlayışında etik standartların görev olarak içselleştirilememesi en önemli zayıflıktır. Bu nedenle, daha işlevsel bir etik altyapı için bir dizi eylemin önerilmesi gerekmektedir.

Her şeyden önce, yerel yönetimlerde etik altyapı değerlendirmesinin yapılması gerekmektedir. Bu amaçla, Avrupa Konseyi Yerel Yönetim Uzmanlık Merkezi tarafından geliştirilen değerlendirme formu kapsamında, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün gözetiminde ve Türkiye Belediyeler Birliği (ve diğer bölgesel yerel yönetim birlikleri) ile işbirliği yaparak, yerel yönetim aktörlerinin (belediyeler ve il özel idareleri) bir etik altyapı öz değerlendirmesi yapmaları uygundur. Daha sonra, bir akran değerlendirmesi ve izleme yapılabilir. Bu süreçlerin sonuçları sürdürülebilir bir etik altyapı sağlayabilir.

İkinci olarak, yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelen tüm kamu görevlileri ya bu kapsama alınmalıdır ya da daha açık olarak seçimle işbaşına gelen ve Anayasa'ya göre dar anlamda “diğer kamu görevlileri” olarak tanımlanan tüm seçilmişler için ayrı bir etik altyapı (ilkeler, süreçler ve kurumlar) oluşturulmalıdır.

Üçüncü olarak, seçimle işbaşına gelen kamu görevlileri için hazırlanacak “etik kod” aşağıdaki ilke ve konuları içermelidir:

- Kamusal güveni ve itimadı artıracak şekilde davranmak;
- Çıkar çatışmasından ve nüfuz kullanmaktan kaçınmak;

- Karar alırken kamu yararı ve ortak çıkarları öncelemek;
- Yerel otoriteye ve halka adil, onurlu ve tarafsız bir biçimde hizmet etmek;
- Hakkaniyet içinde ve önyargısız hareket etmek;
- Görevlerini sorumlu ve özenle yerine getirmek ve
- Meslektaşlarına ve yerel yönetimlerde çalışan görevlilere nezaket ve saygı ile muamele etmek.

Dördüncü olarak bu çerçevede, planlama ve kentsel gelişim, hediyeler ve bağışlar, yerel yönetimler ve temsil sürecinde kurulan kişisel ilişkiler ve gizli bilgi konularında bu kaynakların kötüye kullanılması, tüm paydaşlarla kabul edilebilir ilişkilerin sürdürülmesi, görevin sona ermesinden sonra görev sonrası düzenlemelerin yapılması, diğer konularla birlikte, görevden ayrıldıktan sonra önceki çalıştığı kurumla iş yapma biçiminde ortaya çıkan döner kapı sorunları çözülerek, çıkar çatışması ve kamu yararı ilkeleri dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda, aşağıdaki sorunlar öncelikle dikkate alınabilir (Kudrycka 2004):

- Yerel yönetim çalışanları ile seçilmiş kamu görevlilerine ilişkin yasal düzenlemeler arasında kesin bir ayırımın oluşturulması.
- Yerel yönetimlerde çalışanlar için izleme, hesap verebilirlik ve yaptırım sistemi.
- Yerel yönetimlerin, yasal düzenlemelerin uygulanması sürecinin düzenli bir değerlendirmesi ile görevi kötüye kullanma ve çıkar çatışmasına duyarlı alanlarda sürekli bir risk değerlendirmesini de içeren etkili bir denetim mekanizması uygulaması.
- Yerel yönetimlerde çalışanların, kişisel çıkar beyanı yapmalarının yasal zorunluluk olması.
- Ulusal mevzuatta, yolsuzluk ve çıkar çatışması durumlarını bildiren kamu görevlilerinin yasal olarak korunmasının düzenlenmesi.
- Liyakat, uzmanlık ve rekabet kurallarını esas alan insan kaynakları yönetimine ilişkin açık düzenlemeler.
- Yerel yönetimlerde çalışanların çıkar çatışması konusunda daha iyi öğretim ve eğitim almasının sağlanması.

Bu bağlamda, 5393 sayılı Kanun'un 27. Maddesine “belediye başkanı ve meclis üyeleri, çıkar çatışması durumunu toplantıdan önce meclis başkanlığına sözlü ya da yazılı olarak beyan eder” cümlesi ve 5302 sayılı Kanun'un 19. Maddesine, “Meclis üyeleri çıkar çatışması durumunu toplantıdan önce meclis başkanlığına sözlü ya da yazılı olarak beyan eder” cümlesi eklenmelidir.

Beşinci olarak, yerel yönetimlerdeki etik komisyonlar, yerel yönetimler için geliştirilecek etik altyapıya uygun olarak, ilgili tüm yasalar (Disiplin Yönetmeliği, Ceza Kanunu vb.), kurumlar (denetim birimleri, Kamu Denetçiliği Kurumu,

medya vb.) ile süreçler (izleme ve değerlendirme) dikkate alınarak, bütüncül bir yaklaşımla, düzenlenmelidir.

Ayrıca, milletvekili ve yerel yönetimler seçimlerine katılan adaylar ve partiler için özel bir seçim kampanyalarının finansmanı düzenlemesinin yasalaşması uygundur. Bununla birlikte, siyasi partilerin ve adayların seçim kampanyalarına ilişkin mali kaynaklarını ve harcamalarını şeffaflık ve açıklık ilkeleri gereğince ilgili makamlara sunmalı ve kamuoyuna duyurmalıdırlar.

Bundan başka, konuyla ilgili mevcut mevzuatta bazı değişikliklerin yapılması gereklidir. Özel olarak, imar ve kentsel gelişim ile ilgili olarak İmar Kanunu (Madde 18, 32 ve 42), ruhsat ve ihale kanunları ve ilgili kanunların ihlaline ilişkin idari ve cezai hükümler yeniden gözden geçirilmelidir. Bu hükümler 5126, 5302 ve 5393 sayılı yasalara dahil edilmelidir. Bu konulara ilişkin Kılavuz hazırlanarak ilgili tüm taraflara iletilmelidir. Öte yandan, 3628 sayılı Kanun (Madde 9) değiştirilerek, mal bildiriminin yetkili makam tarafından incelenmesi ve yasanın ihlal edilmesi durumunda ilgili tarafların bilgilendirilmesi sağlanmalıdır. Bu bağlamda, hediye verme ve benzer süreçlere ilişkin bir izleme mekanizması yasayla kurulmalıdır (Madde 3).

Son ancak çok önemli bir başka konu; daha önce vurgulandığı gibi etkili bir etik altyapının oluşturulması, tümüyle bağımsız, özerk bir etik kurumu ve orantılı yaptırımlarla olanaklıdır.

Kaynakça

Alonso, José M., Clifton, Judith, and Díaz-Fuentes, Daniel. 2013. "Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size," *Public Management Review* 17(5): 643–660.

Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin, and Özer, Mehmet A. 2003. "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili," *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi* 2: 153–179.

Bruce, Willa. 1996. "Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government," *Public Integrity Annual CSG & ASPA*: 23–39. Council of Europe. 2009. Public Ethics Benchmarking and Improvement Tool, Strasbourg: Council of Europe.

Demmke, Christoph and Moikonen, SNE Timo. 2011. *Effectiveness of Good Go-*

vernance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform Outcomes in The Context of The Financial Crisis, Study for the 57th Meeting of the Directors General responsible for Public Services in EU Member States and European Commission. Maastricht: European Institute of Public Administration, www.oef-fentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/personalentwicklung/international/dokumente/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf.

Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet Vinzant. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review* 60(6): 549–559.

De Vries, Michiel S. 2002. "Can You Afford Honesty? A Comparative Analysis of Ethos and Ethics in Local Government," *Administration and Society* 34(July): 309–334.

Diñçer, Ömer, and Yılmaz, Cevdet. 2003. *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık.

European Commission. 2001. "European Governance: A White Paper," COM(2001) 428 final (2001/C 287/01), *Official Journal of the European Communities* 10 December, C 287. Feldheim, Mann Ann and Wang, Xiaohu. 2003–2004. "Ethics and Public Trust, Results from a National Survey," *Public Integrity* 6(1): 63–75.

Frederickson, H. George. 1999. "Ethics and the New Managerialism," *Public Administration and Management: An Interactive Journal* 4(2): 299–324.

Garcia-Quesada, Mónica, Jiménez-Sánchez, Fernando, and Villoria, Manuel. 2013. "Building Local Integrity Systems in Southern Europe: The Case of Urban Local Corruption in Spain," *International Review of Administrative Sciences* 79(4):618–637.

Gençkaya, Ömer Faruk. 2009. "Conflict of Interest in Public Administration," *In Academic Research on Public Ethics Volume 1*, 292–382, Ankara: Council of Ethics for Public Officials, European Commission and Council of Europe.

Gençkaya, Ömer Faruk. 2015. *Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, Demokrasi Barometresi Analiz Raporu 4*, Ankara: Denge ve Denetleme Ağı.

Gilman, Stuart. 2005. *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*, Washington, DC: World Bank.

Grand National Assembly of Turkey. 2005. Right to Information General Report

2005, www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2005.pdf.

Grand National Assembly of Turkey. 2006. Right to Information General Report 2006, www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2006.pdf.

Grand National Assembly of Turkey. 2007. Right to Information General Report 2007, www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2007.pdf.

Grand National Assembly of Turkey. 2008. Right to Information General Report 2008, www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2008.pdf.

Grand National Assembly of Turkey. 2009. Right to Information General Report 2009, www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2009.pdf.

Grand National Assembly of Turkey. 2010. Right to Information General Report 2010, www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bed_genelrapor_2010.pdf.

Grand National Assembly of Turkey. 2011. Right to Information General Report 2011, www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2011_yili_degerlendirme_raporu.pdf.

Grand National Assembly of Turkey. 2012. Right to Information General Report 2012, www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2012_yili_degerlendirme_raporu.pdf.

Grand National Assembly of Turkey. 2013. Right to Information General Report 2013, www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/2013_yili_degerlendirme_raporu.pdf.

GRECO. 2009. Council of Europe GRECO Third Round Evaluation Report on Turkey: Political Funding, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)5_Turkey_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)5_Turkey_Two_EN.pdf).

Haque, M. Shamsul. 2000. "Privatization in Developing Countries: Formal Causes, Critical Reasons, and Adverse Impacts," in Ali Farazmand (Eds.), *Privatization or Public Enterprise Reform?* 217–238, Westport, CT: Greenwood Press.

Hays, Steven W. and Kearney, Richard C. 1997. "Riding the Crest of a Wave: the national Performance Review and Public Management Reform," *International Journal of Public Administration* 20(1): 11–40.

Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* 69(Spring): 3–19.

Huberts, Leo. W. J. C., Anechiarico, Frank, and Six, Frédérique (Eds.). 2008. *Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding In-*

tegrity, The Hague: BJu Legal Publishers.

Huberts, Leo W. J. C. and Six, Frédérique E. 2012. "Local Integrity Systems: Towards a Framework for Comparative Analysis and Assessment," *Public Integrity* 14(2): 151–172. ICAC. 1996. *Ethics in Practice A Practical Guide for Managers of Public Bodies*, Hong Kong: Independent Commission Against Corruption.

Jacobs, Jane. 1992. *Systems of Survival: A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*, New York: Random House.

Kanlıgöz, Cihan. 1993. 1982 Anayasasına Göre kamu Görevlisi kavramının Anlam ve kapsamı," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 43(1–4): 169–201.

Kapucu, Naim. 2007. "New Public Management: Theory, Ideology, and Practice," in Ali Farazmand and Jack Pinkowski (Eds.), *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*, 885–898, Boca Raton, FL: Taylor & Francis.

Keleş, Ruşen. 1996. "Avrupa'da Yerel Yönetimler üzerinde Denetim ve Türkiye," Uluslararası Konferans, Ankara: TBD-kAV Yayını, December 5–6.

Keleş, Ruşen. 2012. "Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını," Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu -3, 6-7 Aralık, Gazi üniversitesi, Ankara.

Kesim, H. Kutay and Petek, Ali. 2005. Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi," *Amme İdaresi Dergisi* 38(4): 39–58.

Kılınç, Gökçen, Özgür, Hüseyin, and Genç, Fatma Neval. 2009. "Planning Ethics at Local Level," *Academic Research on Public Ethics*, Volume 1, 174–291, Ankara: Council of Ethics for Public Officials, European Commission and Council of Europe.

Kinchin, Niamh. 2007. "More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Code of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers," *Australian Journal of Public Administration* 66(1): 112–120.

Kolthoff, Emile, Huberts, Leo, van den Heuvel, Hand. 2007. "The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?" *Public Administration Quarterly* 30(4): 399–439. Kooiman, Jan. 1993. *Modern Governance New Government-Society Interactions*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Kudrycka, Barbara. 2004. "Problems and Prospects of Preventing Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries," in Barbara Kudrycka (Eds.),

Problems and Prospects of Preventing Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries, 1–48, Budapest: Local Government and Public Service Initiative.

Lyons, Sean T., Duxbury, Linda E., and Higgins, Christopher A. 2006. “A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Para-public Sector Employees,” *Public Administration Review* 66(4): 605–618.

Nazilli Adalet. 2015. “3.5 Günde bir Soruşturma,” Nazilli Adalet January 3, www.nazilliadalet.org/siyaset/35-gunde-bir-sorusturma-h1217466.html.

OECD. 1996. *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practices*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2003. *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. 2009. *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Osborne, David, and Gaebler, Ted. 1992. *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Pollitt, Christopher. 1993. *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, 2nd edition. Oxford: Blackwell.

Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press.

Pope, Jeremy. 2000. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin: Transparency International.

Simon, Herbert. A., Smithbourg, Donald W., and Thompson, Victor A. 1950. *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf.

Tarhan, Bülent. 2006. *Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı: Kanunlar, Yönetmelikler, Uluslararası Sözleşmeler, Eylem Planları*, Ankara: TEPAV Publications.

TC Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu. 2011. *Kamu Etik Komisyonlarının İhtiyaç Değerlendirmesine İlişkin Teknik Yardım*, Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. 2010. 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. 2014. 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: TC İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. Walsh, Kieron. 1995. *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Basingstoke: Palgrave Publications.

Yayman, Hüseyin. 2008. *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Etki Değerlendirmesi ve Kamu Yönetiminde Karar Alma Sürecindeki Rolü

Prof. Dr. Hamza ATEŞ¹

Yrd. Doç. Dr. Fatih AKBULUT²

Giriş

Karar alırken, yapılması düşünülen işlerin gerçek dünyada ortaya çıkartabileceği olumlu veya olumsuz sonuçların doğru bir şekilde tahmin edilmesi, kararların toplumsal maliyetlerini azaltabilir. Bu nedenle karar vericiler, birkaç politika hedefini entegre bir şekilde ele almak, şeffaflığı artırmak, dayanışmayı sağlamak ve hesap verebilirliği temin etmek amacıyla çeşitli yöntemlerden faydalanmaktadırlar. Karar alma ve politika oluşturma sürecinde kararların etkisini ve etkinliğini artırmak amacıyla sorunun doğru bir şekilde ortaya konulması, üzerinde çalışılan konuda kamusal bir düzenleme yapmaya gerek olup olmadığının belirlenmesi, düzenlemenin hangi yönetim düzeyinde yapılması gerektiği, alınacak karar neticesi yapılacak düzenlemenin faydalarının maliyetinden fazla olup olmadığının, maliyetlerin toplumda hangi kesimler üzerinde dağıldığının şeffaf olarak ifade edilmesi, ilgili tüm tarafların görüşlerinin alınmış olması ve nihayet yapılacak düzenlemenin açık, anlaşılır olması gerekmektedir (OECD, 1997, s.7).

Belli bir konuda düzenleme yapan kamu otoriteleri karar alırken yöntem olarak genellikle ya uzmanların görüşüne dayanmakta, ya siyasi temsilciler katılımıyla karar almakta, ya uluslararası düzenlemeler gibi bir modeli örnek almakta ya da belli kriterleri dikkate alarak bulgu ve analizlere göre deneysel karar almaktadır. Etki değerlendirme teorik olarak bulgu ve analize dayalı deneysel karar alma kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak, gerçek hayatta bu yöntemlerin hepsi belli derecelerde bir arada kullanılmaktadır (OECD, 1997, s.14). Günümüzde örgütsel anlamda kamu yönetiminin kendi başına kararlar alıp uygulayabilen mutlak bir güç olmaktan çıktığı, daha ziyade, kamusal ve toplumsal ağlardan oluşan bir büyük ağ (network) haline geldiği, bu ağların güçlendirilmesi ve yeni koordinasyon biçimlerinin oluşturulmasının da kamu yönetiminin cevap aradığı temel sorunlar arasında yerini aldığı ifade edilmektedir (Güler, 2003, s.8; Mutlu, 2008, s.148).

¹ İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ates.hamza@gmail.com, hamza.ates@medeniyet.edu.tr

² Kocaeli Üniversitesi Genel Sekreteri, mr.fatih@gmail.com

Kısıtlı kamusal kaynakların en etkin kullanımı, kararların üretici kesimler üzerindeki olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi bakımından geniş kapsamlı paydaşların veri girişine açık olarak ve şeffaflığa bağlı kalarak yönetim sürecinin erken bir safhasında koordinasyon sağlaması, karar alma sürecinin kalitesini artırabilmektedir. Bunun ötesinde; kamu politikalarının ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerinin ayrı ayrı veya bütünlük bir şekilde doğrudan ve dolaylı etkilerinin değerlendirilmesi, yapılacak düzenlemelerin neden gerekli olduğunun verilere dayalı olarak ortaya konulması hem etkilerin adil dağılımının izahı hem de toplum tarafından düzenlemelerin kolayca kabul edilip uygulanabilir olması bakımından önemlidir. Daha iyi yönetim yaklaşımı çerçevesinde ele alınan bu konularda ulusal hükümetler tarafından olduğu kadar Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası kurumlar tarafından da çeşitli çalışmalar yapılmaktadır.

Güler, yönetim olarak adlandırılan yeni 'yönetimsel iktidar yapısı'nı besleyen kuramsal kaynakların ekonomi alanında yeni kurumcu iktisat, kamu yönetimi alanında yeni kamu işletmeciliği, örgüt bilimi alanındaysa Weberyen hiyerarşik kuramın yerini alan yatay, esnek, ağ tipi örgüt kuramları olduğunu belirtmektedir (Güler, 2003, s.3).

İşlem maliyetlerinin aşırı artmasını önlemek amacıyla her türlü etkinliğin parçalara ayrılarak piyasaya terkedilmesi, mülkiyet haklarındaki belirsizliklerden kaynaklanan dışsallıkların önlenmesi amacıyla da özel mülkiyetin sınırlarının genişletilmesini ileri süren yeni kurumcu iktisat, kamu yönetimde profesyonel yönetim, performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim, müşteri odaklılık yaklaşımlarını benimseyen yeni kamu işletmeciliğini ortaya çıkarmıştır. Ancak, kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre örgütlenmesini öngören bu yeni yaklaşım, parçalanmış bürokratik yapılar ve ihale yoluyla iş görülmesi sonucu yatay ve dikey koordinasyon sorunlarını beraberinde getirmiştir (Güler, 2003, s.5-7).

Her ne kadar kamu yönetiminin verimsiz ve hantal olduğu, yolsuzluklara açık olduğu ve bu nedenle kamusal hizmetlerin mümkün olduğunca özelleştirmeler yoluyla özel mülkiyete devredilmesi gerektiği ileri sürülmekteyse de hem ekonomik büyüklük olarak hem de sektörler ve toplum üzerindeki düzenleyici etkisi nedeniyle önemli bir rol oynayan kamu yönetiminin etkili ve etkin işleyişi büyük önem taşımaktadır (Toksöz, 2008, s.177). Koordinasyon konusuyla yakından ilişkili olan yönetim kavramı ve modelleri üzerine tartışmalar; bir tarafta devlet müdahalesi, diğer tarafta toplumun kendi kendini yönetmesi arasında gidip gelmektedir. İlgili yazında koordinasyonu sağlamak üzere genellikle üç tür mekanizma üzerinde durulmaktadır. Bunlardan ilki, tepeden inme, emir-komuta tipi yönetimi ifade eden hiyerarşidir. İkincisi, bireysel aktörleri yönlendirmek üzere görünmez bir el şeklinde hareket eden piyasa ve fiyat mekanizmasını ifade eden rekabettir. Üçüncüsü, ortak sorunları çözmek üzere ağlarda organize olan ve tartışan aktörleri ifade eden

iletişimdir (network). Hiyerarşi, piyasa ve ağ tipi yönetim modellerinin her birinin kendine has koordinasyon mekanizmaları vardır. Bazı yazarlar güven, dayanışma ve uzlaşma üzerine kurulu ağların (network) piyasa ve hiyerarşik modellere göre karmaşık, çok düzeyli, çok aktörlü sistemlerde birbiriyle çatışan menfaatleri uzlaştırmada daha başarılı olduğu ileri sürmektedir (Treib et al, 2005, s.4-21; Herodes et al, 2007, s.8). Herodes, ortaya çıkan karmaşık sorunları çözmek üzere devlet ve devlet dışı aktörler arasında ağlar geliştirilmesi gerektiğini vurgulamakta; bir ağlar organizasyonu sayılan AB gibi yapılarda ağlar üzerinden yönetişimin önemi AB raporlarında da ifade edilmektedir (COM(2001) 428; Herodes et al, 2007, s.8).

Çok düzeyli, çok aktörlü, farklı kurum kültürlerinin ve işleyiş süreçlerinin yer aldığı yapılarda koordinasyon sağlanması sorun olmaktadır. Ayrıca, sürdürülebilir kalkınma gibi çok boyutlu politika hedeflerinin gerçekleştirilmeye çalışılması farklı sektörler arasında koordinasyon ihtiyacını artırmıştır. Bu nedenle AB'nin yürütme aygıtı olan Komisyon, bazı üye ülkelerde (İngiltere, Hollanda) kullanılan bir etki değerlendirme yöntemine başvurmuştur. Etki değerlendirme uygulamasıyla bilginin paylaşılmasının aktörler ve sektörler arasında bir güven ve dayanışma ortaya çıkaracağı, ağların güçlenmesini sağlayacağı düşünülmektedir. Etki değerlendirme Avrupa Komisyonu'nun en az hiyerarşik kontrolüyle ilgili tarafların bir ağ içerisinde bir araya gelebileceği, tabandan tavana bir karar alma aracı olarak görülmektedir (Herodes et al, 2007, s.20 ; Adelle et al, 2005, s.4 ; Opoku ve Jordan, 2004, s.6-8).

Herodes ve arkadaşları sürdürülebilir kalkınma örneğinden yola çıkarak AB düzeyinde politika koordinasyonu ve entegrasyonu için beş farklı yöntem ortaya koymuşlardır. Birincisi üst düzey politik destek vermek üzere danışma konseyleri oluşturulmasıdır. İkincisi, sektörler arasında (ulaştırma, tarım, enerji gibi) koordinasyon sağlamak üzere her bir Genel Müdürlük'te (ulusal hükümetlerdeki bakanlıklara benzetilebilir) bir sürdürülebilir kalkınma birimi oluşturulmasıdır. Üçüncüsü, AB fonları tarafından finanse edilen tüm proje ve programların çevresel değerlendirmeye tabi tutulması, ayrıca birden fazla yılı kapsayacak şekilde stratejik planlarla entegrasyonun sağlanmasıdır. Dördüncü koordinasyon yöntemi Açık Koordinasyon Yöntemi olarak ifade edilen genel ve tek bir yasal çerçeve ortaya koymadan tecrübelerin paylaşılması ve iyi uygulama örneklerinin yayılmasıdır. Son yöntem ise AB tarafından 2002 yılından bu yana uygulanmakta olan Etki Değerlendirmesi yöntemidir (Herodes et al., 2007, s.16-24).

1. Etki Değerlendirmesi (ED)

Bir konuda değerlendirme yapılarak hedeflenen şey aslında; belirlenmiş kriterlere göre ilgililenen konunun kalitesinin ölçülmesi ve yorumlanmasıdır. Değerlendirmenin yönetim sürecinin hangi aşamasında yapılacağı güdülen amaca göre farklı-

lık göstermektedir. Değerlendirme politika önerilerinin henüz hazırlık aşamasında (ex-ante) muhtemel çıktılarını anlamak üzere yapılabileceği gibi, uygulanmış olan politika çıktılarını ve etkilerini anlamak için de yapılabilir (ex-post). Bunun yanında, henüz uygulanmakta olan politikalar için de geri besleme, düzeltme, uyarlayıcı yönetim yaklaşımıyla etki değerlendirmesinden faydalanılmaktadır (Rotmans ve Weaver, 2006, s.10).

Belirli bir konudaki muhtemel etkileri tanımlamaya yarayan, bilimsel bir temele dayanan, politik olarak tarafsız, sistematik bir yöntem olan etki değerlendirme-sinin her bir adımı, sorumluları, değerlendirilecek konular yazılı olarak ortaya konulur. Bu kurallar bağlayıcı olabileceği gibi, öneri niteliğinde de olabilir. Etki Değerlendirmeleri yapılacak kamusal düzenleme önerilerinin ekonomik performansının artırılması, sağlık risklerinin bertaraf edilmesi, sosyal risklerden kaçınılması, çevre zararlarının engellenmesi amaçları bakımından hükümetlerin ana amaçlarıyla bağlantılandırılmasına imkân sağlamaktadır. Ancak, bazı etki değerlendirme uygulamaları sadece düzenlemelerin etkinlik ve etkililiğiyle ilgilenmekte üst amaçlara girmemektedir (Jacob ve Hertin, 2007, s.8-10).

Şeffaflık ve açıklık derecesi, karar almada zamanlama, dış uzmanların katılım derecesi, paydaş katılım düzeyi, rakamsal ifadelerin rolü, detaylandırma derecesi, hedefleri, kapsamı, olumlu ve olumsuz etkilerin sınırlarının belirlenmesi bakımından aralarında farklılıklar bulunsa da hemen hemen bütün etki değerlendirmele-rinin belirli bir formatı, belirli bir amacı vardır. Bütün bunlar olgulara dayanmaktadır (Jacob ve Hertin, 2007, s.8-10).

1970'li yıllardan bu yana yoğun olarak faydalanılmakta olan etki değerlendirmeleri ortaya çıktıkları kaynak itibarıyla, esas olarak iki ana eksen etrafında gelişmiştir. İlki, ABD'de Ulusal Çevre Politikası Kanunu'yla (NEPA) uygulanmaya başlanan ÇED prosedürüdür. Proje düzeyindeki bu ilk adımın genel kabul görmesi ve dünyanın pek çok yerinde uygulanmaya başlamasının ardından, plan ve program düzeylerinde de çevre konularının entegrasyonu amacıyla Stratejik Çevresel Değerlendirme süreci geliştirilmiştir. Diğer ana eksen İngiltere kaynaklı Düzenleyici Etki Analizi'dir. Daha iyi düzenlemeler yapma anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkan bu yöntem geleneksel politika yapımında etkinliği ve uyumu artırmayı, düzenlemelerin iş alemi ve gönüllü kuruluşlar üstündeki etkilerinin fayda-maliyet ve risk değerlendirmelerinin yapılması için geliştirilmiştir (Paredis et al, 2006, s.9-10). Adelle ve Weiland tarafından OECD ve AB üyesi ülkelerdeki uygulamalara yönelik yapılan araştırmalar da iki ana ED türünün ortaya çıkmakta olduğunu teyit etmektedir. Onların gruplamasına göre ilki, farklı politikaların birbiriyle etkileşimlerini tanımlamaya çalışan bir yumuşak (soft) fayda-maliyet analizi versiyonudur (AB Komisyonu, Avustralya, İrlanda, Yeni Zelanda).

İkincisi ise daha çok iş dünyası üzerindeki idari yüklerin anlaşılmasına yönelik, daha dar kapsamlı bir yaklaşımdır (Hollanda, Almanya). Son zamanlarda şiddetlenen ekonomik krizin ikinci tür yaklaşımın ağırlık kazanmasına hizmet ettiği belirtilmektedir (Adelle ve Weiland, 2012, s.28-29).

Ekonomik, sosyal, çevresel farklı politika hedeflerinin etki değerlendirme yoluyla entegrasyonu, farklı türdeki etkilerin tek bir etki değerlendirme içinde yapılabileceği gibi, farklı aşamalarda farklı amaçlarla yapılan etki değerlendirmelerinin bulgularının karar alma safhasında entegre edilmesi şeklinde de olabilir (Rotmans ve Weaver, 2006, s.10; Sadler, 2004, s.7). Birley, etkilerin bütünlük (entegre) olarak bir sistem içinde bir arada değerlendirilmesinin iki şekilde olduğunu ifade etmektedir. İlki, karar vericiler tarafından farklı zamanlarda yapılan farklı etki değerlendirmelerinin sonuçlarının entegre edilmesi; ikincisi karar vericilerin etkileri beraberce ele alıp tek bir etki değerlendirme sonucunun ortaya konulmasıdır. İlkine zayıf, ikincisine güçlü entegrasyon denilmektedir (Birley, 2003, s.314-316). Etki değerlendirme çevresel, ekonomik, sosyal etkilerin kısa ve uzun vadede, ülke içi ve uluslararası ölçekte etkilerini birarada ve detaylı bir şekilde hesaba katma derecesine göre Sürdürülebilirlik Etki Değerlendirmesi niteliğine yaklaşmakta veya uzaklaşmaktadır. Sürdürülebilirlik Etki Değerlendirmesi uygulamaları bazı hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından kullanılmakta ve teşvik edilmektedir (Gibson, 2006, s.170-180 ; OECD, 2010).

1.1. Etki Değerlendirmesinin Türleri

Çeşitli ülkelerde yapılan çalışmalar ED'lerinin iki seviyede uygulandığını ortaya koymuştur. Karmaşık ED prosedürlerinin gerekmediği, önemsiz konuların ya da tam tersi, basit ED prosedürleriyle ele alınamayacak kadar karmaşık konuların belirlenmesi için bir ön değerlendirme yapılması; daha kapsamlı değerlendirme yapılması gerektiği sonucuna ulaşılması durumunda tam ED yapılmasıdır. AB komisyonu da bu yöntemi tercih etmektedir (UNDP, 2007, s.40). Etki değerlendirme çeşitleri içerikleri, amaçları, uygulanan yöntemler ve ülkelere göre çeşitlilik göstermektedir.

1.1.1. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) ve Stratejik ÇED

Etki değerlendirme çeşitlerinden uygulamada en çok kullanılanı ve bilineni ÇED'dir. 190'dan fazla ülkede ÇED uygulanmaktadır (Bond ve Pope, 2012, s.60). Canlıların yaşamını tehdit ederek, hava, su, toprak kalitesini ve ekolojik dengeyi bozma noktasına gelmiş olan çevre sorunlarıyla başa çıkmak üzere geliştirilen ÇED, belirli yatırım projelerini uygulamaya başlamadan önce hazırlanabileceği gibi, proje düzeyinin ötesinde plan ve programlar için de hazırlanabilmektedir.

Proje düzeyinde uygulama ÇED olarak ifade edilirken, plan-program düzeyindekiler genellikle Stratejik ÇED olarak anılmaktadır.

Stratejik ÇED kimi yazarlar tarafından sadece proje düzeyindeki ÇED uygulamasının plan ve program düzeylerine uzanması olarak görülmekte; kimi yazarlar tarafından ise çevrenin dışında sosyal etkilerin de açıkça değerlendirildiği bir süreç olarak kabul edilmektedir. Stratejik ÇED'in proje düzeyinde çözüm üretilemeyecek çevre sorunlarını daha üst düzeylerde ele alıp çözüm üretme potansiyeline sahip olduğu iddia edilmektedir. Birden fazla kümülatif çevresel etkilerin değerlendirilmesine imkan sağlamanın yanı sıra; plan ve program düzeylerinde yapılan çevresel değerlendirmelerin ardından proje aşamasındaki değerlendirmenin daha kolay ve hızlı olacağı ilgili yazında belirtilmektedir (Turgut, 2001, s.479-480; Kjörven ve Lindhjem, 2002, s.5). Uygulamanın 1969'da ilk ortaya çıktığı ABD'de böyle bir ayırım olmamasına karşın Avrupa uygulamasında ve ülkemizde ÇED ve Stratejik ÇED ayrı ayrı prosedürler olarak düzenlenmiştir (Turgut, 2001, s.478). Turgut, AB uygulamasındaki bu ayrışmanın nedeninin geniş kapsamlı bir ÇED yaklaşımının ilk başta benimsenmemesinden kaynaklandığını belirtmektedir (Turgut, 2001, s.478).

Pek çok ülkede (ABD, İngiltere, Hollanda, Kanada, Danimarka, Hong Kong) kanunlar, yönetmelikler, tavsiyeler niteliğindeki rehberler şeklinde uygulanan stratejik çevresel etki değerlendirmesinden, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar da bir araç olarak faydalanmaktadır (Kjörven ve Lindhjem, 2002, s.7-18). Türkiye'de ilk defa 1983 Çevre Kanunuyla idari bir araç olarak tanımlanan ÇED, uygulama safhasına 1993 yılında ilgili yönetmeliğin çıkarılmasıyla geçebilmiştir. Daha sonra birkaç defa değiştirilen yönetmelik 2003 ve 2008 değişiklikleriyle bir-iki istisna dışında tümüyle AB ÇED Direktifiyle uyumlu hale getirilmiştir (Saygılı, 2007, s.93). AB, 2001 yılında Stratejik ÇED direktifini resmen, bağlayıcı olarak hayata geçirmiş olmasına rağmen, Türkiye şimdilik sadece proje düzeyinde ÇED uygulamasıyla yetinmektedir. Türkiye örneğinde ÇED sürecine güncel ve doğru veri sağlamak amacıyla son yıllarda coğrafi bilgi sistemleri ve çevre düzeni planları hazırlanmış ve vatandaşların kullanımına sunulmuştur.

Turgut, proje düzeyinde hangi projelerin çevresel değerlendirmeye tabi tutulacağına ilişkin iki yaklaşım olduğunu ifade etmektedir. İlki, ABD ve Kanada'da uygulanmakta olan bütün önemli projeler için kural olarak çevresel değerlendirme yapılabileceğini ancak, hangi projeler için değerlendirme yapılması gerektiğinin bir ön incelemeyle belirlenmesi yaklaşımıdır. İkinci yaklaşım, AB ÇED direktifinin benimsediği hangi tür projelerin ÇED'e tabi tutulacağının projenin önemi, büyüklüğü, niteliği, uygulama yeri bakımından listeler halinde belirlenmesidir. Ek-1'de

yer alan projeler için doğrudan ÇED yapılması öngörülürken, Ek-2'de yer alanlar konusunda karar, idarenin takdirine bırakılmıştır (Turgut, 2001, s.486-487).

Türk ÇED yönetmeliğine göre değerlendirmenin altı aşaması vardır. Bunlar Ek-2'de yer alan projeler için ÇED gereklidir ya da gerekli değildir kararının verildiği ön inceleme aşaması, komisyon oluşturma ve halka ilan aşaması, kapsam belirleme aşaması, raporun hazırlanması aşaması (ABD örneğinde olduğu gibi ilgili idare tarafından ya da AB örneğinde olduğu gibi yatırımcısı tarafından – Türkiye'de yatırımcısı tarafından “yeterlik belgesi” almış firmalara hazırlanmaktadır), ÇED raporunun komisyon tarafından incelenmesi ve izleme aşamalarıdır (Turgut, 2001, s. 503).

1.1.2. Sosyal Etki Değerlendirmesi (SOSED)

Her ne kadar ÇED ve Stratejik ÇED kapsamında belli ölçüde değerlendirmeye katılsa da son yıllarda sosyal politika konularında kamu politikalarının oluşturulması ve düzenlemelerin yapılması sırasında ileride ortaya çıkabilecek olumlu veya olumsuz etkilerin, çıktılarının neler olabileceğini anlamak üzere sistematik bir sosyal etki değerlendirmesi yönteminden faydalanılmaya başlanmıştır.

İrlanda, AB üyesi ülkeler arasında sosyal etki değerlendirmesi konusunda en uzun tecrübeye sahip olandır. Yoksulluk Etki Değerlendirmesi olarak dar bir kapsamda uygulama yapmaktadır. Avrupa Birliği de kendi hazırladığı politika önerilerinin sosyal etkilerini değerlendirmek üzere bir rehber hazırlamış ve kullanmaya başlamıştır. Bu kapsamda, çoğunlukla Eurostat tarafından sağlanan verilere dayanılarak, işgücü ve istihdam piyasası, işyeri standartları ve işçi hakları, dezavantajlı belli grupların korunması, fırsat eşitliği ve ayrımcılığın önlenmesi, sosyal koruma, sağlık ve eğitim olanaklarına erişim gibi konulardaki potansiyel etkiler değerlendirilmektedir (European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009, s.35).

ABD'de sosyal etkiler ÇED kapsamında ele alınmaktadır; bu konuda kamu kurumlarına yol göstermek üzere bir rehber de yayınlamıştır (The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment, 2003, s.231-232). İyi bir SOSED'in katılımcı bir anlayışla hazırlanmış olması, düzenleyici kurumları ve düzenlemelerden etkilenenleri destekleyici olması, onların düşünülen değişikliğin nasıl olacağı ve doğuracağı sonuçlarla nasıl başa çıkılabileceği konusunda kabiliyetlerini artırması, sosyal etkileri geniş kapsamlı bir şekilde ele alabilmesi gerektiği ilgili yazında belirtilmektedir (Esteves et al, 2012, s.40). Türkiye'de ayrı bir ön (ex-ante) sistematik SOSED uygulaması yoktur.

1.1.3. Sağlık Etki Değerlendirmesi (SED)

Dünya Sağlık Örgütü tarafından “politika ve programların toplum sağlığı üzerindeki etkileri ve bu etkilerin topluluk içinde yayılması üzerindeki olası etkilerine dair bir karar verilmesine imkân tanıyan araçlar, yöntemler ve prosedürlerin toplamı” olarak tanımlanan SED, hem muhtemel etkilerin tanımlanmasına hem de ilgili tarafların kararların alınmasına katılımına imkân sağlamaktadır (WHO European Centre for Health Policy, 1999).

Sağlık Etki Değerlendirmesi de, Sosyal Etki Değerlendirmesi ve Stratejik ÇED gibi iki ana kaynaktan gelişerek ortaya çıkmıştır. İlki; ÇED içinde sağlık konularını daha detaylı bir şekilde kapsayacak bir genişlemenin olması, ikincisiyse; siyaset bilimi kaynaklı politika analizine sağlıkla ilgili konuların da katılması yoluyla olmuştur (Bond ve Pope, 2012, s.43-44).

Uygulayıcı ülkelerde SED ya süreci başlatan kamu kurumu tarafından, ya bağımsız danışmanlar tarafından, ya da üniversiteler ve enstitüler tarafından düzenlenmektedir (Wismar et al, 2007, s.70-76). SED genel olarak beş ana aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar; tarama, kapsam belirleme, etkilerin değerlendirilmesi, karar vericilere raporun sunulması, uygulamanın sonuçlarının izlenmesi (Hübel ve Hedin, 2003).

Birçok ülkede (İngiltere, Avustralya, ABD, Kanada, Hollanda gibi) uygulanmakta olan SED’in ulusal düzeyde politika, plan ve programlar için uygulanabileceği ileri sürülmeğe de pratikte genellikle proje düzeyinde ve şehir veya bölge politikaları düzeyinde uygulandığı görülmektedir (Wismar et al, 2007, s.5). Avrupa Birliği 2004 yılında çıkardığı Sağlık Etki Değerlendirmesi Rehberiyle (European Policy Health Impact Assessment-EPHIA)–A Guide) AB kurumlarına bu konuda yol göstermek ve birimler arasında sağlık etkilerinin benzer şekilde değerlendirmeye tabi tutulmasını sağlamayı hedeflemiştir (European Commission DG for the Health and Consumer Protection, 2004).

1.1.4. Sürdürülebilir Etki Değerlendirmesi (SÜED)

Sürdürülebilir Etki Değerlendirmesi kimi yazarlar tarafından benzer ama farklı bir dizi etki değerlendirmelerini kapsayıcı bir şemsiye tanımlama olarak görülmektedir. Bu bakış açısına göre, farklı değerlendirme türleri kapsamlarının genişliğine, kümülatif etkileri ve gelecek kuşakları da hesaba katıp katmadıklarına kısacası stratejik bir bakış açısına sahip olma derecesine göre; sosyal, ekonomik, çevresel doğrudan ve dolaylı etkileri beraberce değerlendirme derecesine göre; farklı değerlendirme tekniklerini bir arada ve birbirini destekleyecek şekilde kullanma derecesine göre sürdürülebilirlik bakımından nitelendirilmektedirler.

Yapılan araştırmalara göre, sürdürülebilir etki değerlendirmesine ilginin artmış olmasına rağmen, geniş kapsamlı bir uygulama yaklaşımından ziyade, dar uygulamalar daha yaygındır. Örneğin, akaryakıt gibi bir üretim zinciri ya da üniversite gibi bir organizasyon veya madencilik gibi belli bir sektör için bu ifadeler kullanılabilir. Ulusal ya da yerel çapta kamu yönetiminin kararlarını diğer etki değerlendirmesi modellerinde olduğu gibi etkileyecek uygulama örneklerine çok rastlanmamaktadır (Bond ve Pope, 2012, s.54). Ayrıca, son zamanlardaki ekonomik kriz de hükümetlerin ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyeceği düşüncesiyle sürdürülebilirlik etki değerlendirmesi pratiklerini kabul etmesinin ve uygulamasının önünde bir tehdit olarak görülmektedir (Bond ve Pope, 2012, s.59).

1.1.5. Politika Etki Değerlendirmesi

Çeşitli ülkeler tarafından hazırlanmış olan ED rehberlerinde genellikle belirtildiği üzere, politika düzeyinde etki değerlendirmesinden faydalanılması analitik araçlar kullanılarak bilimsel verilere ulaşılabileceği ve daha rasyonel kararlar alınabileceği inancına dayanmaktadır (Adelle ve Weiland, 2012, s.27). Politika seçeneklerinin potansiyel etkilerini değerlendirerek ve tahmin ederek karar vericileri bilgilendirmeyi amaçlayan politika etki değerlendirmesi, proje ve program düzeylerindeki değerlendirme yaklaşımlarının bir uzantısı olarak görülmektedir. ÇED ve DEA süreçleriyle esas olarak aynı adımlar izlenerek uygulanmaktadır (sorunun tanımlanması, hedeflerin belirlenmesi, politika seçeneklerinin belirlenmesi, etkilerin analiz edilmesi) (Adelle ve Weiland, 2012, s.26).

Politika değerlendirme yaklaşımı; politika yapma işinin rasyonel mantık ve doğrusal problem çözme prensiplerine dayandığını varsaymaktadır. Genellikle doğrusal, rasyonel politika süreçlerindeki aşamaları takip eden analitik adımlar serinden oluşmaktadır. Bu modellerde politika yapma süreci sorunun veya amacın tanımlanmasıyla başlar, seçeneklerin ve bunların etkilerinin analiz edilmesiyle devam eder. Alternatiflerin karşılaştırılıp en iyi politika tercihlerinin belirlenmesiyle de son bulur. Bu anlayışa göre; politika değerlendirmesi açıkça ifade edilmese de bazı varsayımlara dayanmaktadır. Şöyle ki; politikalar tanımlanmış problemlere ve amaçlara çare olmak üzere tasarlanmaktadır. Planlanan politikaların etkileri belli bir doğruluk derecesinde tahmin edilebilmektedir. Beklenen net faydaya göre karar veren bir merkezi karar verici vardır. Dolayısıyla; daha doğru ve daha fazla bilginin elde edilmesi bizi daha rasyonel politikalara götürür. Problemin dikkatlice analiz edilmesi ve seçeneklerin değerlendirilmesiyle herkesin kabul edebileceği çözümlere etkin bir şekilde ulaşılabileceği düşünülmektedir. Sürdürülebilir kalkınma örneğinde olduğu gibi birbiriyle çatışan amaçların varlığında, birbirini nötrleyen durumların açıkça ifade edileceği, uzlaşmaya ulaşılabileceği ve telafi

edici mekanizmaların belirlenebileceği düşünülmektedir (Hertin et al, 2008, s. 17).

Öte yandan, politika yapma döngüsünün belli koşullar altında bir dereceye kadar bulgulara dayalı bir yol olabileceği, ancak bunun deneysel olarak mutlak bir bilgi olmadığı ileri sürülmektedir. Bazı yazarlar tarafından siyasal karar alma sürecinin her zaman süreklilik arz etmediği, sürekli değişim içinde olabildiği, sorunlarla çözüm önlemleri arasında çok sıkı bir bağ olmadığını altı çizilmektedir. Ayrıca, politika kararlarının çok sayıda farklı aktörlerin ve menfaat gruplarının bir araya gelmesiyle ortaya çıktığı belirtilmektedir. Bunlara ilaveten, karar alma sürecinde sorunları tanımlamak ve çözüme yardımcı olmak üzere ortaya çıkarılmak istenen bilgi, menfaati olan gruplar tarafından manipüle edilebilir. Bu durumda politika değerlendirmesi, menfaat gruplarına karar alma sürecinin daha erken aşamasında müdahil olma fırsatı, lobicilik ve siyasal çatışma ortamı sağlamış olur. Yani, kurumlar arasında ve sektörler arasındaki sorunların üstesinden gelmek yerine ilave sorunlar için ortam yaratılabilir. Bu gibi sorunların önüne geçmek için değerlendirme sürecini, aktörlerini, şeffaflığı, genel çerçeveyi belirleyecek kurumsal tasarım önem kazanmaktadır (Hertin et al., 2008, s.17-18).

1990'ların başında sadece birkaç OECD ülkesi tarafından kullanılmış olan politika düzeyinde Etki Değerlendirmesi, 2008'e gelindiğinde 31 OECD ülkesi tarafından kullanılır hale gelmiştir. 2010 yılında yapılan bir çalışmada 17 AB ülkesi tarafından Etki Değerlendirmesi yönteminden faydalandığı tespit edilmiştir (Adelle ve Weiland, 2012, s.27). AB 2002 yılında şu anda kullanmakta olduğu Etki Değerlendirmesi uygulamasından önce de bu kadar sistematik olmasa da ilgili genel müdürlükler tarafından bütçeye ilişkin etkilerin, iş dünyası üzerindeki etkilerin değerlendirildiği bir etki analizini 1996'dan bu yana uygulamıştır (Ekici, 2006, s.77).

1.1.6. Avrupa Komisyonu Etki Değerlendirmesi Modeli

Avrupa Birliği'nin icra organı diyebileceğimiz AB Komisyonunun 2002 yılından bu yana Etki Değerlendirmesi yönteminden sistematik olarak yararlandığı, 2002 yılında ilk defa yürürlüğe koyup daha sonra zaman zaman güncellediği ED rehberleriyle de ilgili birimlerine yol gösterip uygulamayı geliştirdiği görülmektedir (COM(2002)276). Ancak, AB Komisyonu 2002'de uygulamaya geçmeden önce bu kadar sistematik olmasa da, 1996'dan bu yana, düzenleme taslaklarının kalitesini artırmak amacıyla bütçeye, iş dünyasına ve çevreye olan etkilerinin değerlendirildiği bir notun, Düzenleyici Politika Rehberi'ne göre taslaklara eklendiği görülmektedir (Ekici, 2006, s.77). Üye ülkeler tarafından çok fazla esnetilmeden uygulanmak durumunda olan AB düzenlemelerinin etkilerinin bütünsel bir şekilde değerlendirilerek kalitesinin artırılması üye ülkelerdeki düzenlemelerin de kalitesinin artmasını sağlamaktadır (Kızılcık, 2006, s.87). Etki Değerlendirmelerinin ka-

liteli yapılmasını temin etmek amacıyla AB Komisyonu tarafından 2006 yılında, doğrudan AB Komisyonu Başkanı'na bağlı bir de ED Kurulu oluşturulmuştur.

AB Komisyonunun sistematik bir etki değerlendirmesi uygulamasına neden ihtiyaç duyduğu 2005 ED Rehberi'nde "Komisyon içinde erkenden bir koordinasyon sağlar. Komisyonun geniş kapsamlı paydaşlardan veri girişine açık olduğunu ve Komisyonun şeffaflığa olan bağlılığını ortaya koyar. Bunun ötesinde, sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerin hem doğrudan hem de dolaylı muhtemel etkilerinin kapsamlı bir şekilde analiz edilmesine imkân tanınarak Lizbon ve Sürdürülebilir Kalkınma Stratejilerindeki belli taahhütlerin de yerine getirilmesine katkı sağlar. Aynı zamanda, AB müdahalesini olabildiğince basit tutarak politika önerilerinin kalitesini artırır. Sonuç olarak, yapılacak olan düzenlemelerin neden gerekli olduğu ve verilecek cevabın uygun olup olmadığı veya AB düzeyinde neden bir düzenlemeye gerek olmadığını ortaya koymaya etki değerlendirmesi yardımcı olacaktır" şeklinde açıklanmaktadır (SEC(2005)791, s.5). Ancak, Etki Değerlendirmesi raporunun politik bir belge olmadığı unutulmamalıdır. ED politik karar almaya yardımcıdır, onun yerine geçen bir şey değildir. Politika önerilerinin kabulü bürokratlar ve uzmanların değil, Komisyonerler Topluluğunun yetkisindedir. Komisyonerler Topluluğu ED'deki bulguları dikkate alır ancak onlarla bağlı değildir.

AB ED Rehberinin şu anda uygulanmakta olan ve 2009 değişiklikleri ile son halini almış olan versiyonuna göre, AB artık klasik anlamda bir DEA ya da kısa politika analizi yapmanın çok ötesine geçmiştir. Rekabet, istihdam, sağlık, çevre, sosyal konular, cinsiyet eşitliği, insan hakları, demokratiklik, yabancı ülkelerle olan ilişkiler gibi farklı konular üzerindeki etkilerin tek bir raporda bir arada ifade edildiği bir bütünsel etki değerlendirmesi haline gelmiştir.

En fazla 30 sayfadan oluşan AB ED raporunda format olarak şu bölümler yer alır:

1. Bölüm: Prosedüre İlişkin Konular ve İlgili Taraflara Danışma
2. Bölüm: Sorunun Tanımlanması
3. Bölüm: Amaçlar
4. Bölüm: Politika Seçenekleri
5. Bölüm: Etkilerin Analizi
6. Bölüm: Seçeneklerin Mukayese Edilmesi
7. Bölüm: İzleme ve Değerlendirme

1.2. Etki Değerlendirmesinde Kullanılan Araçlar

Etki analizleri yapılırken bazı tekniklerden faydalanılmaktadır. Bunlardan en bi-

linenleri; fayda-maliyet, maliyet etkinliği, maliyet değerlendirmesi, fayda, indirgeme, risk değerlendirmesi, risk ve çok kriterli analizlerdir. Bunların yanında bilgisayar modelleme, makro ekonometrik modelleme, mikro simülasyon modelleri, senaryo analizi gibi araçlardan da faydalanılmaktadır (OECD, 1997, s.180-203; Ekici,2006, s.63; European Commission, 2009).

Ulaştırma, tarım ve arazi kullanımı gibi belli sektörler ve sorunlar için geliştirilmiş olan bilgisayar tabanlı modelleme araçları birçok araştırmaya da konu olmuştur. Diğerlerinin yanında MATISSE (Methods and Tools for Integrated Sustainability Assessment), EVIA (Evaluating Integrated Impact Assessments), LIAISE (Linking Impact Assessment Instruments to Sustainability Expertise), Sustainability A-Test, IQ Tools (Indicators and Quantitative Tools for Improving the Process of Sustainability Impact Assessment) gibi AB tarafından desteklenen büyük bütçeli araştırmalar da çeşitli politika değerlendirme araçları geliştirmiştir (Adelle ve Weiland,2012, s.29).

Avrupa Birliği Komisyonu, etki değerlendirmelerinde kullanılmak ve değerlendirmecilerin işini kolaylaştırmak için internet üzerinden çalışan, niteliksel ve niceliksel tekniklerden oluşan bir araçlar setini kullanıma açmıştır (EU Commission Joint Research Centre News Release, 23 Nisan 2008).

1.3. Etki Değerlendirmesi Üzerine Yapılan Bilimsel Çalışmalar

Turnpenny ve arkadaşları ED üzerine yapılan akademik çalışmaları dört kategoriye ayırmıştır. Birincisi; ED sisteminin kendisinin tasarımını ve kullanılan araçları inceleme konusu yapan çalışmalardır. İkincisi; tasarlanmış ED sistemlerinin gerçek hayatta ne derece uygulandığını ele alan çalışmalardır. Performans değerlendirmesi olarak da görülebilen bu çalışmalar uygulanan ED'lerin kalitesini artırmanın yollarını araştırmaktadır. Üçüncü tip çalışmalar; karar almanın tümüyle rasyonel bir süreç olmadığını ve etki değerlendirmesiyle elde edilen bilgilerin kolayca, doğrudan politika yapımına katılamayacağını varsaymaktadır. Bu nedenle; ED'nin esas rolünün en uygun politika seçeneğini belirlemekten ziyade tartışmalara veri sağlama ve bir öğrenme süreci olduğunu belirtmektedir. Dördüncü tip çalışmalar; siyaset bilimi bakışıyla, ED'nin kamu otoriteleri üzerinde bir kontrol tesis etme, kamu yönetimi reformu saikiyle kullanılıp kullanılmadığını hatta daha da ileri gidip düzenleyici devletin değişen yapısını incelemek amacıyla yapılmıştır (Adelle ve Weiland, 2012, s.29-31).

Son yıllarda etki değerlendirmesi süreçlerinde arzulanan bilgileri sağlamak üzere geliştirilen karmaşık araçlara o kadar çok fon ayrılmış ki bazı akademisyenler bütün zamanlarını bu analitik araçların geliştirilmesine ayırmaya başlamışlardır.

Ancak, bazı yazarlar kullanılan araçların karmaşıklığının artmasının bunlardan faydalanması beklenen politika yapımcılar bakımından sorun haline gelmekte olduğuna dikkat çekmektedirler (Turnpenny et al, 2007, s.6).

2. Etki Değerlendirmesinde Kalite Kontrol Sorunu

OECD ülkelerindeki uygulamalardan elde edilen tecrübeye iyi bir düzenleyici yönetim için tasarlanan düzenlemelerin bir kalite kontrol sürecinden geçirilmesi gerektiği anlaşılmıştır. Bu nedenle hazırlanan ED'lerin merkezi bir otorite tarafından izlenmesi önerilen bir yaklaşımdır. OECD ülkelerinde kalite göstergeleri, uygunluk testleri, performans testleri gibi uygulama sonrası (ex-post) kalite gözden geçirme mekanizmaları yoluyla kalitenin nasıl sağlanacağı konusunda araştırmalar, tartışmalar devam etmektedir.

Uygunluk testi, ED hazırlanırken uyulması gereken sürece ilişkin kurallara uyulup uyulmadığının ortaya konulduğu süreç odaklı bir yaklaşımdır. Performans testi (İngiltere, Hollanda ve İsveç'te uygulanmaktadır) çıktı odaklı bir yaklaşım olup hazırlanmış olan ED'lerin sadece prosedür olarak tamam olmasının ötesinde, kalitesinin ve tutarlılığının ölçülmesidir. Örneğin İngiltere'de 2000-2002 yılları arasında hazırlanan ED'ler üzerinde yapılan performans testinde bazı ED'lerin sırf zorunlu bir formalite olduğu için, usulen, hazırlandığı, bazılarının iyi hazırlanmış olsalar bile karar alma sürecinde çok geç kaldıkları için bir işe yaramadıkları, buna karşın bazılarının hem karar vericileri bilgilendirmek hem de paydaşlarca bir iletişim aracı olarak kullanılmasında çok başarılı oldukları saptanmıştır (UNDP, 2007, s.53-54).

Bir "Etki Değerlendirme" sisteminin var olması bu sistemin etkin olarak uygulandığı anlamına gelmemektedir. Bazı ülkelerde yapılmak istenenle yapılan arasında ciddi farklar bulunmaktadır (Adelle ve Weiland, 2012, s.27). Avrupa etki değerlendirmesi sistemleri üzerinde yapılmış olan karşılaştırmalı araştırmalarda kurumsal çerçeveler, amaçlar, değerlendirme araçları, değerlendirmelerin kapsamı, şeffaflık düzeyi, kalite kontrol bakımlarından aralarında farklar olduğu tespit edilmiştir. AB Komisyonu örneğinde olduğu gibi bazı uygulamalarda Etki Değerlendirmesi anlayışı ve uygulaması tümüyle kurumsal bir yapıya oturmuşken, bazı örneklerde sadece kâğıt üstünde kontrol kutucukları (tick-box) şeklinde var olduğu görülmüştür (Adelle ve Weiland, 2012, s.28).

Yapılan araştırmalara göre, AB üyesi olan İngiltere ve Hollanda'da yapılan yeni kamusal düzenlemelerin yaklaşık %50'si AB kaynaklıdır. Yeni üye olacak aday ülkelerin tüm mevzuatlarını AB ile uyumlu hale getirmek durumunda oldukları göz önüne alındığında AB tarafından yapılacak düzenlemelerin kalitesinin denli önemli olduğu ortaya çıkmaktadır (Kızılcık, 2006, s.87).

Karar alma sürecinde ED'den daha etkin faydalanabilmek için birkaç noktanın altı çizilmektedir. Birincisi; ED politika yapma sürecinin erken aşamalarında iyi bir kurumsal yapıya kavuşmuş olmasına rağmen, bu aşamada çoğunlukla bürokratlar tarafından yürütülen süreç, politikacılar tarafından yürütülen daha sonraki aşamalarda daha az kullanılmaktadır. Burada yapılacak ilaveler veya değişiklikler maalesef herhangi bir analize tabi tutulmamaktadır. İkincisi; ex-ante ED'nin daha önceki politika planlama aşamaları ve (ex-post) uygulama değerlendirme aşamalarıyla daha bağlantılı hale getirilmesi gerektiğidir. Üçüncüsü; şu haliyle politika önerisi üzerinde yorum yapmakla rolü sınırlı olan paydaşların politika değerlendirme sürecinde ne kadar daha fazla katılımlarının sağlanabileceği zehinedir. Dördüncüsü; AB gibi çok katmanlı, çok aktörlü yönetim yapılarında dikey olarak farklı değerlendirme sistemlerinin birbirine entegre edilmesi sorundur (Adelle ve Weiland, 2012, s.31).

2.1. Merkezi Gözetim ve Rehberlik Yoluyla ED'lerin Kalite Kontrolü

Avrupa Birliği'nde daha iyi kamusal düzenlemeler yapmak amacıyla hazırlanan Mandelkern Raporu'nda da tavsiye edildiği üzere, AB Komisyonu ve İngiltere; Letonya gibi bazı ülkelerde ED'lerin ilgili kamu kurumları tarafından hazırlanmasına kılavuzluk etmek amacıyla Başbakanlık'ta bir merkezi gözetim birimi oluşturmuştur. Diğer bakanlıklarda da irtibat sağlamak, ED'lerin daha iyi hazırlanması konusunda yol göstermek, sorunların çözümünde yardımcı olmak için daha küçük birimler oluşturulmuştur (UNDP, 2007, s.36).

AB Komisyonu, hazırlanan Etki Değerlendirmelerinin kaliteli yapılmasını sağlamak, kalite kontrolü yapmak üzere 2006 yılında bir Etki Değerlendirmesi Kurulu oluşturmuştur. Üyeleri üst düzey memurlar arasından Komisyon Başkanı tarafından 2 yıl için atanan ve doğrudan doğruya Başkana karşı sorumlu olan, 9 kişiden oluşan bu kurul hazırlanan Etki Değerlendirmesi raporlarını inceler ve görüşünü bildirir. Görüşleri bağlayıcı değildir, ancak karar alma sürecinin tümünde Etki Değerlendirmesi Raporu ile birlikte yer alır (<http://ec.europa.eu>, 2012). ED Kurulu kuruluş belgesinde, kurulun görüşlerinin bağlayıcı olmadığı belirtilmiş olmasına rağmen, 2010 yılında AB Komisyonu Başkanı'nın inisiyatifiyle, Komisyon'un önüne getirilecek düzenleme önerilerinin olumlu ED Kurulu kararı ile birlikte sunulması prensibi kabul edilmiştir. Böylece; kurulun gücü pekiştirilmiştir (SEC(2012) 101 final, s.10).

Çalışma süreci olarak bakıldığında, AB ED Kurulu, tasarı halindeki ED'lerin dört hafta içinde incelemesini yapmaktadır. İncelemede yardımcı olmak üzere 2011 yılında gözden geçirilerek geliştirilen kalite kontrol listesi şablonu 2011 yılı ED Kurulu Raporu'nda yayımlanmıştır. Kurul üyeleri tarafından kalite kontrol

listesine göre değerlendirilen ED'ler hakkında, elde edilen bulgulara göre gerekirse ED'yi hazırlayan birimden yazılı veya sözlü bilgi istenir. İlk bulgular ve hazırlayan birimin cevaplarına göre kurul bir görüş belgesi hazırlar. Burada ED'nin nasıl daha iyi yapılabileceği belirtilir. Ancak bazı durumlarda, çok esaslı bir şekilde ED'nin düzeltilmesi gerektiğinde, olumsuz görüş belirtilir ve ED taslağının düzeltilerek yeniden sunulması istenebilir (SEC(2012) 101 final, s.10). Kurul'un 2013 yılı raporuna göre; 2007 yılından 2013 sonuna kadar toplamda 680 ED değerlendirilmiştir (European Commission Impact Assessment Board Report, 2013, s.4).

Avrupa Birliği Sayıştay'ı tarafından yapılan incelemelerde ED sisteminin AB kurumlarında karar alma sürecini desteklemede etkili olduğu, AB ED Kurulunun da ED'lerin kalitesinin artırılmasına katkı sağladığı belirtilmektedir (European Court of Auditors, 2010, s.63-69).

2.2. Kalite Kontrol Amacıyla Göstergeler Geliştirilmesi

Ölçme imkânımız olmadığı takdirde yapılan düzenlemelerin yeterince şeffaf, etkin, katılımcı, meşru ve ihtiyaca cevap verip vermediğini anlamamız kolay değildir. İstenilen kalitenin yakalanıp yakalanmadığını ölçmek sanıldığı kadar basit değildir. Çünkü üzerinde uzlaşmış uluslararası veya ulusal standartlar yoktur. İlaven; kullanışlı veri tabanları oluşturulmamıştır. Ayrıca bir düzenlemenin bir talebe ne kadar cevap verdiğini (responsiveness) ölçecek göstergeleri belirlemek de kolay bir iş değildir.

Avrupa Komisyonu Ortak Araştırma Merkezi tarafından göstergeler "bir sistemin genel karakteristiğini özetleyen veya sistemde ne olduğunun altını çizen bilgi parçacıkları" olarak tanımlanmaktadır. Göstergeler karmaşıklığın azaltılmasına yardımcı olmaktadır. Örneğin, bir ülkede "kadın hakları"nın ne durumda olduğunu anlamak için parlamentodaki kadın milletvekili sayısını ya da kadına şiddetin önlenmesi konusunda yapılan yasal düzenlemeleri ele alabiliriz (Radaelli ve Meuwese, 2008, s.1-4). Göstergeler tek bir gösterge olabileceği gibi, birden çok ölçümü bir arada gösteren gösterge setleri de olabilir. Göstergeler objektif rakamsal ifadeler olabileceği gibi, yoruma açık (qualitative) ifadeler de olabilir. Farklı araştırmacılar tarafından farklı gruplandırmalar da yapılabilmekle beraber, Radaelli ve Meuwese ED'lerin kalitelerinin farklı boyutlarını ölçmek üzere üç tip gösterge tanımlaması yapmışlardır. Bunlar tasarıma ilişkin göstergeler, içerik-süreç göstergeleri ve etki göstergeleridir (Radaelli ve Meuwese, 2008, s.1-4).

Göstergeler belirli kalite anlayışlarına göre oluşturulduğundan ve kalite de farklı anlamlar ifade edebileceğinden üzerinde bir anlaşmaya varmak her zaman kolay değildir. Bir mutabakata varılsa dahi tek tek göstergelerden elde edilen bilgilerin

müzakere edilmesi ve dersler çıkarılması gerekmektedir (Radaelli ve Meuwese, 2008, s.12). ED süreci bakımından göstergelerin sistematik bir şekilde kullanımı ve ED'lerin değerlendirilmesi, ED sisteminin gelişiminin kontrol altında tutulması imkânını bize vermektedir. Bu nedenle; ED uygulayıcıları tarafından göstergelerden faydalanma konusunda bir isteksizlik olmaktadır. (Radaelli ve Meuwese, 2008, s.12). Radaelli ve Meuwese, bütün bu zorluklara rağmen, göstergelerin politika yapımcıların tercihlerini, eğilimlerini ortaya çıkartma fırsatı sunan bir araç olduğunu, uzun vadede Avrupa'da daha iyi düzenlemelerin yaygınlaşması ve istikrarlı bir şekilde gelişmeye devam etmesinin bir ön şartı olduğunu ileri sürmektedirler (Radaelli ve Meuwese, 2008, s.15).

3. Düzenleyici Etki Analizi (DEA)

İdeal anlamda bir piyasa ekonomisinde; hiçbir devlet müdahalesine gerek kalmadan fiyat mekanizması sayesinde, piyasaların dengeye geleceği varsayılmaktadır. Ancak bu, teorik bir ideal model olduğundan, gerçek hayatta böyle olmamaktadır. O nedenle, "piyasa başarısızlığı" olarak adlandırılan, fiyat mekanizmasının sorunu çözemediği durumlarda, devletler piyasalara ekonomik, sosyal, çevresel ve toplum sağlığı gibi konularda düzenlemeler yaparak müdahale etmektedirler (OECD, 1997, s.178). Burada akılda tutulması gereken nokta, her ne kadar devletler piyasa başarısızlıkları sonucu piyasaya müdahale etmişlerse de yaptıkları düzenlemenin derde deva olacak, uygun, gerekli ve orantılı bir müdahale olup olmadığı her bir örnek olay için irdelenerek kontrol altında tutulmalıdır.

Kamu otoritelerinin piyasaları düzenleyici ve denetleyici rolündeki artışa paralel olarak, zaman içinde ortaya çıkan aşırı mevzuat ve örgütsel büyümenin kamu kaynaklarını israf ettiği ve ekonomik rekabeti olumsuz etkilediği düşüncesiyle birçok ülkede düzenleyici etki analizi uygulamalarına yönelinmiştir. Rakamsal bir örnek vermek gerekirse, ABD ve Hollanda'da yapılan çalışmalarda raporlama, kayıt tutma gibi doğrudan doğruya politika hedefleriyle bağlantılı idari maliyetlerden kaynaklanan yükün, söz konusu ülkelerin GSMH'nin %10 civarında olduğu ortaya çıkmıştır (Kızılcık, 2006, s.78).

Karar alma süreçlerinin kalitelerinin artırılması, teknikleştirilmesi, beklenmedik yan etkilerin olabildiğince erken aşamada tespit edilip önlem alınabilmesi amacıyla OECD tarafından geliştirilen bir araç olan Düzenleyici Etki Analizi, yapılacak yeni düzenlemelerin veya düzenleme değişikliklerinin hangi ölçüde etkin olacağını fayda-maliyet hesabıyla ortaya koymayı hedeflemektedir (OECD, 1997). OECD tarafında DEA, hükümet faaliyetleri sonucu ortaya çıkabilecek potansiyel etkilerin sistematik bir şekilde incelenmesi ve elde edilen bilginin karar vericilere ulaştırılması konularında bir yöntem, bir karar alma aracı olarak tanım-

lanmaktadır (OECD, 1997). Çeşitli ülkelerde DEA, hükümet icraatlarının gerçek dünyada ortaya çıkaracağı fayda ve maliyetleri anlamak, birkaç politika hedefini entegre etmek, şeffaflığı artırmak, ilgili taraflara danışma fırsatı yaratmak ve hükümetlerin hesap verebilirliğini artırmak amaçlarıyla kullanılmaktadır (OECD, 1997). Günümüzde 30 OECD ülkesinden 23'ünde DEA ülke içinde geliştirilen politikaların yapılması sırasında kullanılmaktadır (Jacobs, 2006).

Düzenleyici etki analizinin temelleri ABD'de 1970'li yıllarda kullanılmış olan ekonomik etki analizi yöntemlerine dayanmaktadır. İlk kullanıldığı şekliyle, ekonomi üzerinde 100 milyon dolardan fazla etki yaratabilecek tüm düzenlemelerin bir fayda- maliyet analizine tabi tutulması ve analiz raporlarının kamuoyu ve ilgili taraflarla paylaşılması zorunlu tutulmuştur (OECD, 1997, s.73-77). Zaman içinde içerik olarak geliştirilen ve kullanımı yaygınlaşan DEA, kimi ülkelerde idari düzenlemeleri basitleştirmek (Almanya, İtalya), kimi ülkelerdeyse kamusal düzenlemelerin firmalar üzerindeki idari yüklerini azaltma aracı olarak görülmektedir. İcra organının seçimle işbaşına gelmemesinden ötürü bir "demokratik açık" tehlikesiyle karşı karşıya olan AB ise DEA'dan daha çok bir meşruiyet aracı olarak yararlanmaktadır (Ekici, 2006, s.68). Öte yandan bazı yazarlar politik kontrol bakış açısıyla, DEA'yı sosyal devletin tasfiye edilip tümüyle piyasa gereklerine göre tasarlanmış bir düzenleyici devletin geleceğini güvence altına alan bir mekanizma olarak görmektedir (Güler, 2005, s.100).

3.1. Türkiye'de Düzenleyici Etki Analizi

Türkiye'de Etki Değerlendirmesi konusundaki çalışmalar ilk olarak 29 Aralık 2003 tarihinde TBMM'ye gönderilen "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"nda görülmüştür. "Yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır" ifadesiyle ilk kez DEA'ya yasal metinlerde yer verilmiştir. Ancak kanun tasarısının yasalaşamaması nedeniyle birkaç yıl duraklama yaşanmıştır. Ekici'nin (2006, s.113) belirttiği gibi DEA'nın alt bileşenleri diyebileceğimiz fayda-maliyet ve maliyet-etkinlik analizleri aslında daha önce kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuatımıza girmişti.

Türkiye'de düzenleyici çerçeveyi iyileştirmek amacıyla, 3 Nisan 2007 tarihli Başbakanlık Genelgesinde belirtildiği üzere, AB Lizbon Stratejisi kapsamında, Başbakanlıkta oluşturulan Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu'yla DEA konusundaki çalışmalar kapsamlı bir şekilde 2004 yılında başlamıştır. Sonrasında çıkarılan 17 Şubat 2006 tarihli "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile kanun, kanun hükmünde kararname ve Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için 2007 yılından itibaren DEA yapılması öngörülmüştür. 2007 yılına gelindiğinde, OECD ve AB ile ortak yürütülen çalışmalar ve pilot

niteliğinde bir DEA uygulamasından sonra yayınlanan Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Genelgesi ile DEA'nın nasıl yapılacağı bir rehber şeklinde resmi gazetede yayınlanmıştır. Buna göre 10 milyon TL'den fazla etki yaratacak kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer düzenleyici işlemlerin ekonomik, sosyal ve çevresel etkilerinin alternatif çözüm yollarıyla beraber analiz edileceği belirtilmiştir. 2014-2016 yıllarını kapsayan Orta Vadeli Programda da yer verilen etki analizinden yeni harcama programlarına geçilmeden önce kaynak kullanımında etkinliği artırmak ve hesap verebilirliği güçlendirmek amacıyla faydalanılacağı ifade edilmiştir (Ekici, 2006, s.113).

Türkiye açısından Düzenleyici Etki Analizi'nin önemi AB müzakere sürecindeki rolünden kaynaklanmaktadır. AB Genel Sekreterliği tarafından yayınlanan, Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci başlıklı belgede “*Aday ülke açısından bakıldığında, geçiş dönemi taleplerinin AB tarafından kabul edilebilmesi için ilk olarak; ‘Düzenleyici Etki Analizi’ sonucunda sektörel olumsuz etkinin olduğunun somut şekilde kanıtlanması, ikinci olarak; aday ülkenin devlet bütçesine aşırı yükün belirlenmesi ya da aday ülke ulusal çıkarlarıyla çelişmesi, son olarak ise; söz konusu çıkarın AB açısından büyük önem taşıyor olması gerekmektedir*” denilmektedir. Türkiye'nin dışında, başta Polonya, Slovenya, Macaristan ve Litvanya olmak üzere yeni üye ülkelerin çoğunda düzenleyici etki analizi sistemleri oluşturulmuştur (T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007, s.13-14). Ekici (2006, s.145) 2005'te başlayan AB uyum süreci çerçevesinde DEA uygulamasının AB müktesebatıyla Türk mevzuatı arasındaki uyumsuzlukların tespiti, uyum maliyetlerinin en aza indirilebilmesi için alternatif senaryolar geliştirilerek yerel ve merkezi bütçeler için en düşük maliyetli olanın seçilme imkânı tanınacağını ileri sürmektedir. Böylece DEA süreci sayesinde; özel sektörün iş ortamında meydana gelebilecek değişikliklere hazırlık yapabilmesi, uyum maliyetlerini hesaplayarak tedbir alabilmesi, olası fırsatları tespit ederek daha gerçekçi planlamalar yapabilmesinin hedeflenmiş olduğu TEPAV araştırmalarından anlaşılmaktadır (TEPAV, 2008, s.8).

Türkiye'deki düzenlemelerin ekonomik, sosyal ve çevresel olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi hatta belirtilen konuda bir kamu müdahalesine gerek olup olmadığı, gerekliyse bu müdahalenin yerel düzeyde mi yoksa merkezi düzeyde mi yapılacağı gibi konuların ilgili taraflara danışılarak, bilgiye, bulgulara dayalı hazırlanıp değerlendirme raporlarıyla kontrol edilmeye çalışılması, özünde devletin toplumsal hayattaki rolünün ne olması gerektiğine dair Türk Kamu Yönetimi'ndeki tartışmaların ve gelişmelerin bir yansımasıdır. Düzenleyici Etki Analizi yöntemine bu anlamda yeni kamu yönetimi ve yönetim yaklaşımları çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi'ni dönüştürmenin de bir aracı olarak bakabiliriz.

Türk Rehberine göre; DEA Raporu sekiz başlıktan oluşmaktadır. Özet, İzlenen

Prosedür ve İlgili Taraflara Danışma, Problemin Tanımı, Hedefler, Alternatif Çözüm Yolları, Etkilerin Analizi, Seçeneklerin Karşılaştırılması, Uygulama-İzleme ve Değerlendirme. Türkiye örneği AB Komisyonu tarafından kullanılmakta olan Etki Değerlendirmesi rehberine büyük benzerlik göstermektedir.

3.2. Yeni Kamu Yönetimi ve Düzenleyici Etki Analizi

Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının başlamasına kadar etkili bir reform yapılmamıştır. Bu nedenle; zamanın ihtiyaçlarına uygun ekonomi politikaları benimsenememiş, kamu yönetimindeki israfın önüne geçilememiş, bütçe açıkları artmıştır. Bunun yanı sıra; doğal afet gibi ani durumlarda hem toplumsal hem de ekonomik servet kayıpları yaşanmıştır. Zamanında hazırlanmayan mevzuatlar nedeniyle karmaşalar ortaya çıkmış, yerel yönetimlere yetki devredilemezken, buralarda istihdam artmış, keyfi karar alma süreçleri ortaya çıkmıştır (Ekici, 2006, ss:145-146).

OECD Bakanlar Konseyi, üye ülkelere reformlar konusunda gerekli yardımın yapılması için 1998'de “Düzenleyici Reform Programı Gönüllü Ülke İncelemeleri” ni başlatmış, Türkiye de 2001 yılında bu programa alınmıştır. Ülkemizde reformun kalitesini tespit edecek birim olmadığından, gerekçeler ve danışma yapılmasının gerekli olduğunu gösteren belgeler kanun tasarılarına eklenmektedir. Başbakanlık'taki iki birim olan; Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü ile Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü kanunlara uygunlukta ve kalitenin kontrol edilmesinde görevlidir. TBMM, kanun ve diğer düzenlemeleri hazırlarken komisyonlardan yararlanmaktadır. Ancak bu kanunların hazırlanması sırasında, düzenleyici etki analizinin kullanılmaması, hata yapma olasılığını artırmakta, güvenilirliği azaltmakta ve kaliteyi düşürmektedir (Ekici, 2006, s:146-147).

Yönetim alanındaki olumsuzlukları gidermek amacıyla yeni düzenlemelerin yürürlüğe girmeden önce etki değerlendirmesinin yapılması bir alternatif olarak görülmektedir. Bu daha çok yönetim yaklaşımının devlet yönetimine yansımaları olarak değerlendirilebilir. Etki değerlendirmesiyle; toplum devlet ilişkileri, Weberyen anlayıştan farklı olarak, devlet en iyisini bilir yaklaşımından ziyade, daha girişimci ve toplumun reaksiyonunu ölçen bir yaklaşım hedeflenmektedir. Son zamanlarda gelişmekte olan ülkelere de uygulanmakta olan bu sistemin Türkiye'de de uygulamaları yaygınlaştırılmalıdır.

2006 yılına kadar yürürlükte olan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmeliklerin hazırlanmasına ilişkin esaslar düzenlemelerin etki değerlendirmesini yapacak ya da kaliteyi artıracak hükümler içermemektedir. Ancak 17.02.2006 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Mevzuat

Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in dördüncü bölümünde düzenleyici etki analizine yer verilmiştir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MUHEsasları.aspx>). Bu yönetmelikte düzenleyici etki analizinde yer alması gereken tüm hususlara yer verilmiştir. Kısaca özetlemek gerekirse bu yönetmelikle birlikte; danışma süreci iyileştirilmiş, düzenleyici etki analizi mevzuata girmiş, 1985-1988 yılları arasında yürürlükte bulunan bütün kanun-kanun hükmünde kararname-tüzük-yönetmelikler güncellenerek yayımlanması gibi yeni düzenlemeler yapılmış, 1980 yılından itibaren gittikçe artan kanun ve diğer düzenlemeler kısacası mevzuat yeniden gözden geçirilmiştir. Böylece; etkili, şeffaf, hesap verebilir bir düzenleme hedeflenmiştir (Ekici, 2006, ss:147-150).

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile İngiltere ve ABD’de olduğu gibi yürürlüğe konulması halinde etkisi on milyon Türk lirasını geçeceği tahmin edilen düzenlemeler için düzenleyici etki analizi yapılması zorunlu hale getirilmiştir. Milli güvenlik konularında dünyada da olduğu gibi gizli bilgiler içermesinden dolayı düzenleyici etki analizi hazırlanmaması kararlaştırılmıştır. Yönetmeliğin 6. Maddesine göre; taslak Başbakanlığa sunulmadan önce konu ile ilgili birimlerden ya da kuruluşlardan görüş alınacak, gerekli durumlarda taslak kamuoyunun bilgisine sunulacaktır. Düzenleyici etki analizleri de tasarımlarla birlikte TBMM’ye gönderilecek böylece şeffaflık sağlanacaktır (Ekici, 2006, s. 151). Yönetmelik Ek-1’de OECD ülkelerinin birçoğunda da kullanılan 10 maddelik kontrol listesi hazırlanarak hesap verebilir, sistemli ve şeffaf analiz süreci hedeflenmiştir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MUHEsasları.aspx>).

Düzenleme konusunda yeni kamu yönetiminin getirdiği anlayışı formüle eden etki değerlendirmesi, artık yeni kamu yönetiminde reformların da düzenlemesinin yapılmasını ifade etmektedir. Bu ise yeni yönetim kavramıyla açıklanabilir. Yeni yönetim kavramı, sosyal etki değerlendirmesiyle reformların toplumsal etkilerinin de yapılmasını gerekli kılabilmektedir. Diğer taraftan; Yeni Kamu Yönetimi ile sadece yönetimle ilgili düzenlemelerden söz edilmekte olduğu, kanun koyma, yürütme ve yasa gibi işlerle ilgili fazla sözü olmaması gibi konularda eleştiriler mevcuttur. Bu alanda kapsamlı olarak yapılacak ve yapılan düzenlemeler yeni yönetim uygulamasını başlatacaktır. Bununla elde edilmesi istenen amaç; Yeni Kamu Yönetimi’nin getirdiği tekçilikten çoğulculuğa, klasik bürokratik Weberyen örgütlemeyen toplumu ve diğer paydaşları da sürece katarak daha demokratik bir süreç oluşturmaktır.

Düzenleyici etki analizi, hazırlanan tüm mevzuatın sosyal ve ticari hayata, ekonomiye, kamu bütçesine, topluma, ilgili olan çevreye etkilerinin neler olacağını göstermesi açısından önemlidir. Taslakların kesinleşmeden önce bu şekilde bir değerlendirmeye tabi tutulması doğabilecek olumsuzlukları minimize edecektir. Katı, hiyerarşik tepeden inme yönetim yerini hesap verebilir, şeffaf, açıklık, verimlilik ilkeleriyle yönetilen daha kaliteli bir yapıya bırakacaktır.

4. Etki Değerlendirmesi Uygulamalarının Değerlendirilmesi

2008 yılında 27 AB üyesi ülkede, AB’nin kendisi tarafından kullanılmakta olan ED süreçleri ve uygulamalarının konunun uzmanı bilim insanları tarafından analiz edildiği EVIA araştırmasının sonuçlarına göre; ED’nin kullanımı Avrupa’da son on beş yılda hızla yaygınlaşmıştır. Ancak, bazı ülkelerde ED sadece kâğıt üzerinde kalmıştır. Bazıları tümüyle idari bir iç işleyiş süreciyken bazıları paydaşları da içermektedir. Bazıları bir sonuç raporu hazırlamaya odaklanmışken, bazıları farklı seçeneklerin değerlendirildiği bir süreç olarak görülmektedir. Artık pilot uygulamaların ötesine geçilmiş ve salt bir koordinasyon sağlanmasının ötesinde merkezi kontrol – gözetim birimleri ve bununla iletişim halinde olacak bakanlıklardaki iletişim birimleri oluşturulmuştur. Rehberler ve düzenleyici kalitenin izlenmesine imkân tanıyan göstergeler geliştirilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde resmi belgelerde yapılması istenenle, uygulama arasında derin uçurumlar olduğu tespit edilmiştir. Genellikle değerlendirmeler dar kapsamlı, kısmi ve çok geç bir aşamada yapılmıştır. İncelenen ülkelerin çoğunda politika önerilerinin çoğu gerçek anlamda değerlendirilmek yerine kontrol kutucukları tercih edilmiştir (tick box). Ayrıca, AB Komisyonu tarafından benimsenen sürdürülebilir kalkınmanın farklı boyutlarını bütüncül bir şekilde değerlendirme yaklaşımı sadece birkaç ülkede benimsenmiştir. Ülke uygulamaları çoğunlukla doğrudan ekonomik maliyetler ve idari yüklerle odaklanmıştır (Jacob et al, 2008, s.2).

EVIA ekibinin bulgularına göre ED tek başına temel siyasi karar alma dinamiklerini değiştirecek güce sahip değildir. Bilgiye, bulguya dayalı politika belirleme yaklaşımını benimseyen hükümetler konunun önemini ve büyüklüğünü anlayıp ona göre geniş kapsamlı kurumsal değişiklikler yapmalıdır (Jacob vd., 2008, s.3). EVIA ekibi değerlendirmecilerle siyasiler arasında bir iş bölümü olduğu yönünde bir eğilim saptamıştır. Buna göre ED en iyi politika seçeneğini tanımlayacak ve sahneyi politik pazarlıklara bırakarak ortadan kaybolacaktır. Ancak, ideal anlamda ED’nin yapması gereken bu değildir. ED tüm politika döngüsü boyunca karar alma sürecinde yer almalıdır (Jacob et al, 2008, s.3).

EVIA araştırmasının tespitlerine göre; AB ülkelerinde amaçları, yöntemleri ve süreçleri bakımından ideal anlamda dört farklı tip ED tanımlanmıştır. Birincisi; doğrudan ve istenilen etkilerin yanında, belirgin yan etkilerin de değerlendirildiği tam maliyet değerlendirmesidir. İkincisi, politika entegrasyon aracı olarak tanımlanmaktadır. Burada ED’lerden beklenen sadece en iyi politika seçeneğinin ortaya konulması değil, aynı zamanda ekonomik rekabet edebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma gibi ana hedeflerle değerlendirilmekte olan politikanın hedeflerinin uyumlu hale getirilmesidir. Üçüncüsü; ED’ler belirli-konulu değerlendirmelerdir. Burada amaç; söz konusu politika önerisinin belirli konular bakımından (örneğin idari yük, sağlık, çevre, iş dünyası) etkilerinin değerlendirilmesidir. Önemli olan negatif

yan etkilerin en aza indirilmesidir. Dördüncüsü; belli bir önlemin, düzenlemenin arkasındaki nedeni haklı çıkarma amacına hizmet eden ED'lerdir. Ancak bu tanımlamalar ideal tip anlamında olup gerçek hayatta farklı modeller ve yaklaşımlar bir arada yer almaktadır. Örneğin, Hollanda'daki belirli-konulu değerlendirme modeli entegrasyon modeline de referans vermektedir (Jacob et al, 2008, s.6).

AB ülkelerinde yapılan araştırmalarda geniş kapsamlı bir şekilde çevresel, ekonomik, sosyal tüm etkilerin bir arada değerlendirilmesi şeklinde iddialı bir yaklaşımın aşırı kapasite yüklemesine ve yeni bazı sorunlara neden olabileceği ortaya çıkmıştır. Bunun yerine, geniş kapsamlı bir yaklaşımı benimsemek ancak; bunu daha dar kapsamda analitik yöntemler ve araçlar kullanarak uygulamak ve ayrıca ED'lerin farklı farklı etkileri ayrı ayrı karşılaştırması ve bağlantılandırması önerilmiştir (Jacob et al, 2008, s.4). ED'lerden bir entegrasyon aracı olarak faydalanmak güçlü bir kurumlar arası koordinasyon kapasitesini gerektirmektedir. Ancak, bakanlıkların birbirinden bağımsız hareket edebildiği, düzenleme yapabildiği politik yapılarda bunu başarmak zor olmaktadır. Onun yerine, belirli-konulu ED'lerden faydalanmak hem daha az maliyetli olacak ve daha az idari kapasiteye ihtiyaç duyacak, hem de kurumsallaşma daha kolay olacaktır. Böylece, adım adım ilerlenerek, farklı farklı konulara odaklanmış ED'ler daha az maliyetle kapsamlı bir ED sistemine doğru ilerlemeyi sağlayabilecektir (Jacob et al, 2008, s.7).

AB ED uygulamaları gözlemlendiğinde, açıkça iki farklı idari reform eğilimine rastlanmıştır. Birincisi; birkaç ülke idaresi ve AB Komisyonu tarafından tercih edilen, sektörel bakış açısından daha bütüncül bir yaklaşıma geçişi öngören bütüncül değerlendirme süreçleridir. İkincisi, birçok ülke yönetimi tarafından benimsenen ve yeni yapılan düzenlemelerden kaynaklanan idari yüklerin değerlendirildiği, çoğunlukla Standart Maliyet Modeline (SMM) dayalı olarak iş dünyası ve vatandaşlar üzerindeki bildirim, raporlama maliyetlerini ölçen dar çerçeveli bir sistemdir (Karaer, 2012). Mukayese edildiğinde, ED ve SMM birbiriyle çatışan ya da birbirinin yerine kullanılacak araçlar değildir. SMM'ye göre, ED sistemi daha geniş kapsamlı ve daha az belirgin etkilerin de ortaya çıkarılmasına kapı aralayan bir karar alma sürecidir. SMM, üzerinde tartışılan politika önleminin ince ayarını (fine-tune) yapmada faydalı bir araç olabilir. Ancak geniş kapsamlı ED sürecinin yerine kullanılamaz (Jacob et al, 2008, s.9-10).

Analiz yöntemi açısından bakıldığında, yapılan ampirik çalışmalar ED rehberlerinde iki tür analiz yönteminden sürekli olarak bahsedildiğini ortaya koymuştur. Bunlar fayda-maliyet analizi (ve türevleri) ile idari yük değerlendirmesidir (esas olarak Standart Maliyet Modeli). Birçok ülkede analizlerde ana çerçeve olarak ekonomik analiz tercih edilmektedir (Fransa, İtalya, İngiltere, Almanya, Finlandiya, Çek Cumhuriyeti). Bu ülkelerdeki rehberler etki değerlendirmesini yapan görevlilerden etkileri olabildiğince parasal olarak ifade etmelerini istemektedir.

Sadece birkaç ülkede (Macaristan, Polonya, İrlanda, AB) çok kriterli analiz ve risk analizi gibi diğer rakamsal ve rakamsal olmayan yöntemlere yer verilmektedir (Jacob et al, 2008, s.7; Hertin et al, 2008, s.115).

Son yıllardaki reformlara rağmen; ED'lerin kalitesini artırmak üzere sistematik değerlendirme çabaları sınırlı kalmakta, ED sistemlerini koordine etme ve değerlendirme görevi olan kurumların rolü beklenen düzeyde olmamaktadır. Hükümetler geniş bir yelpazeye ulaşabilen bağımsız değerlendirme mekanizmaları kurmakta isteksiz görünmektedirler. Bunun nedeni; yönetimin politik özgürlüklerine sınırlama getirebileceği ve bilimle siyaset arasındaki bulanık sınırda adil olmayan bir siyasal etkiye kapı aralayabileceği endişesi olarak yorumlanmaktadır (Jacob et al, 2008, s.11).

Daha önce belirtilen genel gözlemlerin yanında, biraz daha spesifik bir bakış açısıyla, Avrupa Birliği ve üye devletlerinde ED sürecinde politika seçeneklerinin muhtemel sosyal etkilerinin değerlendirilmesi açısından yapılan bir çalışmada, sosyal araştırmalarda yerleşmiş bir (ex-ante) ön ED alışkanlığı olmadığı, bu nedenle hali hazırdaki yöntem ve modellerin sosyal etki değerlendirmesi yapmak için gereken ihtiyaca cevap vermediği belirtilmektedir. Ülke düzeyindeki bulgulara göre, kullanılan yöntemler bazı istisnalar dışında basit yapıdadır. Bunun nedeni olarak SOSED'e verilmesi gereken siyasal desteğin noksan olması, detaylı analizler için gerekli mali kaynak ve zaman ayrılması gösterilmektedir. Ayrıca, sosyal etki değerlendirmesi uygulamalarında teoriyle pratik arasında bir boşluk olduğu tespit edilmiştir. AB üyesi ülkelerin rehberlerinin de genellikle belli konulara odaklandığının altı çizilmektedir. Örneğin; İrlanda'da yoksulluk, İngiltere'de eşitlik, Avusturya'da idari yük. Süreç bakımından değerlendirildiğinde, Almanya ve Fransa uygulamalarında ED sürecinde dış uzmanlardan yeterince yararlanılmadığı, daha ziyade içe kapalı bir yaklaşım benimsendiği görülmüştür. AB ölçeğinden bakıldığında; yapılacak düzenlemelerde kullanılacak verilerin elde edilmesinde ulusal ve bölgesel ekonomilerdeki, işgücü piyasalarındaki, kurumsal yapılardaki, kullanılan yöntemler ve modellemelerdeki farklılıklar iyi bir SOSED yapmanın önünde önemli engeller olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu açıklamalar ışığında, AB düzeyinde politika önerilerinin sosyal etkilerinin kapsamlı bir şekilde analiz edilmesinin çok iddialı bir yaklaşım olduğu ileri sürülmektedir. Bunun yerine, üye ülkelerdeki belli bölgelere odaklanmış kısım kısım çalışmalar yoluyla bulguların toparlanması önerilmektedir (ECORYS, 2010, s.2-3).

ED, politika yapma sisteminin ayrılmaz bir parçası olduğundan, politika yapma ve uygulama döngüsünün tüm aşamalarında (politika hedeflerinin belirlenmesi, politika seçeneklerinin belirlenmesi, politika enstrümanlarının detaylandırılması, uygulama, izleme) iyileştirmeler yapılması gerekmektedir. Bu bir anlamda kamu yönetiminde daha açık ve katılımcı politika yapma sürecini ifade eden bir kültürel değişimi gerektirmektedir (UNDP, 2007, s.21).

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye’de karar verme aşamasında yapılan etki değerlendirme konusunda bilimsel çalışmalar çoğunlukla Çevresel Etki Değerlendirmesi konusunda yapılmıştır. Son zamanlarda, Avrupa Birliği ve OECD’nin de çabalarıyla yaygın olarak kullanılmaya başlanan Düzenleyici Etki Analizi konusunda yapılan düzenlemelerin muhtemel idari yüklerinin anlaşılmasına çalışılması amacıyla yayınlar çıkmaya başlamıştır. Ancak, ön (ex-ante) Sosyal Etki Değerlendirmesi, Sağlık Etki Değerlendirmesi, (bütünleşik) Etki Değerlendirmesi ve diğer etki değerlendirmeleri konularında uygulamalar ve çalışmalar yok denecek kadar azdır.

Avrupa Birliği kurumları ve üye ülkeleri tarafından üst düzey karar alma aşamalarında yoğun olarak yararlanılan bu yöntemler Türkiye’de henüz kamu yönetiminde yaygınlık kazanmamıştır. Genel olarak bu yöntemlerden yeterince faydalanılmıyor olması, kullanıcılar tarafından yararlanılacak daha teknik analiz araçlarının ve modellerinin de yaygın olmaması sonucunu beraberinde getirmektedir.

Türkiye’de etki değerlendirme denildiğinde uygulanan ve anlaşılan; plan, program veya projelerin uygulanması sırasında ya da uygulamadan sonra ortaya çıkan sonuçların ve çıktıların değerlendirilmesidir.

Türkiye uygulamasında etki değerlendirme raporlarının standardını, güvenilirliğini yükseltmek amacıyla bir kalite kontrol kurulu oluşturulup, bazı göstergeler geliştirilerek değerlendirme raporlarının değerlendirmesinin yapılması ED’lerden beklenen verimi artıracaktır. Avrupa Birliği’nde yapılan çalışmalar da bu kanaati desteklemektedir. Ancak, bu yönetim pratiğinin kesinlikle bir hiyerarşik denetim haline gelmeden yol göstericilik niteliğinde kalması, ilave bürokrasi yaratmadan yapılması gerekmektedir. Yine Avrupa Birliği uygulama örneklerinden edinilen tecrübeler ışığında, ilk aşamada çok geniş kapsamlı, değerlendirmecilerin idari kapasitelerini ve değerlendirme sürecini kilitleyecek derecede bütüncül etki değerlendirme sistemini benimsemek, iddialı bir yaklaşım olacaktır. Bu durumun ortaya çıkarabileceği sorunlarla boğuşmak yerine daha parçalı bir anlayışla, çok sayıda farklı konulu değerlendirme süreçlerinin kullanımının yaygınlaştırılması ve sonraki aşamada etkin entegrasyon yollarının aranması daha gerçekçi ve uygulanabilir olacaktır. Böylece, zaman içinde daha bütüncül bir değerlendirme süreci için yeterli idari kapasite ve kurumsal kültür geliştirilebilecektir. Tüm bunların yanı sıra; değerlendirmecilerin kolayca ulaşıp kullanabileceği veri havuzlarının oluşturulması konusunda istatistik birimlerinin değerlendirmecilerle etkin bir iletişim içinde olmaları ED’lerin daha gerçekçi olmasını sağlayacaktır.

Son olarak; özellikle Türkiye tecrübesi ekseninde, ED sürecinin tasarımı ve kullanılan araçların çeşitlendirilmesi, mevcut ED sisteminin performansının ölçülme-

si, bir veri toplama ve öğrenme süreci olarak ED sürecinin ele alınması, ED’lerin politik kontrol sağlama amacıyla ne derece kullanıldığı konularında, ileride daha detaylı bilimsel çalışmalar yapılabilir.

Kaynakça

Adelle, C., Hertin, J., Jordan, A. “Sustainable Development ‘outside’ the European Union: What Role for Impact Assessment?”, The Centre for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE) University of East Anglia, Working Paper EDM05-08. (2005)

Adelle, C. ve Weiland, S. “Policy assessment: the state of the art”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol.30, Vo.1, (2012) s.26-34.

Birley, Martin (2003), “Integrated assessment, Health impact assessment, integration and critical appraisal”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol.21, No.4, s.313– 321.

Bond, A. ve Pope, J. “Editorial: The state of the art of impact assessment in 2012”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol.30, No.1, (2012) s.1–4.

COM(2001) 428, *European Governance: A White Paper*, European Commission.

ECORYS (2010) *Review of Methodologies applied for the assessment of employment and social impacts* (VC/2008/0303) Final Report, Brüksel.

Ekici, Birol *Düzenleyici Etki Analizi Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik ve Diğer Düzenlemelerde Uygulanması*, TEPAV Yay., (2006) Ankara.

Esteves ,A. M., Franks, D., Vanclay, F. (2012) “Social impact assessment: the state of the art”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 30, No. 1, s.35–44.

European Commission (2009) *Annexes to Impact Assessment Guidelines Part III*.

European Commission Directorate General (DG) Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2009) *Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact, Assessment System*, Ref.Ares 326974.

EU Commission Joint Research Centre News Release, 23 April 2008.

European Commission Directorate General (DG) for the Health and Consumer Protection (2004) *European Policy Health Impact Assessment (EPHIA) – A Guide*.

European Court of Auditors “Impact assessments in the EU institutions: do they support decision-making?”, *Special Report No 3*. (2010)

Gibson, Robert B. “Sustainability assessment: basic components of a practical approach”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 24, No. 3, (2006) s. 170–182.

Güler, Birgül Ayman “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, No. 9, (2003) s. 93-116.

Güler, Birgül Ayman *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınları, (2005) Ankara

Harris Roxas, B., Viliani, F., Bond, A., Cave, B., Divall, M., Furu, P., Harris- P., Soeberg ,M., Wernham, A., Winkler, M. “Health impact assessment: the state of the art”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 30, No. 1, (2012) s. 45-55.

Herodes, M., Adelle, C., Pallemarts, M. “Environmental Policy Integration at EU level – A literature review”, *EPIGOV Paper No. 5*, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, (2007) Berlin.

Hertin, J., Jacob, K., Volkery, A. “Policy Appraisal”, Jordan, Andrew, Lenschow, Andrea (Ed.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment For Sustainability*, Edward Elgar Pub., UK, s.-114-119. (2008)

Hübel, M., Hedin, A. “Developing health impact assessment in the European Union”, *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 81, No .6, s.463-464. (2003)

Jacob, K., Hertin, J. “Evaluating Integrated Impact Assessments – A Conceptual Framework”, *EPIGOV Paper No. 7*, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, (2007) Berlin.

Jacob, K., Hertin, J., Hjerp, P., Radaelli,C., Meuwese ,A., Wolf, O., Pacchi ,C., Rennings, K. Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA) - *Improving the Practice of Impact Assessments Paper*, AB 6. Çerçeve Proje no. 028889, (2008) Brüksel.

Karaer, Abdullah “Standart Maliyet Modeli Uygulama Örnekleri (Pilot Projeler)”, <http://www.abdullahkaraer.com> (06.05.2012).

Kızılıçık, Recep “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mevzuat İyileştirme Çabaları”, *Yaşama Dergisi*, No. 1, s.74-95, (2006)Ankara.

Kjörven, Olav ve Lindhjem, Henrik (2002) “Strategic Environmental Assessment in World Bank Operations Experience to Date — Future Potential”, *Environment*

Strategy Papers, No. 4, The World Bank.

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report, 2001.

Mutlu, Ahmet *Ekoloji ve Yönetim: Toplumsal Ekoloji ve Sürdürülebilir Gelişmenin Karşılaştırılması*, Turhan Kitabevi, (2008) Ankara.

Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OECD (1997) Paris.

Guidance on Sustainability Impact Assessment. OECD (2010)

“Impact Assessment In The EU: A Global Sustainable Development Perspective”, Çevresel Değişimin İnsan Boyutu Berlin Konferansı’nda Sunulmuştur (Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change Global), Opoku, Camilla ve Jordan, Andrew (2004) Berlin.

Özer, Mehmet (2005) *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Platin Yay., Ankara.

“Methodology and Feasibility of Sustainability Impact Assessment Case: Federal Policy-making Processes”, *Scientific Support Plan For A Sustainable Development Policy (SPSD II)*, Paredis, E., Heyerick, A., Doom, R., Bauler, T., Zaccai, E., Waktare, M., Bonifazi, A., Boulanger, P.M., Lussis, B., Lavrysen, L., Thomas, P., Risse, N. (2006) Belgium.

Impact Assessment Indicators : Measuring The Quality Of Impact Assessment, Centre for European Governance, Department of Politics, Radaelli, C. ve Meuwese, A. (2008) University of Exeter.

“Integrated Sustainability Assessment: What? Why? How?”, *MATISSE (Methods and Tools for Integrated Sustainability Assessment)*, Working Paper 1, Rotmans, J. ve Weaver, P. M. (2006) Paris.

Sustainability Appraisal, A Review of International Experience and Practice, International Institute For Environment And Development (IIED), Sadler, B. ve Dalal-Clayton, B. (2004) London.

SEC (2012) 101 final, *Impact Assessment Board Report for 2011*, Brussels.

TEPAV (2008) *Pilot Etki Analizi Çalışması Termik Santrallerde AB Büyük Yakma Tesisleri Direktifi’ne Uyum*, Ankara.

Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007) Ankara.

The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment (2003) “Principles and Guidelines for Social Impact Assessment in the USA”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 21, No. 3, s. 231–250.

Toksöz, Fikret (2008) *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları.

Treib, O. , Bähr, H., Falkner, G. (2005) “Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification”, *European Governance Papers* (EUROGOV) No. N-05-02.

Turgut, Nükhet (2001) *Çevre Hukuku*, Savaş Kitabevi, Ankara.

Turnpenny, J., Hertin, J., Jordan , A., Nilsson, M., Nykvist, B., Russel, D. (2007) “The Practice of Policy Assessment in Europe An Institutional and Political Analysis”, *MATISSE Working Paper*, no. 6.

UNDP (2007) *Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experiences and Tools in Europe*.

The Effectiveness of Health Impact Assessment Scope and Limitations of Supporting Decision-making in Europe, WHO Regional Office for Europe Publications, Wismar, M., Blau, J., Ernst, K., Figueras, J.(Ed.) (2007) Copenhagen.

Health Impact Assessment: Main Concepts and Suggested Approach, Gothenburg Consensus Paper, WHO Regional Office for Europe, WHO European Centre for Health Policy (1999)

(http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm, 27.04.2012)

<http://www.mevzuat.gov.tr/MUHESaslari.aspx>

Kamu Yönetimi Reformu: Sağlık Hizmetlerinin Özerkleşmesi ve Özelleştirilmesi

Yrd. Doç. Dr. Harun KIRILMAZ¹

1. Giriş

1970’li yılların sonunda küresel anlamda yaşanan mali krizler, “refah devleti” anlayışının terk edilmesi ve geleneksel devlet anlayışına hâkim olan değer ve ilkelerin sorgulanması ve eleştirilmesi sürecini başlatmıştır. Bu süreçle birlikte 1980’li yıllarda başlayan ve 1990’lı yıllarda yoğunlaşan devletin yeniden yapılandırılması ve rolünün yeniden tanımlanması noktasında, kamu yönetimini değişime zorlayan unsurların etkisi önemli bir yer tutmaktadır. Kamu yönetimini değişime zorlayan unsurlar ve kamu yönetiminde meydana gelen anlayış değişimi sonucunda, uygulamada ve teoride yeni yönetim modelleri gündeme gelmiştir. Devletin yeniden yapılandırılması ve rolünün yeniden tanımlanmasında, yönetimi değişime zorlayan faktörlerin büyük etkisi olduğu gibi yönetimde paradigma değişiminin de bu süreçte öneminin göz ardı edilemeyecek kadar büyük olduğu bir gerçektir. Kamu yönetimi reformu, söz konusu süreçte en çok sözü edilen kavramlardan biridir.

1980’li yıllarda pek çok ülkede kamu kurumlarının yeniden düzenlenmesi, devletin hizmet sunumu yerine düzenleyici, denetleyici ve yol gösterici roller üstlenmesi, piyasa modelinin kamu sektöründe de kullanılması gözlemlenmiş; bu değişim kamu yönetimi reformları adı altında 1990’lı yıllarla birlikte etkisini arttırarak devam etmiştir. Kamu yönetimi reformları; kamu hizmetlerinde devletin hizmet sunan değil, düzenleyen, denetleyen ve yol gösteren bir rol üstlenmesi gerektiği ve özel sektör tarafından uygulanan modellerin kamu sektöründe de kullanılabileceği gerçeğine vurgu yapmıştır. Geleneksel yönetim anlayışının yerine yeni yönetim anlayışına vurgu yapan kamu yönetimi reformları “yeni kamu yönetimi”, “yönetişim”, “toplam kalite yönetimi”, “performans yönetimi”, “değişim yönetimi” gibi farklı yönetim yaklaşımları adı altında hayata geçirilmiştir. Söz konusu yeni yönetim yaklaşımlarının pek çok ortak noktası bulunmaktadır. Bu ortak noktalardan birisi de merkezi yönetim tarafından sunulan kamu hizmetlerinin özerkleştirilmesi ve özelleştirilmesidir.

¹ Sakarya Üniversitesi, İşletme Fakültesi Sağlık Yönetimi Bölümü, harun.kirilmaz@gmail.com

Dünyada ve Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının yaygın olarak görüldüğü alanların başında sağlık hizmetleri gelmektedir. Sağlık reformu adı altında farklı ülkelerde hayata geçirilen uygulamaların ortak noktasını; vatandaş, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörün sağlık hizmetlerinin sunumundan sorumlu olması, sağlık hizmetlerinde kamunun rolünün sağlığın desteklenmesi ve koruyucu hizmetlerle sınırlandırılması, merkezi yönetimin rolünün politika belirleme ve rehberlik etme ile sınırlandırılması, sağlık hizmeti sunumunun yerel yönetimlere ve özel sektöre devredilmesi oluşturmaktadır. Bu durum kamu yönetimi reformlarında olduğu gibi, sağlık hizmetlerinin de özerkleştirilmesi ve özelleştirilmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır.

1990’lı yıllarda Dünya Bankası ve Dünya Sağlık Örgütü’nün çizdiği “Yeni Kamu Sağlığı” (New Public Health) anlayışı, aynı dönemde “Sağlık Projeleri” adı altında ortaya atılan uygulamalarla birlikte Türkiye’de de sağlık sektöründe yer edinmeye başlamıştır. 2003 yılında uygulamaya konan “Sağlıkta Dönüşüm Programı”nda sağlık hizmetleri sunumu yönetim ve organizasyon yapısında Yeni Kamu Sağlığı anlayışının yansımaları görülmüştür. Yeni Kamu Sağlığı anlayışını çerçevesinde sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyet ilkesine göre sunulabilmesi amacıyla uygulamaya konan Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın temel amacını sağlık hizmetlerinin organizasyonunda, finansmanında ve sunumunda etkililik, verimlilik ve hakkaniyet ilkelerine göre hareket edilmesi şeklinde özetlemek mümkündür. 2003 yılında Sağlıkta Dönüşüm Programı’nda ele alınan ancak 2011 yılına kadar gerçekleştirilemeyen Sağlık Bakanlığı’nın yönetim ve organizasyon yapısında değişiklik ise 663 sayılı “Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile hayata geçirilmiştir. 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemeleri de yeni yönetim anlayışı ve sağlık reformunun temel ilkeleri bakımından değerlendirmek mümkündür.

2. Yöntem

Bu çalışmada kamu yönetimi reformu çerçevesinde Türkiye’de sağlık alanında hayata geçirilen uygulamaların incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda 1990 sonrasında uygulamaya konulan reformlarda sağlık hizmetlerinin özerkleştirilmesi ve özelleştirilmesine dair genel bir perspektif çizilmeye çalışılacaktır.

Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden belge tarama modeli kullanılmıştır. Bu araştırma modelinin seçilmesinin nedeni, geçmişten kalan veya güncel belgelerin önemli bir veri kaynağı olması, veri toplamda gözlem ve görüşmenin olanaklı olmaması veya araştırmanın geçerliliğini artırmak için araştırma konusuna ilişkin belgelerin araştırmaya dâhil edilmesidir (Karasar, 2014: 183-184; Marshall ve Rossman, 2006: 107; Punch, 2005: 180; Yıldırım ve Şimşek, 2004: 153).

Araştırmada belirli bir amaçla veya odaklanılan konuyla ilgili olarak örneklemin önceden düşünülp belirlendiği ya da derinlemesine inceleme için tercih edilen amaçlı örneklem yöntemi kullanılmıştır (Neuman, 2009: 322-324, Punch, 2005: 183). Bu çerçevede araştırmada belge tarama modeli ve amaçlı örneklem yöntemi kapsamında Ulusal Sağlık Politikası ve Sağlıkta Dönüşüm Programı ile ilgili dokümanlar, raporlar, istatistikler ve mevzuat incelenmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde kamu yönetimi reformlarının sağlık sektörüne etkilerine yönelik genel bir perspektif çizilecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de sağlık hizmetlerinin yapılanmasında devletin rolü ele alınacaktır. Bu bölümde Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesinde sağlık hizmetlerinde kamu sektörü yapılanması, merkezi ve yerel yönetimlerin rolü ile sağlık hizmetleri sunumunda özel sektörün rolü incelenmeye çalışılacaktır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik Sağlıkta Dönüşüm Programı ile hayata geçirilen reformlar analiz edilmeye çalışılacaktır. Bu bölümde Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında yürürlüğe konan mevzuat analiz edilecek ve mevcut durumda sağlık hizmetleri sunumunda merkezi yönetim – yerel yönetim – özel sektör ilişkileri incelenecektir. Değerlendirme ve sonuç bölümünde ise Sağlıkta Dönüşüm Programı ile hayata geçirilen reformların, sağlık hizmetlerinde özerkleşme ve özelleştirme süreçlerine etkileri analiz edilmeye çalışılacaktır.

3. Kamu Yönetimi Reformunun Sağlık Sektörüne Etkileri

1970’li yıllarla birlikte dünya genelinde yaşanan değişimlerle birlikte, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, kamu sektörünün küçültülmesi, özel sektörde kullanılan yöntemlerin uygulanması, yetkilerin alt birimlere devredilmesi, rekabet ve tercihin geliştirilmesi, hesap verebilirliğin sağlanması ve performans yönetimi uygulamalarının gündeme geldiği görülmektedir. Aynı dönemde, kamu hizmetlerinin önemli bir parçasını oluşturan sağlık hizmetlerinde de benzer değişimlerin yaşandığını söylemek mümkündür. Nitekim 20. yüzyılı, vatandaşların verimlilik, eşitlik ve adalet beklentilerine yanıt arayışı çerçevesinde birçok ülkede hayata geçirilen sağlık reformlarının yaşandığı dönem olarak nitelendirmek mümkündür (WHO, 13 :2000).

Dünya Bankası’nın 1994 yılında hazırladığı bir rapora göre sağlık sektörü için çizilen modelde şu hususlar dikkati çekmektedir (World Bank, 1994: 4-5):

- Bireyler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör sağlık hizmetlerinden sorumlu olmalıdır.
- Sağlık hizmetlerinde kamu desteği, sağlığın desteklenmesi ve hastalıklardan koruma ile sınırlandırılmalıdır.

- Merkezi hükümetin rolü politika belirleme ve teknik rehberlikle sınırlandırılarak, hizmetlerin sunumu yerel yönetime ve özel sektöre bırakılmalıdır.
- Özel sektör ve sivil toplum kuruluşları sağlık hizmetlerinin sunumunda temel sağlayıcı olmaları konusunda desteklenmelidir.

Dünya Bankası'nın ortaya koyduğu modelde, kamu yönetimi reformunun sağlık sektörüne etkileri açık olarak görülmektedir. Buna göre sağlık hizmetleri kamunun tekeline çıkarmakta; bireyler ve sivil toplum kuruluşları sorumlu pozisyona geçmektedirler. Sağlık hizmetlerinde kamunun rolü yeniden tanımlanmakta, sağlığın geliştirilmesi ve koruyucu hizmetlerin daha etkin olarak yerine getirilmesi hedeflenmektedir. Sağlık hizmetleri sunumu yerel yönetimlere devredilmekte, merkezi yönetimin rolü politika belirleme, planlama, koordinasyon ve denetimle sınırlandırılmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün sağlık hizmet sunumunda temel rolü üstlenmeleri konusunda özendirici faktörler devreye sokulmakta ve yeterli destek sağlanmaktadır. Buradan çıkarılacak sonuç olarak, yeni sağlık sektörü modelini kamu yönetimi reformunun sağlık hizmetlerine uyarlanması olarak değerlendirmek mümkündür (Hewison, 2004: 37).

“Yeni Kamu Sağlığı” olarak da tanımlanan sağlık sektöründe yeni anlayış, bulaşıcı hastalıkların önlenmesi ve kontrolü gibi geleneksel sağlık hizmetleri anlayışının ötesinde, vatandaşların sağlık hizmetlerine yeterli düzeyde erişiminin sağlanması noktasında uluslararası düzeyde bir hareket olarak dikkatleri çekmektedir. Nitekim 1986 yılında Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisi tarafından yayımlanan “Sağlığın Teşviki için Ottawa Şartı”na (Ottawa Charter for Health Promotion) uygun olarak yeni kamu sağlığı vizyonunu benimsemiş sağlık sistemlerinin, aynı zamanda toplum sağlığını etkileyebilecek sosyal ve ekonomik koşulların iyileşmesine katkıda bulduklarına vurgu yapılmaktadır. Bu amaçla, son otuz yılda “sağlıklı kamu politikası” geliştirmek için genel kamu politikalarında sistematik değişiklikler yapıldığı görülmektedir (Bernier, 2009: 72).

Dünya genelinde sağlık sektöründe ortaya çıkan yeni model, ülkeler arasında belirgin olmamakla birlikte birtakım farklılıklar barındırmaktadır. Nitekim Avrupa ülkelerinde organizasyonel değişim uygulamaları için “özerkleştirme” kavramı kullanılırken, Sovyetler Birliği'nin dağılması ile oluşan yeni devletlerde “özelleştirme” kavramı kullanılmıştır (Saltman ve Figueras, 1998). 1990'lı yıllar, eski Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa ülkelerinde, ekonomi alanında olduğu gibi sağlık alanında da köklü değişimlerin yaşandığı bir dönem olarak tarihe geçmiştir (Davis, 2001: 11-12). Bu dönemde genel sağlık sigortası, aile hekimliği, katkı paylarının artırılması ve özelleştirme girişimleri ile sağlık sektöründe yeni bir modelin oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir (Kılıç, 2005: 76). Diğer bir örnek ise, sağlık sektörünün içine düştüğü finansal krizler sonucu Çin'de sağlık alanında

özelleştirme ve piyasa mekanizmasının yavaş yavaş hâkim olması ile birlikte yeni sağlık modelinin yerleştiği sonucuna varılabilir (Gu, 2001: 197). Hindistan'da da, 1980'li yıllarda sağlık alanında devletin rolünün yeniden tanımlandığı, kamu ve özel sektör arasında işbirliğinin geliştirildiği; 1990'larda ise özelleştirme ve yeniden yapılandırma çalışmalarına hız verildiği görülmektedir (Sen vd., 2002: 6-12).

Aynı dönemde sağlık alanında köklü reformların hayata geçirildiği ve sonrasında merkezi hükümetin sağlık alanında rolünün yeniden tanımlandığı, finansman modelinde değişim yaşandığı, görev tanımlarının gözden geçirildiği ve basitleştirildiği, hizmet dağılımında farklılaşmaya gidildiği, hizmetlere erişim ve öncelikler konusunun ele alındığı bir ülke de Yeni Zelanda'dır (Gauld, 1999: 568-581).

İsveç'te özellikle 1990'lı yıllarda çok önemli sağlık reformlarının hayata geçirildiği görülmektedir. Sağlık sektöründe ulusal ve yerel düzeyde gerçekleştirilen reformlar yasal ve yapısal değişiklikleri kapsamaktadır. Yerel düzeyde gerçekleştirilen reformlar çoğunlukla özel sektörden hizmet satın alma gibi yeni yönetim modelleri ve organizasyon yapıları ile ilgili olmuştur. Sağlık reformları ülke düzeyinde 1980-1970 arasında eşitlik konusuna odaklanırken, 1980'lerin sonunda maliyet kısıtlama, 1990'ların başında verimlilik ve 1990'ların sonunda ise sağlık hizmetlerinin sunumu ve organizasyon yapısında değişiklikler üzerine yoğunlaşmıştır (Hjortsberg ve Ghatnekar, 2001: 77). Benzer şekilde Fransa'da da 1990'lı yıllarda sağlık reformlarında öncelikli konunun maliyet kısıtlaması olduğu, ancak zamanla sağlık hizmetlerinde kalite, performans, erişilebilirlik, adalet ve eşitlik konularının önem kazandığı görülmektedir (Sandier vd., 2004: 116-117).

Sağlık sektöründe kamu yönetimi reformunun etkileri konusunda diğer bir ülke örneği de ABD'dir. ABD'de ulusal sağlık politikası ile ilgili çalışmalar 20. yüzyılın başlarına kadar gitmekte olup, günümüzde gelinen noktada, geçmişte atılan adımların büyük payı olduğu görüşü savunulmaktadır (Birn vd., 2003: 90-91). Nitekim ABD'de sağlık reformlarının 20. yüzyılda başlayıp devam ettiği ve başlangıçta daha çok toplumun belirli bir kesimini ilgilendirdiği, haklarını savunduğu; ancak günümüzde sosyal hareketliliğin de etkisiyle şekil ve içerik açısından değişime uğradığı göze çarpmaktadır (Hoffman, 2003: 75-83).

OECD üyesi ülkelerde 1980'lerin ortasından itibaren kamu sektöründe uygulanan reformlara benzer şekilde, rekabeti esas alan, özerkleştirme ve özelleştirme temelli reform çabalarının sağlık sektöründe ve özellikle kamu hastanelerinde hayata geçirildiği görülmektedir. Kuşkusuz bu çabalarda kamu hastanelerinin verimsiz ve rekabete açık olmayan koşullarda hizmet vermesinin payının büyük olduğu kabul edilmektedir (Ramesh, 2008: 72).

1980'lerde ABD, İngiltere, Kanada ve Avrupa ülkelerinde yaşanan mali krizlere

yanıt olarak, kamu sektörünün pek çok alanında olduğu gibi sağlık sektöründe hayata geçirilen kamu yönetimi reformlarının ortak özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür: Kamu hizmeti için piyasa güçlerini kullanma, kurumsal performans talebi, hesap verebilirlik ve şeffaflığın teşvik edilmesi, mali sorumluluğa önem verilmesi, yüksek kaliteli hizmet sunumu, etkin ve verimli kaynak kullanımı, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının hizmet sunumuna dâhil edilmesi, paydaşların katılımı (Simonet, 2008: 618-619; Church ve Smith, 2008: 218; Church ve Smith, 2006: 487).

Farklı ülkelerde sağlık sektöründe yaşanan değişimleri ve ortaya konan sağlık reformlarını kısaca incelediğimizde kamu yönetimi reformunun sağlık sektöründe yansıdığı söylemek mümkündür. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi verimlilik, etkinlik, kalite, kullanıcı odaklılık, piyasa mekanizmalarının kullanılması ve performans yönetimi gibi kamu yönetimi reformunun vurgu yaptığı noktalar birçok ülke sağlık sistemlerinde hayata geçirilmiştir (Balci, 2005: 6-7).

Tablo 1. Kamu Yönetimi Reformunun Sağlık Sektörüne Yansımaları

Kamu Yönetimi Reformu	Sağlık Sektörüne Yansımaları
Verimlilik	• Verimlilik göstergeleri • Kıyaslama
Kalite	• Kalite girişimleri • Kalite göstergeleri • Kalite bazında sözleşmeler • Sürekli kalite geliştirme
Etkinlik	• Önceliklerin belirlenmesi • Kanıtta dayalı tıbbi tedavi
İnsan odaklılık	• Finansal değişim kaynaklarının hizmet kullanımından sonra tahsisi • Hasta haklarının gelişimi
Piyasa mekanizmaları	• Piyasa benzeri sistemler • Bütçelendirme • Stratejik planlama • Çıktı bazında kontratlar
Performans yönetimi	• Performans göstergeleri • Performansa bağlı ödeme sistemleri

Kaynak: Atun, 2001: 1155

Pollit ve Bouckert (2004: 25) tarafından reform süreçleri ile ilgili tüm faktörleri kapsayacak şekilde geliştirilen kamu yönetimi reformu modeli; küreselleşme, sosyo-ekonomik politikalar ve değişiklikler gibi sosyo-ekonomik güçler ile siyasal sistem, karar verme mekanizmaları ve bürokrasinin karakteristik özelliklerini içeren bir yapının karşılıklı etkileşimlerini yansıtmaktadır. Farklı ülkelerde uygulamaya

konan kamu yönetimi reformu deneyimlerinin ortak yönlerinin bir araya getirildiği modelde ekonomik, sosyal ve siyasal faktörlerin öne çıktığı görülmektedir.

Bu tespitler doğrultusunda sonuç olarak değişik ülkelerde uygulamaya konan kamu yönetimi reformlarının temel özelliklerini dört grupta toplamak mümkündür (Eryılmaz, 2012: 22-24):

- Kamunun örgüt yapısı esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş-yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi olmalıdır.
- Devletin özellikle ekonomide faaliyet alanı küçültülmelidir.
- Yeni yönetim anlayışı performans hedeflerine, çıktılara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaş odaklı hizmet anlayışına ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır. Bürokratik ve çok kademeli merkezi kontrol sistemi yerine, piyasa sistemine dayalı denetim öngörülmektedir.
- Yeni yönetim anlayışı, vatandaşa karşı hesap verebilirlik ilkesine vurgu yapmaktadır.

4. Türkiye'de Sağlık Hizmetlerinin Yapılanmasında Devletin Rolü

Kamu yönetimi reformlarında olduğu gibi sağlık hizmetlerinde reform yapılmasına gerekçe olarak, karşılaşılan engeller ve mevcut sorunlar gösterilmektedir. Sağlık reformlarının hayata geçirilmesini sağlayan faktörler ülkeden ülkeye farklılık gösterse de, sağlık sistemlerinin altında yatan sorunlar birbirine benzerlik sergilemektedir. Bu doğrultuda dünya genelinde ülkelerin sağlık hizmetlerinde karşılaştıkları engelleri iki noktada toplamak mümkündür. Hastalık yapılarının değişmesi, -örneğin kronik ve uzun süreli, hatta ömür boyu tedavi gerektiren hastalıkların akut hastalıkların yerini alması- sağlık hizmetlerinin mikro ve makro düzeyde planlanmasında değişiklikler yapılmasını gerektiren unsurlardan birisidir. İkinci engel ise, yaşanan nüfus ve kronik hastalıklardaki artışa paralel olarak, sağlık hizmetlerinin uzun dönemli finansmanının nasıl sağlanacağıdır (Saltman ve Figueras, 1998: 13-14).

Sağlık sistemlerini değişime zorlayan, diğer bir ifadeyle sağlık reformlarını zorunlu kılan engellere kısaca değinmek gerekirse öncelikle sağlığa ayrılan kaynakların, paradigma dönüşümüne uygun olarak tedavi edici hizmetlerden koruyucu hizmetlere doğru kayması gerektiği inancı hâkim olsa da, sistemdeki kaynak ve güç dengesinin henüz bunu gerçekleştirmediği düşünülebilir. İkinci olarak, birçok Avrupa ülkesine sağlık hizmetlerinde bulunan mevcut hakkaniyetsizliklere dair endişeler, maliyet sınırlamasında sağlıkla ilgili önceliklerin başında gelmektedir. Ayrıca hizmetlerin etkinlik düzeyi üzerinde ciddi soru işaretleri bulunmaktadır. Gittikçe artan sayıda araştırma, çeşitli klinik prosedürlerin et-

kinliğini ve uygunluğunu sorgulamaktadır. Ayrıca sağlık hizmeti sunucuları ile diğer sektörler arasındaki yetersiz koordinasyon, hizmetlerin maliyeti ve kalitesi hakkında bilgi eksikliği, kaynakların yetersiz ve uygun olmayan biçimde kullanılması, hizmet sunuculara ödenen ücretlerin verimli çalışmayı teşvik edecek düzeyde olmaması gibi sorunlar sağlık hizmetlerinde verimsizliğe yol açmaktadır (Flynn, 2002: 160-162).

Yukarıda kısaca özetlenmeye çalışılan tablo göz önünde bulundurulduğunda sağlık reformunu zorunlu kılan birçok faktör olduğu gibi genel olarak sistemler ve ülkelerin büyümesi de, sağlık reformunu gerektiren durumların başında gelmektedir. Bazı sektörlerde, özellikle teknoloji ağırlıklı sektörlerde değişim kaçınılmazdır. Bu sektörlerdeki yöneticilerin formasyonu değiştiği gibi, mevcut işgücü yapısı da değişime uğramaktadır. Dolayısıyla vatandaşların talepleri de değişmektedir (Freeman, 2000: 83). Sağlık sektörü teknoloji ağırlıklı sektörlerin başında yer almaktadır. Beklentilerin farklılaşması ve artışına paralel olarak sorunların da artış göstermesi, sağlık sistemlerinde değişimin belli başlı gerekçesini oluşturmaktadır.

1990 sonrasında çeşitli ülkelerde hayata geçirilen sağlık reformlarında “desantralizasyon” kavramının kullanıldığı ve bu doğrultuda birtakım uygulamalara gidildiği görülmektedir. Desantralizasyon, sağlık reformlarının ana konusu olup, hizmet sunumunda gelişmeleri teşvik etmek, kaynakların etkili ve verimli kullanılmasını sağlamak, toplumun sağlıkta önceliklerle ilgili kararlara katılımını sağlamak ve sağlık hizmetlerin erişimde hakkaniyetsizliği azaltmak için etkili bir araç olarak görülmektedir (Saltman ve Figueras, 1998: 43). Merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme gibi idari yetkilerin bir kısmının yerel yönetimlere, yarı-özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve sivil toplum kuruluşlarına aktarılması olan desantralizasyonun farklı biçimlerde tanımlanması mümkündür (Eryılmaz, 2012: 77). İdari desantralizasyon olarak da tanımlanabilecek *deksantrasyonda* karar alma daha düşük bir idari seviyeye transfer edilmektedir. Politik desantralizasyon olarak da nitelendirilen *devölüsyon* sürecinde ise, karar alma daha düşük bir politik seviyeye transfer edilmektedir. *Delegasyonda* görevler, daha düşük idari seviyedeki aktörlere tahsis edilmektedir. Son olarak özelleştirme sürecinde görevler, kamu sektöründen özel sektöre transfer edilmektedir (Borgenhammer, 1994: 184-187).

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de sağlık hizmetlerinin yapılanmasında devletin rolü incelenmeye çalışılacaktır. Bu kapsamda Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesinde sağlık hizmetlerinde kamu sektörü yapılanması, merkezi ve yerel yönetimlerin rolü ile sağlık hizmetleri sunumunda özel sektörün rolü incelenecektir.

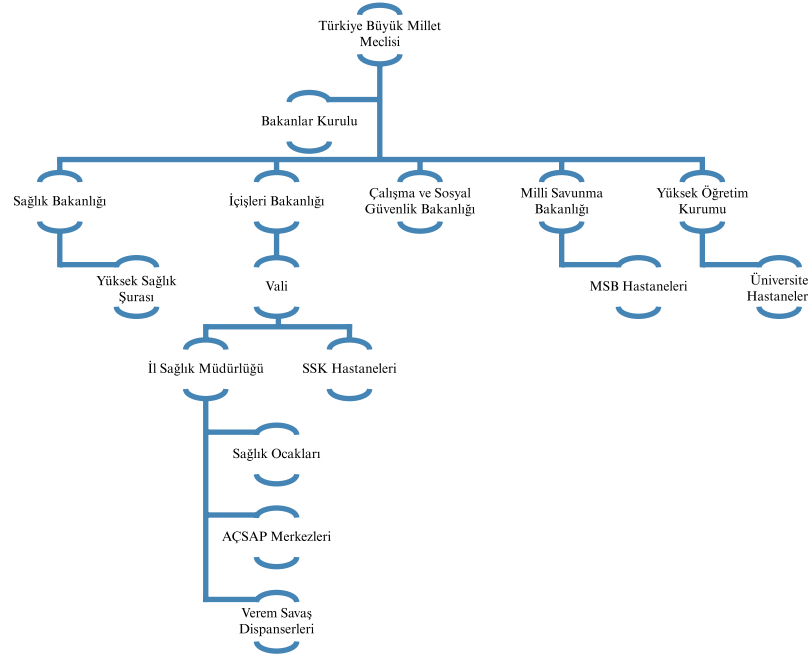
4.1. Sağlık Hizmetlerinde Kamu Sektörü Yapılanması

Ülkelerin gelişmişlik düzeyini belirlemede kullanılan sağlık alanında karşılaşılan sorunlar, Türkiye’ye özgü olmadığı gibi gelişmişlik düzeyi ile de sınırlı değildir. Nitekim ABD, İngiltere ve Kanada gibi gelişmiş ülkelerde de sağlık hizmetlerinde kalite beklentisinden finansman sorununa, kronik hastalıklardan farklılaşan tedavi ve bakım süreçlerine kadar birçok alanda sorun ortaya çıkmaktadır (McGlavin, 2004: 101). Buradan hareketle sağlık sektöründe yaşanan sorunlar ile ülkelerin gelişmişlik düzeyi arasında doğrusal bir orantının bulunduğu tezine karşılık; gelişmiş ülkelerin de sağlık alanında sorunlarla karşı karşıya olduğu ve bu sorunları düzeltmek için çeşitli reformları hayata geçirdiği görülmektedir (Oberlander, 2002: 164).

Benzer şekilde Türkiye’de de 1990’lı yıllarda sağlık hizmetlerinde yönetimden kaynaklanan sorunların, gerçekleştirilmeye çalışılan sağlık reformlarına rağmen giderilemediği ve 2000’li yıllarda da devam ettiği görülmektedir (Sağlık Bakanlığı, 1993: 47). 1990’larda sağlık hizmetlerindeki çok başlılık, yetkilerin merkezde toplandığı bir yapı ve konunun tarafları arasında koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan sorunlara yenileri eklenmiş ve 2000’li yıllarda stratejik yönetim eksikliği, etkili, verimli ve kaliteli sunulamayan sağlık hizmetleri sorunlarıyla karşı karşıya kalınmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2003: 16-17).

Gerek 224 sayılı “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun”da, gerekse 3359 sayılı “Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu”nda Milli Savunma Bakanlığı hariç, kamu sektörünün sunacağı sağlık hizmetlerinin ilgili Bakanlıklarca hazırlanacak müştereken hazırlanacak tüzükte gösterilen esaslar çerçevesinde Sağlık Bakanlığı’nca yürütüleceği; sağlık kurum ve kuruluşlarının ülke genelinde eşit, kaliteli ve verimli hizmet sunacak şekilde planlanmasından ve koordinasyonundan yine ilgili Bakanlıkların görüşü alınarak Sağlık Bakanlığı’nca yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Sağlık hizmetlerinin planlanmasından ve koordinasyonundan Sağlık Bakanlığı’nın yetkili ve sorumlu olmasına ve sağlık sektörünün yönetim ve organizasyon yapısı içinde merkezi bir konumda bulunmasına karşın, sağlık hizmeti sunumunda birçok aktör bulunmaktadır. Bu aktörler arasında koordinasyonun olmadığı ve bu durumun plansız yatırımlara, kaynak israfına ve hizmete erişimde sorunlara yol açtığı görülmektedir.

Şekil 1. Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesinde Türkiye’de Kamu Sağlık Sektörünün Yapısı



Kaynak: Savaş vd., 2002.

Şekil 1’de Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesinde Türkiye’de kamu sağlık sektörünün yapısı yer almaktadır. Burada da açıkça görüldüğü gibi sağlık hizmetleri sunumunda birçok aktör rol almakta ve bu durum kaynak israfına neden olmaktadır. Ayrıca bunlara ilave olarak, hizmet sunumunda belediyeler, kamu ikisadi teşekkülleri, bazı bakanlıklar ve özel sektör de yer almaktadır (Çilingiroğlu, 1999: 23). Tüm bunlar göz önüne alınırsa, kamunun sağlık alanında ne kadar önemli bir yer tuttuğu ve bu alanda birden fazla tarafın bulunduğu anlaşılabilir.

Sektörde en büyük sahip olan Sağlık Bakanlığı’nın aşırı merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip olduğu görülmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2001: 44). Diğer bir ifadeyle, Türkiye’de sağlık hizmetleri çok başlı bir yapıya sahip olmasının yanında, yetkilerin üst düzeylerde toplandığı, aşırı derecede merkeziyetçi ve katı bir yönetim ve örgüt yapısına sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı hizmet, yaş grubu ve belirli hastalıklar temelinde karmaşık ve dikey bir organizasyon yapısına sahip olduğu anlaşılmıştır. Bu durum, söz konusu birimler arasında koordinasyon sorunlarına yol açmıştır. Ör-

neğin Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatında Verem Savaş Dairesi Başkanlığı, Sıtma Savaş Dairesi Başkanlığı ve Kanserele Savaş Dairesi Başkanlığı şeklinde sadece belirli bir hastalık çerçevesinde örgütlenmiş yapılar bulunduğu görülmüştür.

Sonuç olarak Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesinde Sağlık Bakanlığı’nın yönetim yapısını aşağıdaki başlıklar altında özetlemek mümkündür:

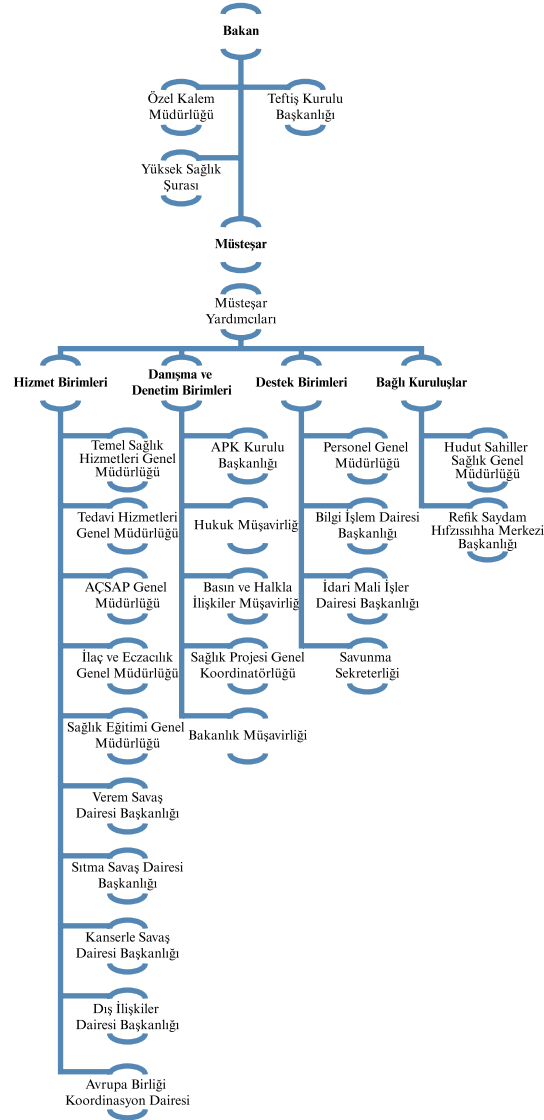
- Kamu sağlık sektörü çok başlı, yetkilerin üst düzeylerde toplandığı, aşırı derecede merkeziyetçi ve katı bir yönetim ve örgüt yapısına sahipti.
- Sağlık sektöründe birden fazla taraf vardır ve bu taraflar arasında koordinasyon sorunu bulunmaktaydı.
- Kamu sağlık sektöründe önemli bir yeri olan Sağlık Bakanlığı’nın merkez teşkilatı karmaşık ve dikey organizasyon yapısına sahipti.
- Sağlık yönetimi alanında yetişmiş nitelikli insan gücü sayısı yetersizdi.
- Günümüzün gereklerine uygun olarak modern yönetim teknikleri, kamu sağlık sektöründe yeterince uygulanmamaktaydı.

4.2. Sağlık Hizmetlerinde Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Rolü

Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesinde Sağlık Bakanlığı tarafından, sağlık ocağı ve sağlık evleri ile dikey örgütlenme yoluyla koruyucu sağlık hizmeti ve birinci basamak sağlık hizmeti verilmiştir. Hastaneler aracılığıyla ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmeti sunulmuş, halk sağlığı laboratuvarları ve hıfzıssıhha enstitüsü ile kamu sağlığını desteklenmiştir. Sağlık hizmetleri sunumu noktasında önemli bir yere sahip olan Sağlık Bakanlığı’nın koruyucu, tedavi edici ve rehabilite edici sağlık hizmetleri sunumunda diğer sağlık hizmeti sunan kurum ve kuruluşlara göre yaygın bir örgüte ve personel kaynağına sahip olduğu görülmüştür.

Bu dönemde sağlık hizmetleri organizasyon yapısı, kaynağını 224 sayılı “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun”dan almıştır. Bu kanuna göre Sağlık Bakanlığı, sağlık hizmetlerini üç aşamada sunduğu anlaşılmaktadır; birinci basamak sağlık hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetlerinin tamamı ve ayakta teşhis ve tedavi hizmetlerinin bir kısmı. Bu hizmetler sağlık ocakları, ana çocuk sağlığı ve aile planlaması merkezleri ve verem savaş dispanserleri aracılığıyla sunulmuştur. İkinci basamak sağlık hizmetlerinin Sağlık Bakanlığı’na bağlı hastaneler, üçüncü basamak sağlık hizmetlerinin ise Sağlık Bakanlığı’na bağlı eğitim ve araştırma hastaneler tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

Şekil 2. 181 Sayılı KHK Döneminde Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatı



Kaynak: Sur, 1998: 233

Şekil 2’de 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname öncesinde Sağlık Bakanlığı’nın merkez teşkilat yapısı yer almaktadır. Burada da görüldüğü gibi Sağlık Bakanlığı

merkez teşkilatı ana hizmet birimleri², destek birimleri³ ile danışma ve denetim birimleri⁴ olmak üzere üç ana grup altında toplanan altı genel müdürlük, altı bağımsız daire başkanlığı ve iki kurul başkanlığından oluştuğu görülmektedir. Ayrıca, Sağlık Bakanlığı’na bağlı olarak hizmet vermekte olan iki de bağlı kuruluşun⁵ mevcut olduğu anlaşılmaktadır (Sağlık Bakanlığı, 2002: 5).

Sağlık Bakanlığı sağlık sistemi içerisinde belirlenmiş sorumluluklarını yerine getirmek üzere kurum ve kuruluşlar oluşturmuş, ülke genelinde yaygın bir örgütlenme gerçekleştirmiştir. Sağlık Bakanlığı, bünyesinde çok sayıda personel çalışmakta olup, buna uygun olarak “dikey örgütlenme” biçiminde örgütlendiği görülmüştür (Sağlık Bakanlığı, 2003: 24).

Kamu sağlık hizmetlerinin tek merkezden koordine edilmesi, hizmet sunumu noktasında sosyal güvence farklılığı sebebiyle ortaya çıkan eşitsizliklerin giderilmesi ve finansman ile hizmet sunumunun birbirinden ayrılması, 1990’lı yılların başında temelleri atılan “Türkiye Sağlık Reformu – Sağlıkta Mega Proje” kapsamında ele alınmış olmasına rağmen aradan geçen süre zarfında gerçekleştirilememiştir (Sağlık Bakanlığı, 1992). Sağlık sektöründe yapısal dönüşüm, 2000’li yılların başına kadar sağlanamamıştır (Sağlık Bakanlığı, 2003: 16-19).

Söz konusu dönemde Türkiye’de kamu sağlık sektöründe hizmet sunan taraflar birden fazla olduğu gibi, kamu hastaneleri arasında da norm ve standart birliği bulunmamaktadır. Bu durum sağlığa ayrılan kaynakların etkili ve verimli kullanımına engel olmuştur. Kamuya ait hastaneler sosyal güvence değişkenini göz önünde bulundurarak hasta kabul etmekte ve bu durum bazı hastanelerde atıl kapasite kullanımına yol açarken, bazı hastanelerde ise yoğun hizmet talebi karşısında yeterli hizmet arzı olmaması sebebiyle aşırı kapasite kullanımıyla sonuçlanmıştır.

4.3. Sağlık Hizmetleri Sunumunda Özel Sektörün Rolü

Türkiye’de devletin sağlık hizmetlerindeki rolünün, 1982 Anayasası ile değiştiği görülmektedir. 1982 Anayasası ilk defa, devletin sağlık ile ilgili görevlerini özel

² Ana hizmet birimleri: Temel Sağlık hizmetleri Genel Müdürlüğü, Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Genel Müdürlüğü, ilaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü, Sağlık Eğitimi Genel Müdürlüğü, Verem Savaş Dairesi Başkanlığı, Sıtma Savaş Dairesi Başkanlığı, Kanserle Savaş Dairesi Başkanlığı, Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi.

³ Destek birimleri: Personel Genel Müdürlüğü, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, İdari Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Savunma Sekreterliği.

⁴ Danışma ve denetim birimleri: Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla ilişkiler Müşavirliği, Sağlık Projesi Genel Koordinatörlüğü, Bakanlık Müşavirleri.

⁵ Bağlı kuruluşlar: Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığı.

sağlık kuruluşlarından yararlanarak yerine getirebileceği hükmü yer almıştır. Bu değişikliklerle, devletin sağlık alanındaki sorumluluğunun düzenleyici ve denetleyici bir role dönüştüğünü söylemek mümkündür. Bu çerçevede, sağlık hizmetleri sunumu ve finansmanında devletin payının azaltılması ve özel sektörün desteklenmesi amacıyla yönelik ilk önemli kararlar bu dönemde alınmıştır. Aynı zamanda, 1981 yılında sağlık yatırımları teşvik kapsamına sokulmuştur (Soyer, 2003: 306).

Sağlık sektörünü serbest piyasa ekonomisine adapte etme yolunda ilk girişim 1987 yılında kabul edilen “Temel Sağlık Hizmetleri Kanunu”dur. Bu kanun ile kamu ve özel sağlık kuruluşları aynı yaklaşımla ele alınmış ve devletin, her iki sağlık kuruluşuna da aynı mesafede yaklaşması anlayışı egemen kılınmıştır. Aynı zamanda, bu kanunda kamu sağlık kuruluşları işletme haline getirilmiş, kamu ve özel sağlık kuruluşlarının hizmetleri fiyatlandırılmış ve sosyal güvencesi olan herkese istediği sağlık kuruluşundan yararlanabilme imkânı tanınmıştır (Bostan, 2009: 32).

Türkiye’de sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesinde önemli girişimlerden biri de 1989 yılında serbest piyasa ekonomisine dayanan bir sağlık politikası geliştirilme çabasıdır. DPT, 1989 yılında sağlık sektöründeki sorunları ve alternatif çözümleri belirlemek amacıyla bir “Sağlık Sektörü Master Plan Etüdü” çalışmasını başlatmıştır. Rapor sağlık sektörünün mevcut durumunu kapsamlı olarak açıklamış ve sağlık hizmetlerinin acil gereksinimlerini ortaya koymuştur. Bu çalışmanın verilerinden hareketle, sağlık hizmetlerinde refah devleti döneminde artan kamunun payının azaltılması ve özel sektörün bu hizmetlere teşvik edilmesi amacıyla yeni politikalar geliştirilmiştir (DPT, 1990: 17-19). Devlet Planlama Teşkilatı’nın söz konusu raporunda, sağlık sektörünün mevcut durumunu açıklamış ve serbest piyasa stratejisi, ulusal sağlık hizmeti stratejisi başlıklarıyla stratejiler belirlemiştir. Bu stratejiler doğrultusunda da 1990 yılında herkese sağlık hedeflerini belirleyen “Türkiye Ulusal Sağlık Politikası” belgesi hazırlanmıştır (Sağlık Bakanlığı, 1993: 7).

Türkiye’de sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi doğrultusunda ilk adım, 1990 yılında Dünya Bankası ile imzalanan İkraz Anlaşması ile atılmıştır. Anlaşma, devletin rolünü koruyucu sağlık hizmetleriyle sınırlayarak, tedavi edici hizmetlerinin özel sektör tarafından yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu doğrultuda, 224 sayılı “Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun”da değişiklik yapılarak, birinci basamak sağlık kurumlarında döner sermaye işletmesi kurulması zorunlu hale getirilmiş, böylece Türkiye’de sağlık hizmetleri fiyatlandırılmıştır. Ayrıca, hastanelerin özerkleştirilmesi gerektiği, 1990 sonrası iktidara gelen bütün hükümetler tarafından vurgulanmıştır (Sağlık Bakanlığı, 1993: 51-52). Ancak Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde hayata geçirilen uygulamalara kadar söz konusu çalışmalar sonuçlandırılmamıştır.

Bu dönemde sağlık kuruluşları arasında koordinasyon sağlanması ve iletişim-kayıt sistemlerinde düzenlemelere gidilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca rehabilite edici hizmetlerin arttırılacağı, hastanelerdeki yığılmaları önlemek amacıyla birinci basamak sağlık hizmetlerinin güçlendirileceği ve evde bakım hizmetlerinin geliştirileceği ifade edilmiştir. Sağlık hizmetleri sunumunda özel sektörden yararlanmak için teşvikler getirileceği ve sağlık sigortası kapsamının geliştirileceği de öne çıkan hedefler arasında yer almıştır (Özsarı, 2003-2002 :1998).

1980 sonrası uygulanan neo-liberal politikalar ışığında Türkiye’de sağlık sektöründeki değişiklikleri kalkınma planlarından da takip etmek mümkündür. Nitekim V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989) döneminde önceki kalkınma planlardan farklı olarak, özel sağlık kuruluşlarının ve hastanelerin teşvik edilmesinin kararlaştırıldığı görülmektedir. Böylelikle, sağlık hizmetlerinde ağırlığın kamu kesiminden özel sektöre kaydırılması ve sağlık sigortalarının devreye sokulması hedeflenmiştir (DPT, 152 :1985). 1990–1994 yıllarını kapsayan VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde de sağlık ekonomisti ve sağlık işletmecisi dâhil olmak üzere etkin bir insan gücü planlaması yapılması, tıp eğitimi müfredatında ve hekim istihdam politikalarında pratisyen hekimliği özendirici düzenlemeler yapılması, uzman açığı bulunan tıp dallarında uzmanlaşmanın teşvik edilmesi, hizmet talebinin karşılanmasında özel kesimden de yararlanılmak üzere gerekli teşviklerin sağlanması hedeflerinin yer aldığı görülmektedir (DPT, 1989: 290).

1996–2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde ise kaynakların etkin kullanılması, sistemin yeniden yapılandırılması, sağlık politikalarına süreklilik kazandıracak yasaların kararlılıkla uygulanması, sağlık hizmetleri sunan kamu kuruluşları arasında işbölümü ve işbirliği sağlanması kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda, kentlerde aile hekimliği sistemi oluşturulmasına, nüfus yoğunluğunun fazla olduğu kentlerde semt polikliniği uygulamasının yaygınlaştırılmasına, Sağlık Bakanlığı’nın doğrudan yataklı tedavi hizmeti sunumundaki rolünün azaltılmasına, hizmetin sunulmasında yerel yönetimlerin rolünün artırılmasına, sağlık hizmetlerinin her aşamasında toplumun katkı ve katılımının sağlanmasına karar verilmiştir (DPT, 1996: 45-46).

1985 yılından itibaren kalkınma planlarında sağlık hizmetlerinin özerkleştirilmesi ve özelleştirilmesine dair hedeflerin yer aldığı görülmektedir. Nitekim 2001–2005 yıllarını kapsayan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da hastanelerin idari ve mali özerkliğe ve kendi gelirleri ile giderlerini karşılayan bir yapıya kavuşturulmadığı, çağdaş işletmecilik anlayışıyla yönetilmelerinin sağlanmadığı belirtilmiştir. Ayrıca sağlık hizmetlerinin eşitlik ve hakkaniyet içinde, vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerine uygun, kaliteli, ulaşılabilir ve verimli bir şekilde sunulması, sağlık hizmet

sunumunun ve finansmanının birbirinden ayrılması, herkese sağlık sigortası kapsamında sağlık hizmetinden yararlanma hakkının sağlanması, semt polikliniği uygulamasının yeniden yapılandırılması, özel sağlık kuruluşlarının imkânlarından yararlanılması ve aile hekimliği uygulamasına geçilmesi kararlaştırılmıştır (DPT, 2000: 85-87).

Bu dönemde gündeme gelen ve sağlık sektörünü etkileyen bir başka önemli gelişme ise “Uluslararası Tahkim Kanunu”nun kabulüdür. Bu kanun uluslararası sermayenin sağlık sektörüne yapacağı yatırımlara imkân sağlamıştır. Yine bu dönemde, sağlık hizmetlerine önemli katkıları bulunan bir diğer kuruluş da General Agreement on Trade in Services (GATS)’tir. GATS ile Türkiye’nin Dünya Ticaret Örgütü’ne sunduğu taahhüt listesindeki hizmet sektörleri arasında, sağlıkla ilgili hizmetler de yer almaktadır. Türkiye, GATS çerçevesinde yabancı sermayenin bu alanlara yatırım yapma hakkını tanımıştır (Özen, 2002: 44; Soyer, 2003: 314).

Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesinde 2002’de Sağlık Bakanlığına bağlı 654 hastane, tüm hastanelerin %59’unu ve toplam hastane yatak sayısının %50’sini oluşturmaktaydı. Sosyal Sigortalar Kurumu, kendisine bağlı 120 hastane ve diğer sağlık tesisleriyle sağlık hizmeti sunmaktaydı. Üniversite hastaneleri az sayıda olmalarına rağmen üçüncü basamak hizmetlerinin ana sunucularıdır. Özel sektör 271 hastane ile toplam hastanelerin %24’ünü oluşturmaktaydı. Fakat özel sektör, tüm hastane yataklarının sadece %8’ine sahipti. Özel sektörün sağlık sunumu sistemine temel katkısı, ayaktan tedavi kuruluşları yoluyla olmuştur. Hekimlere, kamu tesislerinde ve kendi özel kliniklerinde yarı zamanlı çalışma izni verilmiştir (Sağlık Bakanlığı, 2010b; Sülkü, 2011: 15).

Tablo 2. Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi Hastane Sayısı (2002)

Yataklı Sağlık Kurumları	Sayı	Yüzde
Sağlık Bakanlığı	654	59
Sosyal Sigortalar Kurumu	120	11
Diğer Bakanlıklar	10	1
Üniversite	50	4
Belediyeler	9	4
Özel Sektör	271	24
Toplam	1114	100

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu

Sonuç olarak sağlık alanında kamu / özel sektör ayırımının özel sektör lehine genişlemeye başlaması, piyasa mekanizmasının benimsenmesi, özerkleştirmenin

sağlanması ile kamu yönetimi reformlarının gündeme taşıdığı konuların Türk sağlık sektörüne de yansımaya başladığını söylemek mümkündür. Kamu yönetimi reformu çerçevesinde sağlık sektöründe hayata geçirilen uygulamaları aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür (Balci, 2005: 6):

- Devletin ve piyasanın değişen rolü
- Özerkleşme
- Özelleştirme
- Hizmet alan kesimin (vatandaş) güçlendirilmesi

5. Sağlık Reformunun Analizi

Türkiye’de sağlığın korunmasının ve geliştirilmesinin devletin görevi olduğu, bunun sosyal devlet anlayışının vazgeçilemez bir sonucu olduğu anayasal teminat altına alınmıştır. 1990’lı yıllardan itibaren sağlık reformları uygulamaya konmakla birlikte, çoğunlukla söz konusu reformlar amacına ulaşmamış, siyasal iktidar değişiklikleriyle kümülatif bir reform uygulaması benimsemek yerine sil baştan yeni reform çalışmalarına girişilmiştir. Bunun sonucu olarak, sağlık hizmetlerinde yaşanan sıkıntılar ve sorunlar tam anlamıyla çözülememiştir. Sağlık sektöründe değişik dönemlerde gerçekleştirilen veya gerçekleştirilmeye çalışılan reform uygulamaları incelendiğinde, benzerlik arz ettiği görülmektedir. Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesinde genel sağlık sigortası, aile hekimliği gibi konular sağlık reformlarında dile getirilen, ancak uygulama alanı bulamayan konuların başında gelmektedir.

1980’li yıllar Avrupa’daki sağlık sistemlerinde reformların yaygın olarak görüldüğü yıllardır. Bu dönemde Avrupa ülkelerinde sağlık hizmetleri alanındaki reformlar, yoğun ve yaygın olarak hayata geçirilmiştir. Bu nedenle söz konusu dönemi “reformların epidemisi” tanımıyla nitelendirmek mümkündür (Freeman, 2000: 66). Bu tanımdan hareketle, son on yılda Türkiye’de sağlık alanında hayata geçirilen değişim-dönüşüm çabaları ile 1980’lerde başlayıp günümüze kadar süregelen sağlık reformları arasında bağ kurulabilir.

Çalışmanın bu bölümünde son dönemde Türkiye’de uygulanan sağlık reformu analiz edilmeye çalışılacaktır. Bu kapsamda 2003 yılında yürürlüğe giren Sağlıkta Dönüşüm Programı ve 2011 yılında Sağlık Bakanlığı teşkilat yapısında yaşanan değişim, sağlık hizmetlerinin özerkleşmesi ve özelleştirilmesi perspektifinde analiz edilecektir.

5.1. Sağlıkta Dönüşüm Programının Analizi

1980 sonrası dönemde dünyada serbestleşme, özelleştirme, deregülasyon ve işletmecilik uygulamalarının etkisiyle “piyasa” odaklı değerlere yapılan vurgu, geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini almaya başlamıştır. Bu küresel dönüşüm aynı zamanda Türkiye’de de kamu hizmetlerini, kamusal değer ve normları etkilemiştir. Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde ve küresel ekonomik krizle mücadelede ortaya konan başarılar, Türkiye’nin çeşitli alanlarda hayata geçirdiği kamu yönetimi reformları için ciddi bir çaba sarf ettiğinin göstergesi olarak kabul edilmektedir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2009: 153).

1990’ların başında Sağlık Projeleri adı altında ortaya atılan uygulamalarla birlikte, Türkiye’de de kamu yönetimi reformlarının sağlık sektörüne yansımalarını görmek mümkündür. Kamu yönetimi reformu çabaları kapsamında özel sektöre ait değer ve yöntemlerin kamu sektörüne adapte edilmesi gibi birtakım yapısal değişiklik girişimleri bu dönemden itibaren hayata geçirilmeye başlamıştır (Ateş, 2004: 35-36). Türkiye’de 1990 sonrası sağlık politikaları incelendiğinde, birbirini takip eden dönemlerde ortaya koyulan stratejilerin ve hedeflerin benzerlik arz ettiği görülmektedir. Temel ve koruyucu sağlık hizmetlerinin geliştirilmesinden sağlık hizmetlerinde özerkleştirme, hizmete erişim ve kalitenin iyileştirilmesinden hizmet sunumu ile finansmanın ayrılmasına kadar uzanan geniş bir alanda ortaya konan strateji ve hedeflerin, sağlık reformlarının ortak noktasını oluşturduğu söylenebilir (Sargutan, 1996: 78-93). Dünya Sağlık Örgütü’nün 1996 yılında yayınladığı (Health Care System in Transition: Turkey) raporda sağlık hizmetlerinde özerkleştirme, temel ve koruyucu sağlık hizmetlerinin geliştirilmesi gibi konulara değinilerek söz konusu değişime vurgu yapılmıştır (WHO, 1996: 6-14).

Sağlık sektöründe yaşanan sorunlar karşısında üretilen politika, strateji ve reformlar 2000’li yıllarda da belirgin bir farklılık göstermemektedir. Sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve ekonomik sunulması amacı Sağlıkta Dönüşüm Programı’nda yer aldığı gibi (Sağlık Bakanlığı, 2003: 24), 1990 sonrasında hayata geçirilen Birinci Sağlık Projesi’nde de politik amaç olarak belirlenmiştir (Savaş vd., 2002: 94). Dünya Bankası’nın 2002 yılında hazırladığı (Yaygınlığı ve Verimliliği İyileştirmek Amacıyla Sağlık Sektöründe Yapılan Reformlar: Türkiye) raporda yer alan öneri ve hedefler ile 1990’lı yılların başında gündeme gelen kapsamlı sağlık sektörü reformları benzerlik arz etmektedir (World Bank, 2003). Dolayısıyla Sağlıkta Dönüşüm Programı’nda ortaya konan ilkelerin 1980 sonrası gündeme getirilen politikalarla uyum içinde olduğu ve Türkiye’nin de diğer ülkelerin izlediği politikaları izlemekte olduğu sonucunu çıkarabiliriz (Balcı, 2005: 11).

Sağlık Bakanlığı’nın 1 Temmuz 2003 tarihinde başlattığı Sağlıkta Dönüşüm

Programı ile geçmiş dönemlerde hayata geçirilen reform ve proje çalışmaları değerlendirilerek yeni dönem için sağlık sistemi tasarlanması ve bu sisteme geçişi kolaylaştıracak gerekli değişikliklerin yapılması planlanmıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programı ile sağlık hizmetlerinin etkili, verimli ve hakkaniyete uygun bir şekilde organize edilmesi, finansman sağlanması ve sunulmasını hedeflenmiştir (Sağlık Bakanlığı, 2007: 268).

Küresel gelişmeleri gözetken, Türkiye’nin sosyo-ekonomik durumuna uygun, geliştirilebilir ve sürdürülebilir bir program olarak hazırlandığı ifade edilen Sağlıkta Dönüşüm Programı ile vatandaşların kaliteli sağlık hizmetlerine hakkaniyet içinde erişmeleri amaçlanmıştır. Programın politik ve metodolojik hazırlıkları yapılırken, sağlık politikalarının değişim sürecinin sağlıklı işlenmesini sağlamak için aşamalı ve süreklilik arz eden bir politika döngüsü öngörülmüştür. Buna göre önce sorunlar tanımlanmış ve bu sorunlara zemin oluşturan şartlar analiz edilmiş, buna göre sorunu gidermeye yönelik politika geliştirilmiş, bu politikayı hayata geçirecek kararlar alınmış, ardından bu kararlar uygulanmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2008: 25).

OECD ve orta gelir gelirli ülkelerle kıyaslandığında geri kalmış sağlık sonuçları, sağlık hizmetlerine erişimdeki hakkaniyetsizlikler, sağlık hizmetleri finansmanı ve sunumunda verimsizliğe yol açan ve mali sürdürülebilirliği zayıflatan parçalı yapı, düşük hizmet kalitesi ile vatandaşlara sınırlı cevap verebilirlik sorunlarını ele almak üzere tasarlanan Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın amacı; yönetim, verimlilik, hasta ve çalışan memnuniyeti ile uzun vadeli mali sürdürülebilirliği iyileştirerek sağlık sistemini daha etkili hale getirmek olarak ifade edilmiştir. Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında öngörülen kilit özellikteki kurumsal değişiklikler şunlardır (OECD, 2008: 36):

- Kılavuzluk işlevinin güçlendirilmesi amacıyla Sağlık Bakanlığı’nın yeniden yapılandırılması,
- Sosyal güvenlik programlarını tek bir çatı altında birleştirecek tek bir satın alıcı bünyesinde genel sağlık sigortasının kurulması,
- Kamu hastanelerine özerklik tanımak, aile hekimliği modeline dayalı güçlü bir koruyucu sağlık ve birinci basamak sağlık hizmetleri sistemi oluşturmak, etkili bir sevk sistemi kurmak ve sağlık kuruluşlarındaki hizmet kalitesini iyileştirmek.

Sağlıkta Dönüşüm Programı’nın hedefleri üzerinde kısaca durmak gerekirse; öncelikle uygulanacak politikalar sonucunda toplumun sağlık düzeyinin yükseltilmesi hedeflenmektedir. Sağlık hizmet sunumunda öncelikli hedef, insanların hastalanmasının önlenmesi, yani koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik verilmesi

olarak belirlenmiştir. İkinci olarak, insan kaynaklarının dağılımı, malzeme yönetimi, akılcı ilaç kullanımı, sağlık işletmeciliği ve koruyucu hekimlik uygulamaları yoluyla kaynakların verimli kullanılması hedefine işaret edilmektedir. Son olarak ise, toplumu oluşturan bireylerin sağlık hizmetlerine ihtiyaçları ölçüsünde erişimleri, hizmetlerin finansmanına mali güçleri oranında katkıda bulunmaları ve sağlık göstergeleri ile ilgili farklılıkların azaltılması gelmektedir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın amacını sağlık hizmetlerinin organizasyonunda, finansmanında ve sunumunda *etkililik*, *verimlilik* ve *hakkaniyet* ilkelerine göre hareket edilmesi şeklinde ifade etmek mümkündür (Sağlık Bakanlığı, 2004: 81). Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın amaçları üzerinde kısaca durmak gerekirse; etkililikten kasıt, uygulanacak politikaları sonucunda toplumun sağlık düzeyinin yükseltilmesi hedeflenmektedir. Sağlık hizmet sunumunda öncelikli hedef, insanların hastalanmasının önlenmesi, yani koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik verilmesi olarak belirlenmiştir. Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın ikinci amacı, sağlık hizmetlerinde verimliliğin esas alınmasıdır. Verimlilik, kaynakları uygun şekilde kullanarak maliyeti düşürüp, aynı kaynakla daha fazla hizmetin üretilmesidir. İnsan kaynaklarının dağılımı, malzeme yönetimi, akılcı ilaç kullanımı, sağlık işletmeciliği ve koruyucu hekimlik uygulamalarında verimlilik ön planda olmalıdır. Son olarak, sağlık hizmet sunumunda hakkaniyet ilkesi temel amaç olarak belirlenmiştir. Hakkaniyet ilkesinden kasıt, toplumu oluşturan bireylerin sağlık hizmetlerine ihtiyaçları ölçüsünde erişimleri, hizmetlerin finansmanına mali güçleri nispetinde katkıda bulunmaları ve sağlık göstergeleri ile ilgili farklılıkların azaltılmasıdır.

Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın temel amaçları incelendiğinde, kamu yönetimi reformunun sağlık sektörüne yansımalarının izlerini taşıdığı öne sürülebilir. Nitekim profesyonel yönetim oluşturma, standartları belirginleştirme ve performansı ölçme, çıktı kontrolüne önem verme, desantralizasyon, müşteri odaklılık, rekabete vurgu yapma, özel sektör yöntemlerine başvurma, kaynak kullanımından disiplin sağlama gibi kamu yönetimi reformunun temel unsurlarının (Özer, 2005: 240-248) kısmen de olsa Sağlıkta Dönüşüm Programı ile Türk sağlık sektöründe hayata geçirilmeye çalışıldığını söylemek mümkündür (Balcı, 2005: 59).

Sağlık hizmetlerinin organizasyonunda, finansmanında ve sunumunda performans kriterlerini amaç edinen Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın temel ilkelerini dokuz başlıkta toplamak mümkündür (Sağlık Bakanlığı, 2003: 25):

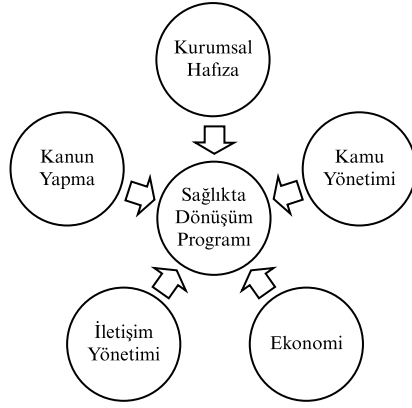
- *İnsan merkezlilik*: Bireyin ihtiyaç, talep ve beklentilerinin esas alınmasıdır.
- *Sürdürülebilirlik*: Sistemin ülkenin koşulları ve kaynakları ile uyumlu olarak kendini finanse etmesi ve hizmet sürekliliğinin sağlanmasıdır.
- *Sürekli kalite gelişimi*: Sistemin sürekli kendini değerlendirerek, hata-

larından öğrenmeyi sağlayacak bir geri bildirim mekanizması oluşturulmasıdır.

- *Katılımcılık*: İlgili tüm tarafların görüş ve önerilerinin alınması, yapıcı bir tartışma ortamı sağlayacak platformların oluşturulması, ayrıca sağlık sektörünün bütün bileşenlerinin sistemin kapsamı içine alınarak, uygulamada kaynak birliğinin sağlanmasıdır.
- *Uzlaşmacılık*: Demokratik bir yönetimin gereği olarak sektörün farklı bölümleri arasında karşılıklı çıkarları gözeterek ortak noktalarda buluşma arayışıdır.
- *Gönüllülük*: Sistemde hizmet üreten ve hizmet alan kesimlerin, teşvik edici önlemler doğrultusunda gönüllü bir şekilde yer almalarıdır.
- *Güçler ayrılığı*: Sağlık hizmetlerinin finansmanını sağlayan, planlamasını yapan, denetimi üstlenen ve hizmeti üreten güçlerin birbirinden ayrılması ilkesidir.
- *Özerkleştirme*: Değişip gelişen koşullara ve çağdaş anlayışa uygun olarak yerinden yönetim ilkesinin hayata geçirilmesidir.
- *Hizmette rekabet*: Sağlık hizmet sunumunun tekel olmaktan çıkarılıp, farklı hizmet sunucularının yarışmasının sağlanmasıdır. Böylece sürekli kalite artırımına ve maliyet azalmasına yönelik bir teşvik ortamının oluşması hedeflenmektedir.

Sağlık sektörünü bütün boyutları ile kavramak üzere şekillendirilen Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın her bileşen bir diğeri ile ilişkilendirilmiş olup, programın bütünlüğü içinde uygun olabilecek çözümleri ortaya koymaktadır (Sağlık Bakanlığı, 2004: 82). Bu çerçevede Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın dokuz bileşenini dört kategoride toplamak mümkündür:

- Temel sağlık hizmetlerinin güçlendirilmesi,
- Özerk sağlık işletmelerinin hayata geçirilmesi,
- Ulusal düzeyde etkin ilaç ve tıbbi malzeme yönetimi,
- Sağlık hizmetlerinin finansmanı.



Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2003: 26

Sağlık sektörünü bütün boyutlarıyla kavramak üzere şekillendirilen Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın sağlık politikaları, stratejileri ve reformlarında bugüne kadar şekillenen kurumsal hafızayı yok saymadan, gerekli yasal düzenlemeleri yaparak, konunun “yönetim” ve “ekonomi” ayakları göz önünde bulundurarak, hedef ve uygulamalar açısından “iletişim” unsurundan yeterince faydalanılması esasları çerçevesinde hazırlandığı ileri sürülmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2003: 26). Buna göre Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın dayanaklarını “kurumsal hafıza”, “yasal düzenleme”, “kamu yönetimi”, “ekonomi” ve “iletişim yönetimi” başlıkları altında toplamak mümkündür.

2003 yılında hayata geçirilen Sağlıkta Dönüşüm Programı sağlığın geliştirilmesi ve sağlıklı hayat programları, sektörler arası işbirliği için çok yönlü sağlık sorumluluğu ve uluslararası alanda Türkiye'nin gücünü artıracak sınır ötesi sağlık hizmetleri hedefleriyle sürdürülmek istenmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2008: 21). Diğer taraftan, vatandaşların sağlığına yönelik riskleri azaltmak, sağlığı korumak ve geliştirmek, sağlık hizmetlerinin etkin, verimli, hakkaniyetli ve erişilebilir olmasını sağlamak, sağlık hizmetlerinin performansını ve kalitesini artırmak, hesap verebilirliği ve şeffaflığı sağlamak, merkez ve taşra teşkilatının yeniden yapılandırılmasını sağlamak; sağlık hizmetlerinde insan odaklı yaklaşımı esas alarak ihtiyaç ve beklentilere cevap verebilirliği sağlamak gibi Sağlık Bakanlığı'nın 2010-2014 yılları arasını kapsayan Stratejik Planı'nda belirlenen amaçların da yeni paradigmayı yansıttığı görülmektedir (Sağlık Bakanlığı, 2010a: 52).

Tablo 3. Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Hastane Sayısı

Sektör	2002		2012		Fark %
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	
Sağlık Bakanlığı	774	67	832	56	-11
Üniversite	50	4	65	4	0
Diğer	61	5	45	3	-2
Özel Sektör	271	24	541	37	+13
Toplam	1156	100	1483	100	

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2013: 65

Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında sağlık hizmetlerinde özel sektörünün payının arttığı görülmektedir. 2002 yılında özel sektöre ait 271 hastanenin tüm hastanelerin 24%'ünü; Sağlık Bakanlığı, üniversiteler ve diğer kamu kurumlarına ait 885 hastanenin ise tüm hastanelerin %76'sını oluşturduğu görülmektedir. 2012 yılında gelindiğinde özel sektöre ait hastane sayısında önemli oranda artış olduğu anlaşılmaktadır. 2012 yılında özel sektöre ait 541 hastane tüm hastanelerin %37'sini oluştururken; Sağlık Bakanlığı, üniversiteler ve diğer kamu kurumlarına ait 942 hastanenin ise tüm hastanelerin %63'ünü oluşturduğu görülmektedir. Bu sonuca göre Sağlıkta Dönüşüm Programı ile sağlık hizmeti sunumunda özel sektörün payının %13 arttığını söylemek mümkündür (Tablo 3).

Tablo 4. Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Hastane Yatağı Sayısı

Sektör	2002		2012		Fark %
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	
Sağlık Bakanlığı	107.397	65	122.322	61	-4
Üniversite	26.341	16	35.150	18	+2
Diğer	18.349	11	6.833	3	-8
Özel Sektör	12.387	8	35.767	18	+10
Toplam	164.474	100	200.072	100	

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2013: 65

Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında özel sektöre ait hastane yatağı sayısı da artış göstermiştir. Nitekim 2002 yılında özel sektöre ait hastane yatağı, toplam hastane yatağının %8'ini oluştururken; 2012 yılında bu oran %18'e yükselmiştir. Bu sonuç, özel sektöre ait hastane sayısındaki artışa paralel olarak hastane yatağını sayısının da arttığını göstermektedir (Tablo 4).

Tablo 5. Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Yoğun Bakım Yatağı Sayısı

Sektör	2002		2012		Fark %
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	
Sağlık Bakanlığı	869	39	10.321	44	+5
Üniversite	353	16	4.236	18	+2
Özel Sektör	992	45	9.049	38	-7
Toplam	2214	100	23.606	100	

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2013: 69

Diğer taraftan, Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında özel sektöre ait yoğun bakım yatağı sayısında düşüş yaşanmıştır. Her ne kadar özel sektöre ait yoğun bakım yatağı sayısı 2002 yılında 992'den 2012 yılında 9.049'a çıkmışsa da, sağlık sektörü içindeki payı %45'ten %38'e gerilemiştir. Kamu sektörüne ait yoğun bakım yatağı sayısı ise 2002 yılında 1.222'den 2012 yılında 14.557'ye yükselerek, sağlık sektörü içindeki payı %7 oranında artış göstermiştir. Yoğun bakım ünitelerinin teknolojik altyapıya sahip olması ve bu nedenle yüksek maliyetli yatırımlar gerektirmesinin yanı sıra, Sağlık Bakanlığı'nın yoğun bakım hizmetlerine önem vermesi sonucunda bu alanda kamu sektörünün payının arttığı düşünülmektedir (Tablo 5).

Tablo 6. Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Hemodiyaliz Merkezi Sayısı

Sektör	2002		2012		Fark %
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	
Sağlık Bakanlığı	235	53	419	50	-3
Üniversite	39	9	54	6	-3
Özel Sektör	170	38	377	44	+6
Toplam	444	100	850	100	

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2013: 72

Benzer şekilde Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında özel sektöre ait hemodiyaliz merkezi sayısının da arttığı görülmektedir. 2002 yılında özel sektöre ait 170 hemodiyaliz merkezinin tüm hemodiyaliz merkezinin %38'ini, kamu sektörüne ait 274 hemodiyaliz merkezinin ise tüm hemodiyaliz merkezinin %62'sini oluşturduğu görülmektedir. 2012 yılında özel sektöre ait 377 hemodiyaliz merkezi tüm hemodiyaliz merkezinin %44'ünü oluştururken, kamu sektörüne ait 473 hemodiyaliz merkezinin ise tüm hemodiyaliz merkezinin %56'sını oluşturduğu görülmektedir. Bu sonuca göre Sağlıkta Dönüşüm Programı ile hemodiyaliz hizmeti sunumunda özel sektörün payının %6 arttığını söylemek mümkündür (Tablo 6).

Tablo 7. Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Hemodiyaliz Cihazı Sayısı

Sektör	2002		2012		Fark %
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	
Sağlık Bakanlığı	1.510	31	4.715	30	-1
Üniversite	872	18	988	6	-12
Özel Sektör	2.509	51	9.993	64	+13
Toplam	4.891	100	15.696	100	

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2013: 72

Özel sektöre ait hemodiyaliz merkezi sayısındaki artışa uyumlu olarak, Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında özel sektöre ait hemodiyaliz cihazı sayısının da arttığı görülmüştür. 2002 yılında özel sektöre ait 2.509 hemodiyaliz cihazının tüm hemodiyaliz cihazının %51'ini, kamu sektörüne ait 2.382 hemodiyaliz cihazının ise tüm hemodiyaliz cihazının %49'unu oluşturduğu görülmektedir. 2012 yılına gelindiğinde ise özel sektöre ait 9.993 hemodiyaliz cihazı tüm hemodiyaliz cihazının %64'ünü oluştururken, kamu sektörüne ait 5.703 hemodiyaliz cihazının ise tüm hemodiyaliz cihazının %36'sını oluşturduğu görülmektedir. Bu sonuca göre de Sağlıkta Dönüşüm Programı ile hemodiyaliz hizmeti sunumunda özel sektörün payının arttığı görülmektedir (Tablo 7).

Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında özel sektöre ait hastane, yatak, hemodiyaliz, MR cihazı, BT cihazı, ultrason cihazı vb. sayısında ciddi artışlara rağmen toplam sağlık harcamaları içinde özel sektörün payındaki düşüşte, 2008 yılında Genel Sağlık Sigortası uygulamasına geçilmesi ve bunun sonucunda önemli ölçüde artan sosyal güvenlik harcamalarının etkisi vardır (Sağlık Bakanlığı, 2013: 72-77). Diğer taraftan siyasi partiler, bürokrasi ve vatandaşlar tarafından sağlık hizmetlerinin bir kamu hizmeti olduğuna yönelik kanaatlerin yaygınlığının da bu sonuç üzerinde etkisi olduğu düşünülmektedir. Türkiye'de bir sağlık hizmeti özel sektör tarafından sunulsa bile kamu hizmeti olduğuna yönelik algının yerleşmiş olması, sağlık hizmetleri sunumunda kamunun rolünün azalmamasında önemli bir etkidir.

Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında sağlık hizmeti sunumunda özel sektörün payındaki artışı sadece hastane sayısındaki artışla sınırlandırmamak gerekmektedir. Bu dönemde kamu hastaneleri verimliliklerini artırmak, tıbbi hizmetler üzerine yoğunlaşabilmek için altyapı hizmetlerini (bilgi teknolojileri, güvenlik, temizlik, lojistik, yemek gibi), özel firmalardan hizmet alımı yoluyla temin yoluna gitmişlerdir. Ayrıca kamu hastanelerinin teknolojideki en son yeniliklerden yararlanmak, kaliteli sağlık hizmeti üretmek ve sunmak için özel sağlık kurumlarından teşhis/tanı hizmetleri satın alması yaygınlaşmıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programı

ile özel sağlık kurumlarına erişim kolaylaşmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu, ayakta ve yatan hasta hizmetleri sunumu için özel kurumlarla sözleşmeler yapmıştır. Bu teşviklerle özel hastane sayısı yüksek artış göstermiş ve hastane sektörünün dinamikleri değişmiştir (Sülkü, 2011: 15-16).

Sağlık hizmetleri sunumunda özel sektörünün rolünün belirlenmesinde göz önünde bulundurulmuş önemli kriterlerden birisi de sağlık harcamalarıdır. Toplam sağlık harcamaları içinde özel sektörün sahip olduğu pay, o ülkenin yürüttüğü sağlık reformunun kapsamını ve içeriğini belirlediği gibi (Gupta vd., 2012: 5-7), sağlık hizmetleri sunumunda özel sektörün rolündeki değişim hedefleri açısından da önemlidir (Soto vd., 2012: 38). Bu çerçevede Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında sağlık hizmeti sunumunda özel sektörün payının azaldığını söylemek mümkündür. Nitekim Türkiye’de 2002’de toplam sağlık harcamaları içinde kamu %70, özel sektör %30 paya sahipken, 2012’de toplam sağlık harcamaları içinde kamunun payı %76’ya yükselmiş, özel sektörün payı ise %24’e düşmüştür (Tablo 8).

Tablo 8. Sağlık Harcamaları (000 000 TL)

Yıl	Devlet				Özel Sektör			Genel Toplam
	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim	Sosyal Güvenlik	Toplam	Hane-halkı	Diğer*	Toplam	
2002	5.283	356	7.631	13.270	3.725	1.779	5.504	18.744
2003	6.317	482	10.662	17.462	4.482	2.235	6.817	24.279
2004	7.659	500	13.231	21.389	5.775	2.856	8.632	30.021
2005	9.520	467	14.000	23.987	8.049	3.323	11.372	35.359
2006	11.766	683	17.677	30.116	9.684	4.269	13.953	44.069
2007	13.966	867	19.697	34.530	11.105	5.269	16.374	50.904
2008	15.948	865	25.346	42.159	10.036	5.545	15.850	57.740
2009	17.946	667	28.277	46.890	8.142	2.879	11.021	57.911
2010	17.209	577	30.695	48.482	10.062	3.134	13.196	61.678
2011	19.086	557	34.937	54.580	10.590	3.438	14.028	68.607
2012	16.348	662	41.630	58.640	11.750	5.968	17.718	76.358

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu

Ülke içinde bir sektörün ekonomik büyüklükteki payında göz önünde bulundurulmuş ölçütlerden biri de gayri safi yurt içi hâsıladır. Aynı zamanda sağlık harcamaları, bir ülkenin sağlık statüsüne belirleyen önemli göstergelerden biridir

(Çelik, 303 :2013). Bir ülke sınırları içerisinde belli bir zaman içinde üretilen tüm nihai mal ve hizmetlerin para birimi cinsinden değerini ifade eden gayri safi yurt içi hâsılda sağlık harcamalarının kamu ve özel sağlık harcamalarını dağılımı, sağlık sektöründe kamu ve özel sektörün payını göstermesi açısından önemlidir. Bu çerçevede Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında gayri safi yurt içi hâsıla içinde kamu sağlık harcamalarının payının arttığı, özel sağlık harcamalarının payının ise azaldığı görülmüştür. 2002 yılında kamu sağlık harcamalarının gayri safi yurt içi hâsıla içindeki payı 3,79% iken, özel sağlık harcamalarının payı 1,57% olarak gerçekleşmiştir. 2012 yılında ise gayri safi yurt içi hâsıla içinde kamu sağlık harcamalarının payı 4,14%'e yükselmiş, özel sağlık harcamalarının payı ise %1,25'e gerilemiştir. Her ne kadar sağlık hizmetleri sunumunda özel sektörün payının arttığı 2005 yılında özel sağlık harcamalarının gayri safi yurt içi hâsıla içindeki payında bir artış yaşanmışsa da, 2008 yılında Genel Sağlık Sigortası'nın hayata geçmesiyle birlikte düşüşe geçmiştir (Tablo 9).

Tablo 9. Yıllara Göre Kamu ve Özel Sağlık Harcamasının GSYİH İçindeki Payı (%)

Yıl	Kamu Sağlık Harcaması	Özel Sağlık Harcaması	Toplam
2002	3,79	1,57	5,36
2003	3,84	1,50	5,34
2004	3,83	1,54	5,37
2005	3,70	1,75	5,45
2006	3,97	1,84	5,81
2007	4,10	1,94	6,04
2008	4,44	1,64	6,08
2009	4,92	1,16	6,08
2010	4,41	1,20	5,61
2011	4,21	1,08	5,29
2012	4,14	1,25	5,39

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2013: 156

* “Diğer” sağlık harcamaları; özel sigorta şirketleri, sivil toplum kuruluşları ve özel işletmelerin yaptığı sağlık harcamalarını kapsamaktadır.

Tablo 10. Yıllara Göre Kişi Başı Kamu ve Özel Sağlık Harcaması (TL)

Yıl	Kamu Sağlık Harcaması	Özel Sağlık Harcaması	Toplam
2002	514	212	726
2003	532	208	741
2004	594	239	832
2005	608	288	896
2006	688	318	1.006
2007	715	339	1.056
2008	782	289	1.071
2009	808	190	998
2010	759	207	966
2011	793	204	997
2012	783	237	1.020

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2013: 157

Sağlıkta Dönüşüm Programı öncesi ve sonrasında kişi başı kamu ve özel sağlık harcaması incelendiğinde de benzer bir durumla karşılaşılmaktadır. 2002 yılında kişi başı kamu sağlık harcaması 514 TL iken, özel sağlık harcaması 212 TL olarak gerçekleşmiştir. 2012 yılına gelindiğinde kişi başı sağlık harcaması 783 TL'ye, özel sağlık harcaması ise 237 TL'ye yükselmiştir. Diğer bir ifadeyle, Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında kişi başı sağlık harcaması içinde kamu sağlık harcamalarının payı %71'den %77'ye yükselirken, özel sağlık harcamalarının payı %29'dan %23'e düşmüştür. Bu sonuca göre, her ne kadar sağlık hizmeti sunumunda özel sektörün payı artsa da, sağlık sektörünün ekonomik büyüklüğünde kamunun ağırlığının artmaya devam ettiği anlaşılmaktadır (Tablo 10).

Sonuç olarak Sağlıkta Dönüşüm Programı ile sağlık hizmetlerinin özerkleşmesinde önemli adımlar atılmakla birlikte, sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesinde mesafe kaydedilemediği ve kamu sektörünün ağırlığını koruduğu görülmektedir. Bu çerçevede Türkiye'de kamu yönetimi reformunun sağlık sektörüne yansımaları olarak değerlendirebileceğimiz Sağlıkta Dönüşüm Programı uygulamalarını aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür (Balci ve Kırılmaz, 2007: 156-160):

- Planlayıcı ve denetleyici Sağlık Bakanlığı,
- Özerkleştirme,
- Kaynak kullanımında etkinlik,
- Özel sektörden hizmet satın alımı,
- Özel sektörün teşvik edilmesi,
- Sözleşmeli sağlık personeli istihdamı,

- Performansa dayalı ücret,
- Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması,
- İdari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmeleri,
- Özel sektörün sağlık hizmet sunumuna katılımının etkinleştirilmesi.

5.2. Sağlık Bakanlığı Teşkilat Yapısında Yaşanan Değişimin Analizi

Sağlıkta Dönüşüm Programı ile sağlık hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik önemli adımlar atılmıştır. Sağlık hizmetlerinin organizasyonunda, finansmanında ve sunumunda etkililik, verimlilik ve hakkaniyet ilkelerini temel amaç olarak belirleyen söz konusu sağlık reformu kapsamında hayata geçirilmesi planlanan uygulamalardan biri de Sağlık Bakanlığı'na bağlı kuruluşların yerinden yönetim ilkeleri doğrultusunda yapılandırılmasının sağlanması ve Bakanlığın planlama yapan stratejik bir örgüt yapısına kavuşturulmasıdır (Sağlık Bakanlığı, 2003: 26-27).

2003 yılından bu yana “aile hekimliği”, “yaygın ve kolay erişilebilir sağlık hizmeti”, “kamu sağlık hizmeti sunumunun tek çatı altında toplanması”, “genel sağlık sigortası”, “idari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmeleri”, “nitelikli ve etkili sağlık hizmetleri için kalite çalışmaları” gibi önemli pek çok çalışmanın Sağlık Bakanlığı tarafından hayata geçirildiği görülmektedir. Ancak 2011 yılına kadar geçen süre zarfında Sağlık Bakanlığı'nın teşkilat yapısında planlanan değişikliğin gerçekleştirilemediği görülmektedir. Kuşkusuz bu durum Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın hedeflerinden sadece birinde sapmanın ötesinde, sağlık hizmetlerinin özerkleşmesi ve özelleştirilmesi açısından da önemli adımların atılmasının önünde bir engel olarak değerlendirilebilir.

Sağlık Bakanlığı teşkilat yapısına yönelik düzenlemelerden ilki, 1936 yılında çıkarılan 3017 sayılı “Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti Teşkilât ve Memurin Kanunu”, ikincisi 1983 yılında çıkarılan 181 sayılı “Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, son düzenleme ise 2011 yılında çıkarılan 663 sayılı “Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”dir. Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlığın sağlık sistemi içerisinde politika belirleme, düzenleme ve denetleme konumunun ön plana çıkarıldığı, il düzeyinde Bakanlığa bağlı hastanelerin kamu hastaneleri birlikleri çatısı altında birleştirildiği ve birliklerin de bağlı kuruluş statüsündeki Kamu Hastaneleri Kurumu'na bağlandığı, kamu hastaneleri birliklerinde profesyonel yönetime geçildiği ve sağlık hizmetlerinin daha fonksiyonel birimlere ayrıldığı bir teşkilat yapısı oluşturulmuştur.

Sağlıkta Dönüşüm Programı ile Sağlık Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılarak sağlık hizmeti üreten bir kurum olmaktan çıkarılması, Bakanlığın yalnızca politika belirleyen, koordinasyon sağlayan ve sağlık piyasasını denetleyen ve düzenleyen bir kuruma dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Bu amaç kamunun neo-liberal ekseninde yeniden yapılandırılmasına da uygundur. 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırılması; bu doğrultuda Bakanlığın küçük, düzenleyici ve denetleyici bir yapıya kavuşturulmasını öngörülmüştür (Dericioğulları Ergun ve Sallan Gül, 2010: 220-221).

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlık teşkilat yapısı, “Bağlı Kuruluşlar”, “Sağlık Politikaları Kurulu” ve “Hizmet Birimleri” şeklinde daha fonksiyonel bir şekle dönüştürülerek hizmet sunma, politika belirleme, denetleme, kontrol, izleme ve planlamaya yönelik hizmetler arasında bir ayrıma gidilmiştir. Ayrıca yeni yapıda doğrudan bakana bağlı bir bakan yardımcılığı kadrosu tahsis edilmiştir.

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sağlık Bakanlığında politika belirleyen ve hizmet sunan birimler ayrılmıştır. Bu noktada sağlık hizmetlerinde politikaların belirlenmesi, düzenleme ve denetiminin yapılması ile hizmet sunumuna yönelik yetki ve görevlerin merkeziyetçi bir anlayışla Sağlık Bakanlığı'nda toplanmasından dolayı ortaya çıkan sorunların giderilmesi amacıyla, Bakanlığın planlayıcı ve denetleyici kapasitesinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir.

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kamu sağlık sektöründe profesyonel yönetime geçişe imkân sağlamıştır. Bakanlık merkez teşkilatındaki fonksiyonel ayırım ve uzmanlaşmaya dayalı yapının yerel yönetimlere kadar devam ettirildiği görülmektedir. Kamu Hastaneleri Birliği'nin en üst yöneticisi genel sekreterdir. Birlik teşkilat yapısında genel sekretere bağlı tıbbi hizmetler, idari hizmetler ve malî hizmetler başkanlıkları yer almaktadır. Birliğe bağlı hastanelerin, hastane yöneticisi tarafından yönetileceği, hastane yöneticisine bağlı olarak başhekim ve başhekim yardımcılığı, idarî ve malî işler müdürlüğü ile sağlık bakım hizmetleri müdürlüklerinin oluşturulacağı ifade edilmiştir.

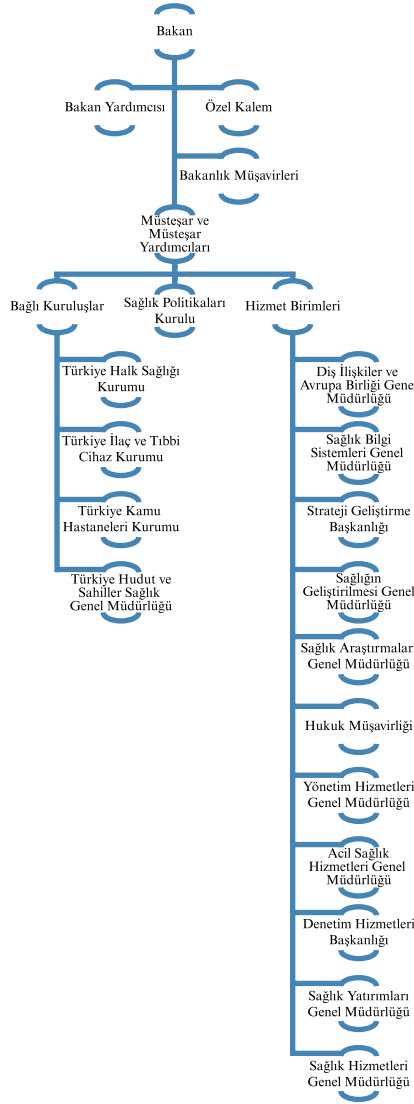
663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile merkezde toplanmış hizmetler daha fonksiyonel kuruluşlara ve yerel yönetimlere devredilmiştir. Bakanlık teşkilat yapısı, “Bağlı Kuruluşlar”, “Sağlık Politikaları Kurulu” ve “Hizmet Birimleri” şeklinde daha fonksiyonel bir yapıya dönüştürülmüştür. Sağlık Politikaları Kurulu, sektörde yer alan ilgili kesimlerin de katılımına ol anak sağlayacak şekilde Bakanlığın sağlık sisteminin yönetilmesi ve politika belirleme ile ilgili temel görevlerini yerine getirmek üzere oluşturulmuştur. Bakanlığın taşra teşkilatında da fonksiyonel ayrışmaya ve uzmanlığa dayalı yeni hizmet birimleri oluşturulmuştur. Bakanlık bünyesinde mevcut il sağlık müdürlüklerinin yanında ihtiyaca göre il-

çelerde de ilçe sağlık müdürlükleri oluşturulmaya başlanmıştır. 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de il sağlık müdürlüğünün görevi, bağlı kuruluşların il teşkilatları arasındaki koordinasyonu sağlamak, acil sağlık hizmetlerini yürütmek ve sağlık hizmetleri yönünden ilin durumunu belirli aralıklarla Bakanlığa rapor etmek şeklinde ifade edilmiştir.

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeni teşkilat yapısında bağlı kuruluşlar ve bunlara ait taşra örgütleri oluşturulmuştur. Türkiye Halk Sağlığı Kurumu'nun taşra teşkilatı, İl Halk Sağlığı Müdürlükleri, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun taşra örgütü ise Kamu Hastane Birlikleridir. Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, temel sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden; Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ise ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmeti sunan sağlık kuruluşlarının açılması, işletilmesi, faaliyetlerinin izlenmesi, değerlendirilmesi, denetlenmesi ve bu hastanelerde her türlü koruyucu, teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu tutulmuştur.

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılmasının önü açılmıştır. Yönetici atama ve görevden alma süreçlerinde kurumsal performans ve yönetici performansı ölçütleri getirilmiştir. Performans denetiminin ve hesap verebilirliğin sağlanmasında kamu hastane birliklerinde yönetici pozisyonunda çalışanların esnek istihdam modeli olan sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilmeleri öngörülmüştür. Kamu hastane birliklerinde genel sekreter olarak atanabilmek için 8 yıl, diğer yönetici pozisyonları içinse 5 yıllık kamu veya özel sektör tecrübesi yeterli kabul edilmiş ayrıca, sözleşmeli statüdeki personelin iş akdinin devam ettirilmesi, bireysel ve kurumsal performans hedeflerindeki gerçekleştirmelere bağlanmıştır. 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yönetici pozisyonlarına yapılan atamalarda kariyer sisteminin yerine, özel sektör istihdam anlayışının benimsendiği ve özel sektörden profesyonel yönetici atamasının yolu açılmıştır.

Şekil 4. 663 Sayılı KHK Döneminde Sağlık Bakanlığı Merkez Teşkilatı (2011)



Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 2012: 6

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile idari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmelerinin oluşturulmasında önemli adımlar atılmıştır. Bu kapsamda sağlık hizmeti sunan kuruluşların idari ve mali özerklikleri artırılarak yerinden yönetilmelerine imkân sağlanmıştır. Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu bünyesinde her ilde kamu hastane birlikleri kurulmuş olup, birliğin en üst karar ve yürütme orga-

nı genel sekreterliktir. Genel sekreterlik teşkilatı tıbbî hizmetler, idarî hizmetler ve malî hizmetler başkanlıkları şeklinde uzmanlaşmaya dayalı fonksiyonel birimlere ayrılmıştır. Genel sekretere sağlık tesislerinin işletilmesi, açılması, birleştirilmesi, personelin atanması, denetlenmesi ve nakli gibi konularda geniş yetkiler verilmiştir. Bağlı kuruluşlara görev alanları ile ilgili her türlü hizmetin sunulması, personelin atanması, nakil, özlük, ücret, emeklilik ve benzeri işlemlerinin yürütülmesi, her türlü satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, idari ve mali hizmetlerin yürütülmesi konusunda da görev ve yetki verilmiştir. Bu düzenleme ile bağlı kuruluşların idari ve mali yönden özerklikleri artırılırken, insan kaynakları yönetimi konusunda da genel sekretere geniş yetkiler tanınmıştır.

Sonuç olarak Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın tamamlayıcısı olan 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile hayata geçirilen uygulamaların sağlık hizmetlerine yansımalarını aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür (Lamba vd., 2014: 64-70):

- Politika belirleyen ve hizmet sunan birimlerin ayrılması
- Kamu sağlık sektöründe profesyonel yönetime geçilmesi
- Özerkleşme ve yerelleşme
- Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması
- İdari ve mali özerkliğe sahip sağlık işletmeleri

6. Değerlendirme ve Sonuç

20. yüzyılın sonlarında ortaya çıkan kaynakların yetersizliği, ihtiyaç ve beklentilerin artması durumu; refah devleti anlayışından vazgeçilmesi sonucunu doğurmuş, değişim dinamiklerinin de etkisiyle devletin tanımının ve rolünün yeniden belirlenmesini zorunlu kılmıştır. Özellikle kamu harcamalarının devlet bütçesindeki payının karşılanamaz duruma gelmesi, devletin yapısal ve işlevsel dönüşümüne yol açmış; yeniden yapılandırma ve kurumsal küçülme yaklaşımları, günümüzde kamu yönetiminin esasını ve işleyişini belirleyen en önemli faktör olmuştur. Diğer bir ifadeyle, kamu sektörüne yöneltilen eleştiriler, kuramsal değişim, mali kriz, beklentilerin artması ve farklılaşması gibi nedenlerle 1980'lerin başında kamu yönetimi alanında önemli bir paradigma değişimi ortaya çıkmıştır. Söz konusu değişimi kısaca, kamu yönetiminin kendi içinde ve çevresiyle olan ilişkilerde kapsamlı ve radikal bir yapılanma süreci olarak ifade etmek mümkündür.

Yeni yönetim anlayışı olarak kabul gören bu süreçle birlikte, kamu yönetimi alanında yeni eğilimler ve yeni yönetim modelleri de ortaya çıkmış ve uygulama alanı bulmuştur. Bunlardan en önemlisi, geleneksel kamu yönetimine ve ilkelerine karşı bir paradigma değişimi üzerine temellenen Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı olup,

yaşanan sorunlara karşı alternatif çözümler sunmakta ve yeni görüşleri gündeme getirmektedir. Kamu yönetimi alanında kuramsal bakış açısında değişiklikler, küreselleşme, ekonomik ve toplumsal gelişmelerin etkisiyle ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi; “Yeni Sağ” düşünce ile birlikte, etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve kamu kaynaklarının yerinde ve gereği gibi kullanılması ilkelerinden etkilenmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı kamu kurumlarında profesyonel yönetim, performans ölçümü, çıktılara daha fazla önem verilmesi, büyük örgütlerin optimum büyüklükte daha küçük örgütlere bölünmesi, kamu sektöründe rekabetin sağlanması, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanımı ilkelerine vurgu yapmaktadır. Kamu kurumlarında örgüt yapısının esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş-yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi olması gerektiğine dikkat çeken Yeni Kamu Yönetimi anlayışına göre, özellikle ekonomik alanda kamu sektörünün faaliyet alanının küçültülmesi gerektiğinin altı çizilmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı performans hedeflerine, çıktılara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müşteri odaklı hizmet anlayışına ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmakta; bürokratik ve çok kademeli merkezi kontrol sistemi yerine, piyasa sistemine dayalı denetimi öngörmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı aynı zamanda vatandaş karşı hesap verebilirlik ilkesine vurgu yapmaktadır.

Türkiye’de son 30 yılda genel olarak kamu yönetimi alanında, özel olarak ise sağlık hizmetleri alanında hayata geçirilen reformların temelinde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yer aldığı göz önünde bulundurulduğunda; 2003 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından uygulamaya konan Sağlıkta Dönüşüm Programının da ilke ve uygulama açısından bu anlayışa paralel çizgide yer aldığını söylemek mümkündür. Sağlıkta Dönüşüm Programı ile etkin, verimli, ekonomik, kaliteli ve erişilebilir sağlık hizmeti sunmayı, sağlık göstergelerini iyileştirmeyi, vatandaşları finansal riskten korumayı ve sağlık hizmetlerinden memnuniyeti arttırmayı hedefleyen Sağlık Bakanlığı; söz konusu hedeflere ulaşmak amacıyla başta yasal ve kurumsal alanda olmak üzere önemli değişiklikler yapmıştır.

Sağlıkta Dönüşüm Programı’nda öngörülen hedeflere ulaşmak amacıyla 2003 yılından itibaren önemli düzenlemeler hayat geçirilmiştir. Bu kapsamda öncelikle Sağlık sektöründe istihdam sorununa çözüm getirmek amacıyla uygulamaya geçilen “sözleşmeli sağlık personeli sistemi” ile çeşitli nedenlerle sağlık personelinin bulunmadığı yerlerde sağlık hizmeti sunumunun yolu açılmıştır. “Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması Hakkındaki Kanun”da yer alan bir hükümle sağlık hizmetinin bütünüyle satın alınabileceği hükme bağlanmıştır. Bunun için gerekli yönetmelikler çıkarılmış ve neredeyse bütün yetkiler hastanelere bırakılmıştır. Bu uygulama ile hastanelerin ihtiyaçları doğrultusunda sağlık personeli is-

tihtamı sağlayabilmeleri sağlanmıştır. Ancak Danıştay sağlık hizmetlerinin satın alma yoluyla gördürülmesine ilişkin bu düzenlemeyi iptal edilmiştir.

Performansa dayalı ek ödeme sistemi ile hastaneler mali açıdan özerklik kazanmıştır. Diğer taraftan bu sistem sayesinde personelin motivasyonu sağlanarak sağlık hizmetleri daha kaliteli ve verimli sunulabilmiştir. Hastanelerin inşaat yapma, yer kiralama ve bu konuda kaynak kullanımı yetkileri kendilerine bırakılmıştır. Temizlik, yemek, güvenlik gibi klinik olmayan hizmetler ile laboratuvar ve görüntüleme hizmetleri gibi klinik hizmetlerin outsourcing yöntemiyle özel sektörden satın alınması sağlanmıştır. Böylelikle özel sektör de sağlık hizmeti sunumuna dâhil edilmiştir.

2003 yılında yapılan bir düzenleme ile önce devlet memurlarının, daha sonra da sosyal güvenceye sahip vatandaşların özel hastanelerden ve tıp merkezlerinden sağlık hizmet almasının yolu açılarak, Sağlık Bakanlığı’na bağlı hastanelerin özel hastanelerle rekabet edebilecekleri ortam yaratılmıştır. Bu düzenleme ile sağlık hizmeti sunumunda özel sektörün payı önemli ölçüde artmıştır.

Sağlıkta Dönüşüm Programı sonrasında bir finansman yöntemi olan kamu-özel ortaklığı modeli ile sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması, etkinliğinin artırılması, bölgesel gelişmenin sağlanması ve maliyet yönünden etkin bir sağlık hizmeti sunulabilmesi amacıyla sağlık kampüsleri tesis edilmeye başlandığı görülmüştür. Kamu-özel ortaklığı modelinde Sağlık Bakanlığı’nın özel sektörle birlikte üstlendiği projelerde sadece hekimlik hizmetlerini vereceği, hekimlik dışında kalan tüm hizmetlerin ise özel sektörden karşılanacağı anlaşılmaktadır.

2003 yılında başlayan ve dinamik bir şekilde süregelen sağlık hizmetlerinde performans yönetimi ve kalite geliştirme, akreditasyon ve hasta güvenliği çalışmaları ile hasta hakları uygulamaları sonucunda vatandaş odaklı sağlık hizmeti anlayışının yerleşmesi sağlanmıştır. Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte, vatandaşların memnuniyetinde artış sağlandığını söylemek mümkündür. Nitekim Sosyal Sigortalar Kurumu’na mensup hastaların eczanelerden ilaç temini ile başlayan, Sağlık Bakanlığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu hastanelerinin ortak kullanımı ile devam eden ve kamu hastanelerinin Sağlık Bakanlığı çatısı altında hizmet vermeye başlamasıyla sonlanan sürecin sağlık hizmetlerinden memnuniyete olumlu yönde yansımaları olmuştur. Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte sağlık hizmetlerinde niteliği ön plana alan, kaliteli sağlık hizmeti ve hasta memnuniyetine önem veren adımların atıldığı görülmektedir.

2005 yılında Düzce’de aile hekimliği uygulaması başlatılmış ve 2010 yılında bu uygulama ülke geneline yaygınlaştırılmıştır. 2005 yılında çıkarılan bir yasa ile Sosyal Sigortalar Kurumu ve bazı kamu kurumlarına ait sağlık kuruluşlarının Sağlık

Bakanlığı'na devri ile sağlık hizmetlerinin tek çatı altında toplanması hedefine ulaşılmıştır. Böylelikle sağlık sektörünün Sağlık Bakanlığı tarafından tek merkezden koordine edilmesi sağlanmıştır.

Sağlıkta Dönüşüm Programı ile birlikte sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında toplanmış, tüm vatandaşların birinci basamak sağlık hizmetlerini ücretsiz almaları sağlanmış ve genel sağlık sigortası hayata geçirilmiştir. Bu sayede sağlık hizmetlerine erişimdeki eşitsizlikler azaltılmış, tüm vatandaşların kamu sektörü tarafından sunulan sağlık hizmetlerine ulaşabilmeleri mümkün olmuştur.

Sağlıkta Dönüşüm Programı ile sağlık hizmetlerinin sunumu, finansmanı ve organizasyonu kapsamında gerçekleştirilen kurumsal yapılandırma çalışmalarının en son ve en önemli adımlarından biri ise 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Sağlık Bakanlığı teşkilat yapısının yeniden düzenlenmesidir. Söz konusu düzenleme ile Sağlık Bakanlığı bünyesinde politika belirleyen ve hizmet sunan birimler birbirinden ayrılmış, hizmet sunan birimler bağlı kuruluş statüsünde daha özerk bir yapıya kavuşturularak Bakanlık teşkilat yapısı daha fonksiyonel birimlere dönüştürülmüştür. Hizmet sunumuna yönelik yetkiler Halk Sağlığı Müdürlükleri ve Kamu Hastane Birliklerine devredilerek yatay örgütlenmeye gidilmiştir. Kamu Hastane Birlikleri ile sağlık kuruluşları idari ve mali yönden özerk hale getirilmiştir. Kamu Hastane Birlikleri yöneticileriyle esnek istihdam anlayışı doğrultusunda performans dayalı sözleşmeler imzalanmış, ayrıca yönetici atamalarında kariyer sisteminden uzaklaşarak özel sektörden yönetici istihdamının önü açılmıştır. Söz konusu düzenlemelerle birlikte sağlık kuruluşları, özel sektör işletmecilik anlayışı doğrultusunda ve rekabeti ön plana çıkaracak şekilde yeniden yapılandırılmıştır.

Sonuç olarak Türkiye'de kamu yönetimi reformunun temel bileşenleri doğrultusunda 1990'lı yıllarda hazırlanan Ulusal Sağlık Politikası ve 2003 yılında hazırlanan Sağlıkta Dönüşüm Programı çerçevesinde bir değişim yaşandığı görülmektedir. Bu değişim 2011 yılında yürürlüğe giren 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile daha da netlik kazanmıştır. 1980'li yıllarda birtakım yasal düzenlemelerle başlayan ve 1990'lı yıllarda Ulusal Sağlık Politikası ile devam eden reform kapsamında pek çok alanda olduğu gibi sağlık hizmetlerinin özerkleşmesi ve özelleştirilmesinde de ilerleme kaydedilememiştir. Bu noktada Sağlıkta Dönüşüm Programı ve onun tamamlayıcısı 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sağlık reformunun pek çok bileşeninin uygulamaya geçtiğini söylemek mümkündür. Sağlık hizmetlerinin özerkleşmesi konusunda önemli adımlar atılırken, özelleştirme konusunda pek fazla ilerleme kaydedilmediği görülmektedir. Gelinek noktada neo-liberal politikalar çerçevesinde sağlık hizmetleri sunumunda özel sektörün rolü önem kazanırken, sağlık kuruluşlarının mülkiyetinin özel sektöre

aktarılması noktasında herhangi bir ilerleme sağlanamamıştır. Türkiye'nin siyasi, ekonomik ve sosyo-kültürel koşulları göz önünde bulundurulduğunda, kısa vadede sağlık hizmetlerine ayrılan kamu kaynaklarının azaltılması ve kamu kaynaklarının özel sektöre aktarılması mümkün görünmemektedir.

Kaynaklar

Ateş, Hamza (2004), "Management as an Agent of Cultural Change in the Turkish Public Sector", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 1, ss. 33-58.

Atun, Rifat (2001), "Kamu ve Sağlık Sektöründe Değişim", *Yeni Türkiye*, Sayı: 40, ss. 1148-1165.

Balcı, Asım ve Harun Kırılmaz (2007), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Sağlık Sektörüne Yansımaları", Eds., Aktan, Coşkun Can ve Ulvi Saran, *Sağlık Ekonomisi ve Sağlık Yönetimi*, Aura Kitapları, İstanbul, ss. 134-165.

Balcı, Asım (2005), *Kamu Hizmetleri ve Yerinden Yönetim: Sağlık Hizmet Sunumunun Yeniden Yapılandırılması*, Atlas Yayıncılık, İstanbul.

Bernier, Nicole F. (2009), "Extending the Realm of Health Policy with A New Public Health Approach: A Comparative Look at the Canadian and Swedish National Experiences", *Canadian Public Administration*, Vol. 52, No. 1, ss. 71-89.

Birn, Anne-Emanuelle, Theodore M. Brown, Elizabeth Fee and Walter J. Lear (2003), "Struggles for National Health Reform in the United States", *American Journal of Public Health*, Vol. 93, Issue 1, ss. 86-91.

Borgenhammer, Edgar (1994), *At Varda Liv: Organisation, Etik, Kvalitet Looking After Life; Organisation, Etics, Quality*, SNS Forlag, Stokholm.

Bostan, Sedat (2009), Sağlıkta Dönüşüm Programının Hastane İşletmeleri Üzerindeki Değişim Etkisi (Yönetici Perspektifi), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.

Church, John and Neale Smith (2008), "Health reform in Alberta: The introduction of health regions", *Canadian Public Administration*, Vol. 51, No. 2, ss. 217-238.

Church, John and Neale Smith (2006), "Health reform and privatization in Alberta", *Canadian Public Administration*, Vol. 49, No. 4, ss. 486-505.

Çelik, Yusuf (2013), *Sağlık Ekonomisi*, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Çilingiroğlu, Nesrin (1999), “The need for change: Health reforms in Turkey”, *Controlling Costs: Strategic Issues in Health Care Management*, Eds. Davies, H.T.O., Tavakoli, M., Malek, M. and Neilson, A. Ashgate, USA, ss. 15-32.

Davis, Christopher (2001), “Reforms and Performance of The Medical Systems in The Transition States of The Former Soviet Union and Eastern Europe”, *International Social Security Review*, Vol. 54, Issue 2-3, ss. 7-56.

Dericioğulları Ergun, Ayşe ve Songül Sallan Gül (2010), “Küreselleşme, Ulus Ötesi Aktörler ve Türkiye’de Sağlık Hizmetinin Piyasalaştırılması”, *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti*, Eds., Aydın, Ahmet Hamdi, İ. Ethem Taş, Meltem Kılıç, Zehra Gül, Sütçü İmam Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 136, Kahramanmaraş, ss. 209-227.

Devlet Planlama Teşkilatı (2000), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001-2005*, DPT Yayını, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (1996), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1996-2000*, DPT Yayını, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (1990), *Sağlık Sektörü Master Plan Etüdü Sonuç Raporu*, Price Waterhouse, DPT Yayını, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (1989), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1990-1994*, DPT Yayını, Yayın No: 2174, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (1985), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1985-1989*, DPT Yayını, Yayın No: 1974, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2012), *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Flynn, Rob (2002), “Clinical Governance and Governmentality”, *Health, Risk & Society*, Vol: 4, No: 2, ss.155-173.

Freeman, Richard (2000), *The Politics of Health in Europe*, Manchester University Press, Manchester.

Gauld, Robin (1999), “Beyond New Zealand’s Dual Health Reforms”, *Social Policy & Administration*, Vol. 33, No. 5, ss. 567-585.

Gu, Edward (2001), “Market Transition and the Transformation of the Health Care System in Urban China”, *Policy Studies*, Vol. 22, No. 3-4, ss. 197-215.

Gupta, Sanjeev, Benedict Clements and David Coady (2012), “The Challenge of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies”, *The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies*, Eds., Benedict Clements, David Coady and Sanjeev Gupta, International Monetary Fund Publications, Washington, D.C., ss. 3-22.

Hewison, Alistair (2004), *Management for Nurses and Health Professionals: Theory into Practice*, Blackwell Publishing, Oxford.

Hjortsberg, Catharina ve Ola Ghatnekar (2001), *Health Care Systems in Transition: Sweden*, European Observatory on Health Care Systems, Copenhagen, Vol. 3, No. 8.

Hoffman, Beatrix (2003), “Health Care Reform and Social Movements in the United States”, *American Journal of Public Health*, Vol. 93, No. 1, ss. 75-85.

Karasar, Niyazi (2014), *Bilimsel Araştırma Yöntemi*, 27. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.

Kılıç, Bülent (2005), “Doğu Avrupa’da Yer Alan Eski Sosyalist Ülkelerde Sosyalizm Sonrası Sağlık”, 9. *Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi*, ODTÜ, 7-9 Aralık 2005, Ankara.

Lamba, Mustafa, Yakup Altan, Mehmet Aktel ve Uysal Kerman (2014), “Sağlık Bakanlığı’nda Yeniden Yapılanma: Yeni Kamu Yönetimi Açısından Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 1, ss. 53-78.

Marshall, C. and G. B. Rossman (2006), *Designing Qualitative Research*, 4th Edition, Sage Publications, London.

McGlavin, Elizabeth A. (2004), “There is no Perfect Health System”, *Health Affairs*, Vol 23, Issue 3, ss. 100-102.

Neuman, W. Lawrance (2009), *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 7th Edition, Pearson Education-Allyn Bacon, USA.

Oberlander, Jonathan (2002), “The US Health Care System: On a road to nowhere?”, *Canadian Medical Association Journal*, Vol 167, Issue 2, ss. 163-168.

Ömürganülşen, Uğur ve M. Kemal Öktem (2009), “Is There Any Change in the Public Service Values of Different Generaitons of Public Administrators? The Case of Turkish Governors and District Governors”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 88, No. 1, ss. 137-156.

Özen, Mehmet (2002), “GATS ve Sağlık Sektörü”, *Kamu Yönetimi Dünyası*, Sayı: 11-12, ss. 42-45.

Özer, M. Akif (2005), *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara.

Özsarı, Haluk (1998), “Sağlık Hizmetlerinin Cumhuriyet Dönemindeki Gelişimi ve Sağlıkta Yeniden Yapılanma”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı: 23-24, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri Yayını, ss.1996-2021.

Pollit, Christopher ve Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2. Baskı, Oxford University Press, New York.

Punch, Keith F. (2005), *Introduction to Social Research*, 2nd Edition, Sage Publications, London.

Ramesh, M. (2008), “Autonomy and Control in Public Hospital Reforms in Singapore”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 38, No. 1, ss. 62-79.

Sağlık Bakanlığı (2013), *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2012*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2012), *Bakanlık Merkez Teşkilatı ve Bağlı Kuruluşlar Tanıtım Kitapçığı*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2010a), *Stratejik Plan: 2010-2014*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2010b), *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2008*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2008), *Türkiye Sağlıkta Dönüşüm Programı İlerleme Raporu*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2007), *Türkiye’de Sağlığa Bakış*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2004), *Turkey Health Report*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2003), *Sağlıkta Dönüşüm*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2002), *Türkiye Sağlık Hizmetlerinde Üç Yıl: Mayıs 1999-Mayıs 2002*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (2001), *Herkese Sağlık: Türkiye’nin Hedef ve Stratejileri*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (1993), *Ulusal Sağlık Politikası*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Sağlık Bakanlığı (1992), *Türkiye Sağlık Reformu-Sağlıkta Mega Proje*, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Saltman, Richard B. and Joseph Figueras (1997), *European health care reform: Analysis of current strategies*, WHO Regional Publications, European Series, No. 72, Copenhagen.

Sandier, Simone, Valérie Paris ve Dominique Polton (2004), *Health Care Systems in Transition: France*, WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, Copenhagen, Vol. 6, No. 2.

Sargutan, A. Erdal (1996), *Türk Sağlık Politikası: Değerlendirmeler İlkeler Öneriler*, 3. Baskı, Sağlık Yayınları, Ankara.

Savaş, B. Serdar, Ömer Karahan ve R. Ömer Saka (2002), *Health Care Systems in Transition: Turkey*, European Observatory on Health Care Systems, Vol 4, No 4, Copenhagen.

Sen, Gita, Aditi Iyer ve Asha George (2002), “Class, Gender and Health Equity: Lesson from Liberalisation in India”, *Harvard Center for Population and Development Studies*, Working Paper Series, Volume 12, Number 3.

Simonet, Daniel (2008), “The New Public Management Theory and European Healthcare Reforms”, *Canadian Public Administration*, Vol. 51, No. 4, ss. 617-635.

Soto, Mauricio, Baoping Shang and David Coady (2012), “New Projections of Public Health Spending, 2010–50”, *The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies*, Eds., Benedict Clements, David Coady and Sanjeev Gupta, International Monetary Fund Publications, Washington, D.C., ss. 37-54.

Soyer, Ata (2003), “1980’den Günümüze Sağlık Politikaları”, *Praksis*, Sayı: 9, ss. 301-319.

Sur, Haydar (1998), “Sağlık Bakanlığı ve Sağlık Hizmetleri”, *Sağlık Hizmetleri*, Eds., Osman Hayran ve Haydar Sur, Yüce Yayınları, İstanbul, ss. 229-270.

Sülkü, Seher Nur (2011), *Türkiye’de Sağlıkta Dönüşüm Programı Öncesi ve Sonrasında Sağlık Hizmetlerinin Sunumu, Finansmanı ve Sağlık Harcamaları*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Yayın No: 2011/414, Ankara.

OECD (2008), *OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri: Türkiye*, OECD Yayınları.

World Bank (2003), *Türkiye: Daha İyi Erişim ve Etkinlik İçin Sağlık Sektörü Reformu*, Dünya Bankası İnsan Geliştirme Sektörü Birimi Avrupa ve Orta Asya Bölgesi, Rapor No: -24358TU.

World Bank (1994), *District Health Services Pilot and Demonstration Project*, Report No: 13515-UG, Washington, DC.

World Health Organization (2000), *The World Health Report, Health Systems: Improving Performance*, World Health Organization Publishing, Geneva.

World Health Organization (1996), *Health Care Systems in Transition: Turkey*, Regional Office for Europe, Copenhagen.

Yıldırım Ali ve Hasan Şimşek (2004), *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, 4. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.

Belediyelerde Kamu - Özel İşbirliği

Mustafa T. KARAYİĞİT¹

Giriş

Kamu-özel işbirliği kavramı dünyada 1990'larda ortaya çıkmış yeni bir kavram olarak algılanabilir. 1980'lerde kamu mülkiyetindeki işletmelerin özelleştirilmesi sürecini müteakiben Muhafazakar Parti hükümeti tarafından 1992 yılında Birleşik Krallık'ta özel sektör finansman girişimi modeli ortaya konuldu. 1997 yılında İşçi Partisi hükümeti ise söz konusu politikayı imtiyaz ve joint venture gibi modelleri de içerecek şekilde kapsamını genişleterek kamu-özel işbirliği şeklinde yeniden tanımladı (Shoul, 2009: 2). Oysa ki çerçeve bir kavram olarak kamu-özel işbirliği kavramı birçok model içermektedir. Örneğin imtiyaz gibi bu modellerden bazılarının kullanıldığının Roma İmparatorluğu zamanına dayandığı ve hatta öncesinden beri Avrupa kıtasında uygulandığı bilinmektedir. (Van Garsse, 2008: 222) Dolayısıyla kamu-özel işbirliğinin menşei epey eskilere dayanmaktadır. Kamu kesimi ile özel sektör arasındaki ortaklığın doğası ise zaman, yer ve tarafların amaçlarına göre değişiklikler göstermiştir (English ve Skeller, 2005: 2). Kamu-özel işbirliği uygulamaları dünya genelinde devletin rolünün arttığı ve kamu kesiminin kamu hizmetlerinin temini ile altyapı yatırımlarına katılımının artış gösterdiği 20. yüzyılın başlangıcında azalma eğilimi göstermekle birlikte 1990'larda tekrar bir artış trendi göstermiştir. Kamu-özel işbirliği kavramının yakın bağlantısının olduğu globalleşme, neoliberalizm ve Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı kavramları ile birlikte dünya çapında yeniden bir varlık sergileme sürecine girdiğini söylemek bu açıdan yanlış olmayacaktır.

Globalleşmeyle birlikte sermayenin dünya üzerindeki hareketliliğindeki artış, kamu kesimi ile özel sektör sermayesi arasındaki ilişkideki güç mücadelesinde ibreyi özel sektör lehine çevirmiş ve Keynes'in ulusal düzenleme programının ve II. Dünya Savaşı sonrası refah devleti anlayışı çerçevesinde devletin mülkiyetindeki işletme ve kamu hizmetlerinin temelini oluşturan finansal politikalar yoluyla makroekonomik yönetim sağlama politikasının sonunu getirmiştir (Shoul, 2009: 27; Bult-Spiering ve Dewulf, 2006: 10; English ve Skellern, 2005: 4). Global ekonomide neoliberal ekonomi politikasının devlet yönetimindeki Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı gibi unsurları ile birlikte hakimiyeti, piyasa mekanizmalarının, teşviklerinin ve özel sektör disiplininin kamu alanında uygulanmasına, kamu hiz-

¹ Marmara Üniversitesi, AB Enstitüsü, AB Hukuku Doçenti

metlerinin piyasa mantığı içerisinde teminine, kamu alanının piyasalaştırılmasına ve minimal devlet anlayışının hakim olmasına sebebiyet vermiştir. Daha açık bir ifadeyle, yeni bir yönetim modeli olarak ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı, piyasa mekanizması ve disiplini ile harmanlanmış, özel sektör düşünme tarzının ve sektöründe piyasa temelli kriterlerin uygulandığı bir kamusal yapıya tevccüh göstermektedir. Bu açıdan kamu-özel işbirliği, Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı'nı pratiğe döken ve piyasa mekanizması ile özel sektör disiplini kamu alanına taşıyan bir araç olarak görülebilir. Dolayısıyla birçok modeliyle birlikte kamu-özel işbirliği kavramının global düzeyde gelişimi, yukarıda belirtilen trendler çerçevesinde kamu hizmetlerini doğrudan yürüten ve sağlayan şeklindeki rolünden organize eden, satın alan, düzenleyen ve denetleyen rolüne evrilmesiyle kendini gösteren devletin, ekonomideki rolündeki genel değişiminin bir parçası olarak ele alınmalıdır.

1. Kamu-Özel İşbirliği Kavramı

Ne kamu-özel işbirliği kavramının hukuki tanımına dair ne ulusal, uluslararası ve ulusalüstü düzeylerde mutabakat sağlanabilmiştir (Ioassa, 2014: 3; European Commission, 2003: 19; European Commission, 2004: 3), ne de kamu-özel işbirliğini neyin oluşturduğu noktasında açık bir ittifak mevcuttur (IMF, 2004: 6). Uluslararası düzey açısından, Birleşmiş Milletlere göre kamu-özel işbirliği, kamu kesiminin, sermayesini katan ve projelerin zamanında ve bütçeye uygun olarak teminini sağlamak adına kabiliyetlerini taşıyan özel sektör ile söz konusu kamu hizmetlerini sağlama yükümlülüğünü genel olarak kamuya menfaat temin edecek, ekonomik kalkınma sağlayacak ve hayat standardında iyileştirme temin etme amacı güderek sözleşme yapması adına yararlandığı yenilikçi metodları ifade etmektedir (United Nations Economic Commission for Europe, 2008: 1). Öte yandan kamu-özel işbirliği OECD tarafından hükümet ile bir veya (proje yürütücüsü ile finansçuları da kapsayabilme ihtimali olacak şekilde) daha fazla özel ortak arasında yapılan, özel ortaklar tarafından hizmet temin edilmesinin hükümetin kamu hizmetinin sağlanması amacının özel ortakların kâr etme amaçları ile örtüştüğü ve bu örtüşmenin etkinliğinin özel sektöre yeteri düzeyde risk devrini sağladığı bir tarzda gerçekleştirilmesine imkan tanıyan bir anlaşma olarak tanımlanmıştır (OECD, 2008: 17). IMF ise kamu-özel işbirliğini özel sektörün, haddizatında geleneksel olarak hükümet tarafından sağlanmakta olan, altyapı varlıkları ile altyapı temelli hizmetleri temin etmesine olanak tanıyan düzenlemeler bütünü olarak tarif etmektedir (IMF, 2006: 1).

Ulusalüstü düzeyde, Avrupa Birliği Komisyonu kamu-özel işbirliğini kamu kesimi ile iş dünyası arasında gerçekleştirilen altyapının finansmanı, inşası, yenileştirme-

si, işletmesi, bakımı ve bir hizmetin teminini amaçlayan işbirliği modelleri olarak tanımlamaktadır (European Commission, 2004: 3). Komisyon ayrıca kamu-özel işbirliğini, kamu kesimi ile özel sektör arasında haddizatında geleneksel olarak kamu kesimi tarafından yerine getirilen bir proje veya hizmetin yerine getirilmesi amacıyla gerçekleştirilen işbirliğini ifade ettiğini belirtmiştir (European Commission Directorate-General of Regional Policy, 2003: 16). Avrupa Birliği'nin bir kurumunu oluşturan Avrupa Yatırım Bankası'na göre ise, kamu-özel işbirliği kavramı, özel sektör ile kamu kesimi arasında, kamu malları ve hizmetlerinin teminine yardımcı olması adına genellikle özel sektör kaynaklarının ve/veya uzmanlığının katılımını sağlama amaçlı gerçekleştirilen ilişkiler bütününe kapsayan genel bir kavramdır (European Investment Bank, 2004: 2).

Ulusal düzeyde ise, DPT (Kalkınma Bakanlığı) tarafından hazırlanan Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı'na göre kamu-özel işbirliği, yatırım ve hizmetlerin maliyet, risk ve getirilerinin, idareler ve özel sektör arasında öngörülen modeller çerçevesinde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini ifade etmektedir.

Kamu-özel işbirliği kavramı bir ucunda geleneksel kamu ihaleleri, diğer ucunda da tamamen özelleştirmenin bulunduğu, sorumluluk ve yüklenicilik kombinasyonu çerçevesinde kamu kesimi ile özel sektör arasındaki paylaşımı gösteren bir skalanın orta yerinde yer almakta ve kamu kesimi ile özel sektör arasındaki farklı amaçlarla kurulan birçok işbirliği modelini içermektedir. Bu bağlamda, kamu-özel işbirliği bir yönden geleneksel kamu ihalesi, diğer yönden ise tamamen özelleştirmeden ayrılmakta ve sözkonusu skalada kamu kesimi ile özel sektör katılım matriksindeki finansman, dizayn, inşaa, bakım, yenileştirme, işletme ve yürütme alanlarında olmak üzere bütün birliktelikleri kapsamaktadır. Kamu-özel işbirliği bir yandan geleneksel kamu hizmeti ihale sözleşmelerinden farklılık arz etmektedir, zira özel sektör hizmetler yanında bina ve yapıları da temin etmekte, kamu-özel işbirliği çerçevesinde geleneksel olarak kamu ihaleleri çerçevesinde yapılan ayrı düzenlemeler ve finansman, inşaat, işletme ve yürütmeye ilişkin ayrı ayrı yapılan sözleşmeler birtek sözleşme başlığı altında gerçekleştirilmekte ve özel sektör ortak tesis yanında altyapı hizmetlerinin temininden de sorumlu olmaktadır (Grimsey ve Lewis, 2007: 171). Bu nedenle kamu-özel işbirliği kavramı kapsam, amaç, üyelik, kaynak, örgütlenme yapılanmasında resmiyet derecesi bakımından farklılıklar gösteren birçok düzenlemeyi içeren bir şemsiye kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Andersen, 2004: 2). Kamu-özel işbirliği diğer yandan özelleştirmeden ayrılmaktadır, zira kamu kesimi gerek hizmetlerin esas satın alıcısı veya projenin esas sağlayıcısı olarak önemli bir rolü elinde tutan taraf olarak, gerekse varlıkların mülkiyetinin devredilmemesi nedeniyle kamu hizmetinin

temininden sorumlu taraf olarak kalmaktadır. (Allen, 2001: 10; United Nations Economic Commission for Europe, 2008: 4) Kamu-özel işbirliği ortaklar arasında kazan-kazan felsefesine dayalı ve kamu kesimi ile özel sektör amaçları, saikleri ve müteakabil sorumluluklarının kamu çıkarı ve kar maksimizasyonu özel amaçları çerçevesinde bir araya gelmesiyle kurulan ittifak yoluyla gerçekleştirildiği bir sinerjiyi gösterir. Kamu-özel işbirliği bir açıdan ise devletin bir uzantısı ve imkan sağlayan ve kolaylaştıran bir acentası olarak algılanmakta ve bu durum kamu hizmetlerinin temininin dışsallaştırılmasını ve kamu hizmetlerinde varlık bazlı formattan uzaklaşıp temin etme bazlı formata yönelimi ifade etmektedir (Bovis, 2013: 193).

Mutabakat sağlanmış bir hukuki tanım henüz bulunmadığı için kamu-özel işbirliğinin temel karakteristik özelliklerinin sıralanması kavramın kapsamının anlaşılması açısından önem arz etmektedir. 1) İşbirliği süresi açısından serbest rekabeti sınırlamayacak şekilde, yatırımın maliyetlerinin karşılığı yanında makul düzeyde kâr temin etmeyi sağlayacak niteliği aşmayacak düzeyde, projenin ekonomik ve finansal istikrarını garanti altına alacak mahiyette ortaklar arasında yapılan uzun süreli bir sözleşmeye dayanması; 2) Risk, finansman, yetki, yükümlülük ve çıktılarının ortaklar arasında farklı formülasyonlar şeklinde bölüşümü yoluyla tarafların amaçlarının (kamu kurumu açısından kamu çıkarının, özel sektör açısından ise kar maksimizasyonunun sağlanması) sağlanması özelinde ortak genel hedef olarak proje amaçlarının gerçekleştirilmesi adına ortaklar arasında işbirliği; 3) Kamu-özel işbirliği sözleşmelerinin projenin farklı evrelerini tek bir sözleşmede birleştirmesinden ötürü, ortaklar arası sözleşmenin asgari olarak finansman, inşaat, bakım, işletme, yürütme, yenileme vb. farklı evrelerden iki tanesine ilişkin olması (Iossa, 2014: 4; Habets, 2010: 8, 13); 4) Özel sektörün projenin dizayn, tamamlama, uygulama, finansman gibi çeşitli evrelerindeki esaslı rolü. Bu sayede, kamu kesiminin düzenlemeye, kamu çıkarının sağlanması adına amaçların tespitine, hizmet standardının nicelik ve nitelik olarak belirlenmesine, fiyatlama politikasına ve özel sektör ortağın proje amaçları doğrultusunda performansının denetlenmesine odaklanabilmesi imkanının doğması (European Commission, 2004: 3); 5) Kamu-özel işbirliğinin girdi bazlı yaklaşımdan ziyade çıktı bazlı yaklaşımla değerlendirilmesi gerçeği. Zira kamu kesimine hizmetin temel standardını tanımlama imkanı sunarken, özel sektör ortağın ise bu standarda ulaşma ve hatta sözkonusu standardla çıktılara ilişkin şartların artırılması noktasında takdir yetkisi tanınması veya çıktının tespiti noktasında ortaklar arasında mutabakat temin edilebilmesi imkanı bulunması. Bu özellik, sözleşmenin yenilikçi karakteri için vazgeçilmez bir nitelik arz etmekte, yenilikçi yaklaşımları katma adına motivasyon oluşturmakta ve özel sektör ortakların faaliyet alanlarının daha net belirlenmesini sağlamaktadır (Iossa, Spagnolo ve Vellez, 2013: 10; Habets, 2010: 13-14).

2. Kamu-Özel İşbirliği Modelleri

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından kamu-özel işbirliği kavramı iki temel kategoride tasnif edilmiştir: 1) Akdi Kamu-Özel İşbirliği, tamamen sözleşmeye dayalı doğaya sahip olarak kamu kesimi ile özel sektör arasında yapılan sözleşmeyle kurulan bağlara dayanır ve birçok modeli kapsamına alır. 2) Kurumsal Kamu-Özel İşbirliği, kurumsal doğaya sahip olup projeyi gerçekleştirme adına ortak sermayeye dayalı olarak kurulan ayrı tüzel kişiliğe sahip bir kurumsal yapıyı gerektirir. Bu kurumsal yapı ya kamu kesimi ile özel sektör arasında ortak sermayeli yeni bir şirket kurularak, ya da kamunun kesiminin mülkiyetinde olan bir şirkete özel sektör ortağın ortak olmasıyla gerçekleştirilir. Kamu kesimi ve özel sektör ortakların tüzel kişiliğe sahip olan bu kurum içerisinde gerçekleştirdikleri doğrudan işbirliği, gerek şirketin sermayedarı gerekse şirketin karar organlarının parçası olarak projenin kamu kesimi ortağına projenin gidişatı hakkında etkili derecede bir kontrol yetkisine sahip olması ve hizmetlerin teminini sağlama adına daha derin bir tecrübe kazanması imkanını sunar (European Commission, 2004: 8).

Finansal ve hukuki yapıları itibarıyla kamu-özel işbirliği modelleri Avrupa Birliği Komisyonu tarafından limitsiz bir niteliğe sahip olarak değerlendirilmektedir (European Commission Directorate-General of Regional Policy, 2004: 19). Bununla birlikte Birleşmiş Milletler ve OECD örgütleri tarafından aşağıdaki modeller akdi kamu-özel işbirliği başlığı altında sayılmaktadır: Yap - Sahip Ol - Bakımını Yap; Satın Al - Yap - İşlet; Yap - Kirala - İşlet - Devret; Yap - Sahip Ol - İşlet; Yap - Sahip Ol - İşlet - Devret; Yap - Geliştir - İşlet; Dizayn Et - Yap - Finanse Et - İşlet; Dizayn Et - İnşaat Et - İşlet - Finanse Et; Dizayn Et - Yap; Dizayn Et - Yap - İşlet; Satın Al - Yap - İşlet; Kirala - Sahip Ol - İşlet; Yap - İşlet - Devret; Yap - Sahip Ol - İşlet - Devret; Yap - Kirala - Sahip Ol - Devret; Yap - Kirala - İşlet - Devret; Yap - Devret - İşlet; İşletim ve Bakım Sözleşmesi; İşletme Lisansı (United Nations Economic Commission for Europe, 2008: 2-3; OECD, 2008: 22). Joint Venture ise bir kurumsal kamu-özel işbirliği modeli olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu emir kipindeki fiiller veya isim halindeki kelimeler işbirliğinde özel sektörün katkısını ifade etmekte ve sözkonusu katkılar da kamu-özel işbirliği modellerinin tasnifinde esaslı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Şunu da belirtmekte fayda vardır: her bir model, temelini oluşturan sözleşmesinde ifade edildiği gibi, ortaklar arasında değişik mahiyette karşılıklı yükümlülükler ihtiva etmektedir.

Bilindiği kadarıyla OECD, imtiyazları kamu-özel işbirliği kapsamının dışında tutan yegane uluslararası örgüttür. OECD, imtiyazları kamu-özel işbirliğinden ayı-

rırken risk ve ödeme unsurlarını baz almaktadır. OECD'ye göre hem imtiyazlarda hem de kamu-özel işbirliğinde özel sektör ortağa risk devredilmesine rağmen, özel sektör ortağa devredilen riskin oranı genel olarak imtiyazlarda daha fazladır. İkinci olarak, gerek imtiyazlar, gerekse de kamu-özel işbirliği kamu kesimi tarafından bir ödeme yapılmasını ve hizmetlerden yaralananlar tarafından doğrudan ücret ödenmesini de içerse bile, imtiyazlar genel olarak ya büyük oranda ya da tamamen hizmetten yararlananlar tarafından yapılan ödemelere dayanır. İmtiyazda, kamu kesiminin kamu hizmetini sağlayan özel sektör imtiyaz sahibine ödeme yapması yerine, imtiyaz sahibinin imtiyaz hakkını kullanması nedeniyle kamu kesimine ödeme yaptığına şahit olunur (OECD, 2008: 18, 23-24).

Diğer yandan imtiyaz Avrupa Birliği Komisyonu tarafından kamu-özel işbirliğinin bir modeli olarak görülür ve diğer kamu-özel işbirliği modellerinden özel sektöre risk devrinin oranı açısından bir ayrıma tabi tutulur (European Commission Directorate-General of Regional Policy, 2003: 19). Avrupa Birliği Komisyonu imtiyaz sözleşmesini, idari sözleşmeyle aynı tipe sahip bir sözleşme olarak tanımlamakla birlikte, diğer modellerden ayıran unsur olarak yapılacak işler veya sağlanacak hizmetler noktasında ya sadece tesislerin işletilmesi ve hizmetlerin temininin özel sektörün münhasır imtiyaz hakkı çerçevesinde ya da bu hakka ilaveten ödeme yapılması şeklinde gerçekleştirilmesi olarak tanımlamaktadır (European Commission, 2004: 6). İmtiyaz, kamu kesimi tarafından özel sektöre, bedelini hizmetten yararlananlardan almak yoluyla kar ve zararı tamamen kendisine ait olmak üzere münhasır olarak hizmeti yürütme imtiyazı verilmesini ifade eder (Hall, De la Motte and Davies, 2003: 2). İmtiyaz sahibine, imtiyaza konu hizmet veya tesis üzerinde münhasır ekonomik haklar tanımakta ve bu açıdan da imtiyaz genel olarak tekel niteliğindeki hizmet sektörlerinde verilmektedir. İmtiyaz, kamu kurumuesimi tarafından özel sektöre imtiyaz hakkı sağlanması dışında, bu hakkın muhteviyatında bulunan önemli derecede risk taşıma unsurunu ortadan kaldırmaksızın, bir ödeme yapılmasını da içerdiği vakidir. Kamu kesimince özel sektör tarafından yapılan yatırım finansmanının geri ödenmesi teminatının sağlanarak imtiyaz sahibinin etkin bir şekilde risk taşımasının önüne geçilmesi, risk unsuru açısından, imtiyaz usulünde kabul edilebilir bir durum değildir (European Commission, 2000). Bu nedenle, imtiyaz usulünde önemli bir oranda yatırım bedelinin imtiyaz hakkının kullanılarak üçüncü kişilerden sağlanması gerekir. İmtiyaz usulünde, kamu hizmetinden doğrudan yararlananlar üçüncü kişilerdir ve imtiyaza konu hizmet kamu çıkarına ilişkin bir hizmet olmak zorundadır.

Açıklandığı üzere, devredilen riskin oranını, imtiyazları diğer kamu-özel işbirliği modellerinden ayırıcı unsur olarak değerlendirmek ve onları kamu-özel işbirliği kavramının dışında tutmak için yeterli bir sebep teşkil etmemektedir. Avrupa Birliği Komisyonu tarafından da belirtildiği gibi imtiyaz modelinde, imtiyaz hakkı

verilmesine ilaveten idare tarafından imtiyaz sahibine ayrıca ödeme de yapılabilme imkanı mevcuttur. Bu açıdan, kamu-özel işbirliği kavramının yukarıda ifade edilen temel karakteristik özellikler çerçevesinde kamu kesimi ile özel sektör arasında gerçekleştirilen her türlü işbirliğini kapsayacak şekilde geniş yorumlanması gerekir. Yukarıda da belirtildiği üzere, hernekadar kamu-özel işbirliği kavramı yeni ortaya çıkmış bir kavram olarak görülse de, kamu kesimi ile özel sektör arasındaki işbirliği eski zamanlara kadar dayanmaktadır. Kamu-özel işbirliği kavramı bu açıdan aslen yeni şişede sunulan eski şarap olma özelliğindedir. Türk hukukunda kamu-özel işbirliği modelleri çerçevesinde özel hukuk sözleşmeleri yapılabilmesinin önünü açmak üzere gerçekleştirilen bazı anayasal ve yasal değişikliklerin arka planındaki saikin, bazı yap-işlet-devret veya işletme hakkı devri sözleşmelerinin Türk yargı organları tarafından kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi niteliğine sahip olarak imtiyaz kavramı çerçevesinde yorumlanması ve söz konusu sözleşmelerin kamu hizmeti imtiyazına ilişkin mevzuata aykırılık çerçevesinde değerlendirilmesi olduğunu da gözden uzak tutmamak gerekir (Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararları).

Son olarak, ülkelerin kamu-özel işbirliği modellerinin anlaşılması, kullanımı ve bu alanda uzmanlaşılması noktasında farklı düzeylere sahip olarak değerlendirilebilir (Eggers and Dover, 2007: 9). Türkiye kamu-özel işbirliğinin gelişimi noktasında, yasal düzenlemeleri, genel politikası ve özellikle başarılı ve etkin işbirliği açısından sözleşme yapımı ve müzakerelerin yürütülmesi bakımından kapasite olarak henüz ilk derecede yer alan bir ülke olarak ele alınabilir. Yasal çerçevede olarak, mevzuatta yer aldığı şekliyle Türk hukuk sisteminde sadece belirli sayıda kamu-özel işbirliği modeli mevcuttur. Bunlar, imtiyaz, Yap – İşlet, Yap – İşlet – Devret ve işletme hakkı devri modelleridir. DPT (Kalkınma Bakanlığı) tarafından hazırlanan Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı'nda bile kamu-özel işbirliği modelleri olarak Yap – İşlet – Devret; Yap – İşlet; Yap – Kirala; işletme hakkı devri ile tamamlama, yenileştirme, geliştirme, arama, restorasyon, bakım-onarım ve sayılan bu modeller kapsamındaki yap kavramı içinde değerlendirilerek yapılacak sözleşmeler çerçevesinde oluşturulabilecek değişik modeller yer almaktadır.

3. Kamu-Özel İşbirliğinin Kurulma Saikleri

Kamu-özel işbirliğine başvurma sebepleri zaman içerisinde ülkeler ve sektörler bazında değişiklikler göstermiştir. Kamu-özel işbirliğinin, genel olarak kamu kesimi ile özel sektör ortaklara birbirlerinin en iyi unsurlarını birleştirebilme (United

Nations Economic Commission for Europe, 2008: foreword), birbirlerini tamamlama ve genel ortak amaç teşkil eden projenin amaçlarını gerçekleştirme yoluyla bireysel amaçlarını gerçekleştirebilme noktasında birbirlerinin üstünlüklerinden yararlanma imkanlarını sunduğu ifade edilebilir. Avrupa Birliği Komisyonu tarafından kamu-özel işbirliği modellerinde özel sektörün temel rolü olarak aşağıdaki unsurlar ifade edilmiştir: sermaye katkısı; alternatif işletme ve uygulama kabiliyetleri sağlama; tüketici ve genelde ise kamuya katma değer katkısı; ihtiyaçların daha etkin tespiti ve kaynakların optimal düzeyde kullanımı (European Commission Directorate-General of Regional Policy, 2003: 4). Kamu-özel işbirliğinin detaylı katkısının ise şunlardan müteşekkil olduğu ifade edilebilir: projelerin hızlı uygulanması ve dolayısıyla ortakların performans artırımı saiklerinin geliştirilmesi yoluyla altyapı yatırımlarının ve hizmet temininin hızlandırılması; özel sektör ortakların inovasyon, işletme, uygulama yeteneklerinin, ticari uzmanlıklarının, know-how ve teknolojilerinin altyapı ve kamu hizmetlerinin sağlanması amaçlı istihdam; hizmet kalitesinin artırımı; kamu işletmeciliğinin geliştirilmesi; kaynakların kullanımında etkinlik sağlanması; daha az maliyetle daha kaliteli ve daha çok iş üretilmesi adına hizmet etkinliği ve sunumunun temini; kamu borçlanmasına nazaran daha maliyetli olan özel sektör ortağın borçlanma maliyetini aşacak mahiyette işbirliği etkinliği ve avantajlarının temin edilerek artı değer üretilmesi; proje maliyetlerinin bütününde azaltım sağlanması; sorumluluk devri ve en az maliyetle işi daha etkin yürütebilecek ortağa devredilmek suretiyle daha iyi risk paylaşımı ile kamu sektörünün yeteri düzeyde risk devrinde bulunarak daha az riskle muhatap olması imkanının bulunması ve bu sayede risk ve maliyetlerin dışsallığının sağlanması; üçüncü kişilerden ek gelirler temin edilmesi; kamu otoritelerinin çıktılara, projenin daha fazla önem arz eden çekirdek meselelerine ve kamu politikası yapılmasına odaklanabilmesinin sağlanması; genel olarak piyasada iktisadi motivasyon sağlanması (European Commission Directorate-General of Regional Policy, 2003: 15-16; OECD, 2008: 18).

Bütçe sınırlılıklarından kaynaklanan finansal kaynak kıtlığı nedeniyle altyapı ve kamu hizmetleri yatırımlarının özel sektör tarafından finansmanının sağlanması, kamu-özel işbirliği yöntemine başvurulmasında en önemli saiklerden biridir. Örneğin AB'de Maastricht Andlaşması tarafından getirilen bazı mali kurallar üye devletlerin aşırı bütçe açığı vermelerini engellemekte ve bu amaçla bütçe disiplini sağlamaları adına planlanan ve cari kamu bütçe açıklarının gayri safi milli hasılaya oranının temini bağlamında Komisyon'a, üye devletlerin bütçelerindeki gelişmeleri ve devlet borç yükünü denetleme yetkisi vermektedir.² Bu açıdan, kamu-özel işbirliği modellerinin bilanço dışı doğası itibarıyla, kamu-özel işbirliği projeleri, ilave özel sektör finansmanı yoluyla sözkonusu limitlerin aşılmaksızın temini adına bir çözüm olarak ortaya çıkmıştır.

² AB'nin İşleyişine Dair Andlaşma'nın 126. maddesi.

Ayrıca, belediyelerin kapasiteleri ile sorumlulukları arasında tam bir denge mevcut değildir. Hızlı şehirleşme bir yandan şehirlerin nüfusunu artırırken diğer yandan da şehir halkının hizmet kalitesinde nicelik ve nitelik beklentisini de yükseltmektedir. Bütçe ve gelir kısıtlılıkları belediyelerin bütün yükümlülük ve hizmetlerini tek başlarına sağlamasını olanaksız kılmaktadır. Kamu-özel işbirliği modelleri projelerin gerçekleştirilmesi imkanını ve dolayısıyla yatırımların ve kamu hizmetlerinin sağlanmasını öncelerken, ödemelerin ertelenmesi ve dolayısıyla projenin yürürlük zamanına yayılması imkanını temin etmektedir. Bu özelliği nedeniyle, kamu-özel işbirliği modellerinin güncel kazanımlar için geleceğin ipotek altına alınması olarak değerlendirilerek eleştiriye tabi tutulduğu da bir gerçektir (Grimsey and Lewis, 2007: 180).

Kamu-özel işbirliği modellerine her ne kadar mazide kamu hizmetleri, altyapı ve yatırımların sağlanmasında kamu finansman kısıtlılıkları temelli başvurulduğu gözlemlense de günümüzde işbirliğine başvuruda ikinci temel saik olarak işbirliği neticesinde hizmet kalitesinde sağlanan etkinlik ve kalite artışının öne çıktığı görülmektedir (Tvarnø, 2010: 12).

Kamu-özel işbirliği her ne kadar risk yönetimi eksenli gelişmiş bir usul olmasa da, risk kavramının kendisi kamu hizmetlerinin görülmesinde el değişikliğini meşrulaştıran en önemli unsur haline gelmiştir (Bovis, 2012: 50). Kamu kesimi ile özel sektör arasında optimal düzeyde risk paylaşımı ve kamu sektöründen özel sektöre optimal düzeyde risk devri, özel sektör ortağa etkin maliyetle yüksek kalitede hizmeti zamanında ve hatta zamanından önce sunma motivasyonu sağlamaktadır (Corner, 2006: 44). Kamu ortağından özel sektör ortağa yapılacak sabit ödemeler ancak kamu hizmetinin sunulmaya başlanmasıyla start alacak olması ve hatta hizmet kalite standardında bir düşmenin yapılacak ödemelerde bazı kısıtlılara neden olması ihtimali özel sektör ortağın hizmetleri zamanında sunmaya başlamasını özellikle teşvik edici bir unsurdur. Söz konusu ödemelerin proje amaçlarının gerçekleştirilmesine irtibatlı kılınması pratikte kamu-özel işbirliği uygulamalarının zamanında ve hatta zamanından önce gerçekleştirildiğini bize göstermektedir (Eggers and Dovey, 2007: 10).

Nihai saik olarak, kamu kesimi tarafından kamu-özel sektör işbirliği modellerine kamu politikaları çerçevesinde yerel iktisadi gelişme, istihdam ve üretimin artırılması gibi bazı somut amaçlar açısından başvurulduğu da belirtilmelidir (McQuaid and Scherrer, 2010: 28).

4. Kamu-Özel İşbirliğinin Hukuki Altyapısı

Belediyelerde kamu-özel işbirliğinin hukuki altyapısının incelenebilmesi için belediyelerin bu işbirliğine imkân tanıyan yetki, görev ve sorumluluklarının öncelikle incelenmesi gerekir. 5393 Sayılı Belediye Kanununun belediyelerin yetki ve imtiyazları başlığı altında yer alan 15. maddesi çerçevesinde belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek; toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak; sözkonusu bu hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilmek; mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek; toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; il sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabileme veya yaptırabilme, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabileme yetkilerine sahiptir.

Belediye Kanununun belediyenin görev ve sorumlulukları başlığı altında yer alan 14. madde çerçevesinde ise belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla, imar, 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; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır.

18. madde çerçevesinde belediye meclisinin, belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek yetkisi mevcuttur. 70. madde çerçevesinde ise belediye, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.

73. madde çerçevesinde belediye, belediye meclisi kararıyla konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde belediyelere ait gayrimenkuller ile belediyelerin anlaşma sağladığı veya kamulaştırdıkları gayrimenkuller üzerindeki inşaatların tamamı belediyeler tarafından yapılır veya yaptırılır.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanununun yukarıda sayılan 73. Madde çerçevesindeki yetkilerini kullanma yetkisine sahiptir. Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesi çerçevesinde büyükşehir belediyesi büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynağa toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak; yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek; büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek; büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek; su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; her çeşit toptancı hallerini ve mez-

bahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek; merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek yetkisine sahiptir.

Büyükşehir belediyesi 26. madde çerçevesinde kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanununun 26. maddesi uyarınca belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir. 5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 3(8). maddesine göre imar planlarında ayrılmış hal yerleri toptancı hali kurulmak üzere belediyeler tarafından yap-işlet, yap-işlet-devret ve üst hakkı tesisi modelleri ile gerçek veya tüzel kişilere devredilebilir. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 9(h). maddesine göre mahalli idare birliğinin³ yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına karar vermek adına birlik meclisi yetki sahibidir.

3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanununun amacı, 1. maddesinde belirtildiği üzere kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamaktır. 2. Madde ise Kanunun, köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliği-

³ Mahalli idare birliği, birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte yerine getirmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişiliğini ifade eder.

niönleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyer tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsadığını belirtmektedir. Kanununun 11. maddesine göre ise yap-işlet-devret modeli çerçevesindeki yatırım projeleri için idare adına sermaye şirketleri ya da yabancı şirketlere, mahalli idarelerin satın alacakları mal ve hizmet bedelleri ile kamu kuruluşlarınca, bu şirketlere taahhüt edilmiş üretim girdilerinin temin edilememesi halinde ilgili sözleşme çerçevesinde ortaya çıkabilecek ödeme yükümlülükleri için garanti vermeye, sözleşme hükümleri gereği malî yükümlülük altına giren kamu kurum ve kuruluşları ile fonlar lehine garanti vermeye, gerektiğinde, proje ile ilgili anlaşmalardaki koşullar çerçevesinde köprü krediler sağlanmasına veya sağlanacak bu krediler için geri ödeme garantisi vermeye ve yap-işlet-devret modeline dayanan tesisin ve/veya şirket hisselerinin söz konusu projelere ilişkin anlaşmalardaki koşullara uygun olarak satın alınması halinde de dış kredi borçlarını mahalli idarelerin lehine, finansör kuruluşlara garanti vermeye ve garanti koşullarını belirlemeye Hazine Müsteşarlığının görüşü ve İçişleri Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.

5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanununun 3. maddesine göre yenileme alanları olarak belirlenen bölgelerde belediye tarafından hazırlanan veya hazırlatılan yenileme projeleri ve uygulamaları ilgili belediyeler eliyle yapılır veya kamu kurum ve kuruluşları veya gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılarak uygulanır.

DPT (Kalkınma Bakanlığı) tarafından hazırlanan Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı'nın kamu-özel işbirliğinin en temel hukuki altyapısını oluşturma girişimi olarak belirtilmesinde fayda vardır.

Anayasal düzeyde ise, 1999 yılında kamu-özel işbirliğine ilişkin bir takım anayasal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. 47. maddeye eklenen fıkraya göre "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir." Yeni fıkranın getirdiği değişikliklerle, yasama organına, konusu kamu hizmetinin özel girişimciye gördürülmesi

olan sözleşmeleri bir yasama tasarrufu ile özel hukuk sözleşmesi olarak nitelendirilme yetkisi verilmiştir ve bu değişikliğin amacı Anayasa Mahkemesi kararı ışığında Danıştay tarafından idare ile özel sektör arasında yatırım ve kamu hizmetlerine yönelik yapılan kamu-özel işbirliği sözleşmelerinin idari sözleşme olarak nitelendirilmesinin önüne geçmektir (Karahanoğulları, 2011: 200). 1994 yılında kabul edilen 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile Anayasanın 47. maddesine eklenen söz konusu fıkra kamu-özel işbirliği çerçevesinde özel hukuk sözleşmesi yapılabilmesinin önünü açmıştır. Söz konusu sözleşmelerin kamu imtiyaz sözleşmelerinin kapsamının dışında tutulmasının, kamu-işbirliğini kuran özel hukuk sözleşmeleri amacı dışında, diğer bir amacının da hem imtiyaz kavramının kapitülasyonları çağrıştırmaya gibi bir etkiden, hem de konuya ilişkin yasal düzenlemelerde öngörülen usul kurallarından kurtulmak olduğu iddia edilebilir⁴ (Tan, 1992: 318-319).

Diğer anayasa değişikliği olarak 125. maddenin birinci fıkrasına eklenen ibare ile kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyumsuzlukların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözümlenmesinin öngörülebileceği ve milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyumsuzluklar için gidilebileceği ifade edilmiştir. Bu çerçevede imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyumsuzlukların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözümlenmesinin önü açılmıştır.

Kamu-özel işbirliğine ilişkin 1999 yılında yapılan son anayasal değişiklikle Danıştay'ın, Bakanlar Kurulunca gönderilen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmekle görevli olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla Danıştay'ın yetkisi, kendisine sözleşme sürecinin gidişatını etkileme noktasında daha fazla otorite sağlayan imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemekten, iki ay içerisinde düşüncesini bildirme şekline dönüştürülmüştür.

Sonuç olarak, Türk mevzuatı çerçevesinde kamu ihalelerine ilişkin sözleşmelere uygulanabilecek sadece tek bir düzenleme olmadığı için her bir kamu-özel işbirliği modeline ilişkin sözleşme projenin kendi koşullarına ve niteliklerine uyan en uygun yasal düzenlemelere tabi olarak yürütülmeye devam edilecektir.

5. Belediyelerde Gerçekleştirilen Bazı Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları

Belediyelerin kamu-özel işbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirdikleri projelerden bazıları şunlardır: Karaköy Tüneli (1875); İstanbul Hafif Metroyu; İstanbul doğalgaz hattı; İstanbul Dünya Ticaret Merkezi; Şişli Belediyesi otopark sistemi; Ankara Atakule; Ankara Belediyesi Atık Arıtma Sistemi; İzmir kanalizasyon sis-

temi; İzmir katı atık izale sistemi; İzmir Büyükşehir Belediyesi otobüs terminali; İzmir Çamlı Barajı; İzmir Değirmendere Barajı; İzmit su projesi; Kocaeli Yuvacık Barajı, İsale Hattı ve Su Arıtma Projesi; Kocaeli Gebze katı atık depolama tesisi; Eskişehir Büyükşehir Belediyesi otobüs terminali, Isparta belediyesi yer altı otopark sistemi; Konya Selçuklu Belediyesi ulusal ve uluslararası ticaret ve sanayi fuarı; Bursa Osmangazi otopark sistemi; Antalya Sarısu Mesire Yeri; Antalya su ve atık su projesi; Toroslar yüksek teknoloji merkezi; Balıkesir otobüs terminali; Balıkesir Bandırma şehir merkezi otopark sistemi; Muğla Bodrum kullanım suyu sistemi; Bodrum yarımadası katı atık işleme sistemi; Muğla Güllük Belediyesi su ve atık su sistemi; Hatay Kırıkhan kanalizasyon ve arıtma sistemi; Isparta Büyükkabaca Belediyesi Hasan Aşık Entegre meyve bahçesi projesi; Aksaray Güzelyurt Belediyesi Ziga termal su tesisleri.

Sonuç

Kamu-özel işbirliği belediyelerin, altyapı ve hizmetlerine ilişkin karşılaştıkları bütün sorunlara çözüm getirecek bir her derde deva ilaç değildir. Kamu-özel işbirliği, mal ve hizmet satın almaları için gerçekleştirilen klasik ihale usulünü veya özelleştirme işlemini ne ortadan kaldıracak, ne de tamamen yerlerine ika me edilebilecek bir sistemdir. Hatta pratikte devletleştirme veya kamulaştırma aksi eğilimi görülmesi bile olasıdır. Bu açıdan, kamu-özel işbirliğinin diğer usuller yanında kamu kesimi ile özel sektörün imkânlarının birleştirilmesine dayalı geniş modeller içeren bir usul olarak kamu çıkarının temininde bir araç olarak öngörülmesi gerekir. Kamu-özel işbirliği kapsamında yer alan farklı nitelikte güç ve zaafiyetlere dayalı modellerin proje tipi, ihtiyaçlar ve sektör özellikleri baz alınarak seçilmesi önemlidir, çünkü kamu-özel işbirliği çerçevesinde her durum ve projeye uygun tek bir mükemmel model mevcut değildir (European Commission Directorate-General of Regional Policy, 2003: 13). Yani her projeye uygun elde mevcut tek bir model-reçete yoktur. Ölçek ekonomileri baz alındığında, sadece bazı ölçekteki projeler kamu-özel işbirliğine uygunluk göstermektedir ve ancak belirli nitelikler taşıyan projelere uygun bir şekilde iyi düzenlenmiş ve tasarlanmış kamu-özel işbirliği modelleri belediye altyapı ve hizmetleri açısından kamuya bir avantaj temin edebilir. Bu bağlamda, ortakların çıkarı ve nihayetinde kamu çıkarı ve projenin başarısı için her bir somut durum için uygun kabiliyet ve tecrübeye sahip ortağın tespiti de dahil detaylı bir analiz yapılmalıdır. Kamu-özel işbirliği meselesi sadece finansal boyuta hasredilmemeli, ekonomik, politik ve sosyal yönleri de kapsayan bir kâr-zarar analizi yapılmalıdır. Risk devrini maksimize eden değil, en az masrafla en etkin şekilde çıktıyı temin eden risk paylaşımı sağlanmalıdır. (HM Treasury, 2012: 61) Belediyelerin kamu-özel işbirliği çerçevesinde

⁴Prof. Dr. Turgut Tan bu noktada Prof. Dr. İl Han Özyay'a atıfta bulunmaktadır.

sözleşme yapmaları, projeye ilişkin ön inceleme sonucunda projenin uygulanmasının olabildiğine kompleks olduğu, belediyenin gerekli standarda ilişkin ve teknik şartnameyi veya hukuki ve finansal enstrümanları tanımlamasının kendileri adına imkânsız olması durumlarda söz konusu olmalıdır. (Hartmann, 2006: 38) Belediyeler, kamu-özel işbirliği yönteminin rehinesi olmaksızın, uygun projelerde bu yöntemden istifade etmelidirler. Aksi takdirde kamu-özel işbirliğinin bütün olumsuzluklarıyla yüzleşme olasılıkları fazlasıyla muhtemeldir.

Türkiye’de özerk ve bağımsız statüde planlama, yönetim, koordinasyon, değerlendirme, kamu-özel işbirliği projelerinin bütün sürecinde denetleme, altyapı ve hizmetlerin kalite kontrolünü yapabilecek, tecrübe birikimiyle projelerde uzmanlık sağlayabilecek, finansal, teknik ve hukuki tavsiyede bulunabilecek ve danışmanlık yapabilecek, müzakere ve ihale süreçlerine destek olabilecek, açıklık, tutarlılık, hesap verebilirliği temin edebilecek, yolsuzluk ve suistimalleri önleyecek mahiyette sözleşme yapma sürecine nezaret edebilecek, müzakere ve ihale süreçlerinin süre ve masraflarını azaltabilecek nitelikte katkı sunabilecek merkezi bir birim⁵ mevcut değildir. Uzun erimli nitelik arzeden kamu-özel işbirliği sözleşmeleri finansal yükün gelecek seçim dönemlerine aktarılması ve altyapı ve hizmetlerin temininin öncelenmesi imkanını sunduğu için, merkezi birim ayrıca selef ve halef belediye başkanlıkları arasında projelerin geçiş mekanizmasını temin edebilecektir.

Türk hukuk sisteminde kamu-özel işbirliğini düzenleyen genel ve kapsayıcı bir yasa henüz mevcut değildir. Belediyelerin neredeyse hiçbirinde kamu-özel işbirliği projelerini yürütecek düzeyde yetişmiş elemanlardan müteşekkil bir birim mevcut değildir. İstanbul, Ankara, Konya ve Kayseri belediyeleri dışında proje yönetebilecek kabiliyetle mücehhez proje ekibi de mevcut değildir (Aydın, 2013: 178).

Net ve nitelikli şekilde formüle edilmiş hükümlere sahip iyi düzenlenmiş, yazılmış ve tanımlanmış sözleşmeler projelerin başarısının önemli bir unsurudur. Bu açıdan standart hale getirilmiş ve sadeleştirilmiş ve gerektiğinde detaylı hükümlerin eklenebileceği nitelikte olan sözleşmeler başarısızlıkların önüne geçmek, sadelik, açıklık, esneklik, denetim, hakkaniyet, etkinlik, maddi değer, kamu ve özel sektör ortaklar arasında uygun risk paylaşımı, risklerin kavranmasına yönelik ortak anlayış temin etmek ve müzakerelerde zaman israfını ve maliyeti düşürebilme açısından önem arz etmektedir (HM Treasury, 2013; Son, 2012: 20).

⁵ Kalkınma Bakanlığı bünyesinde sadece Kamu Özel İşbirliği Dairesi mevcuttur. Aşağıdaki ülkelerde kamu-özel işbirliği merkezi birimleri mevcuttur: Almanya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Hollanda, Macaristan, İrlanda, İtalya, Japonya, Kanada, Kore, Polonya, Portekiz, Yunanistan. (OECD, 2010: 11, 92)

Kaynakça:

Allen, Grahame, “Private Finance Initiative (PFI)”, 2001, Research Paper 01/117, Economic Policy and Statistics Section, House of Commons Library.

Andersen, Ole Johan, “Public-Private Partnerships: Organisational Hybrids as Channels for Local Mobilisation and Participation?”, 2004, 27/1 *Scandinavian Political Studies* 1-21.

Aydın, Eyup Vural, “The Significance of Public Private Partnership units in the Development Projects of Turkey”, 2013, 3/4 *African Journal of Social Sciences* 171-181.

Bovis, Christopher H., “Risk and Public-Private Partnerships”, 2012, *EPPPL* 44-56.

Bovis, Christopher H., “Efficiency and Effectiveness in Public Sector Management: The Regulation of Public Markets and Public-Private Partnerships and Its Impact on Contemporary Theories of Public Administration”, 2013/2 *EPPPL* 186-199.

Bult-Spiering, Mirjam & Geert Dewulf, *Strategic Issues in Public-Private Partnerships An international Perspective*, Blackwell Publishing, 2006, Oxford, p. 10;

Corner, David, “The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risks”, 2006, 5/3 *OECD Journal of Budgeting* 37-55.

Eggers, William D. & Tiffany Dovey, *Closing America’s Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships, A Deloitte Research Study*, 2007, at [http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_ps_PPPUS_final\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedStates/Local%20Assets/Documents/us_ps_PPPUS_final(1).pdf).

English, Linda M. & Matthews Skellern, “Public-Private Partnerships and Public Sector Management Reform: A Comparative Perspective”, (2005) 1/1-2 *International Journal of Public Policy* 1.

European Commission, “Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law”, *Official Journal* 2000/C 121/02, 2000.

European Commission Directorate-General of Regional Policy, *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, March 2003, at http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

European Commission, “Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions”, COM(2004) 327 Final.

European Investment Bank, “The EIB’s Role in Public-Private Partnerships

(PPPs), European Investment Bank, Luxembourg, www.eib.org/Attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf, 2004.

Grimsey, Darrin & Mervyn Lewis, “Public Private Partnerships and Public Procurement”, 2007, 14/2 *Agenda: A Journal of Policy Analysis & Reform* 171-188.

Habets, Joël, “Incomplete Contracts and Public-Private-Partnerships - A Case Study of the Dutch Infrastructure Policy”, Thesis, Erasmus University Rotterdam, 2010.

Hall, David, Robin De la Motte & Steve Davies, “Terminology of Public-Private Partnerships”, 2003, *Public Services International Research Unit*, at www.psir.org.

Hartmann, David, “Public Private Partnerships in France – The Principles and the Legal and Policy Frameworks”, 2006/1 *EPPPL* 36-42.

HM Treasury, *A New Approach to Public Private Partnerships*, December 2012, at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf.

HM Treasury, “Standardisation of PF2 Contracts”, December 2012, at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.PDF.

Iossa, Elisabetta, Giancarlo Spagnolo & Mercedes Vellez, “The Risks and Tricks in Public-Private Partnerships”, *Bocconi IEFCE Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy, Working Paper* n. 64, 2013.

Iossa, Elisabetta, “Hearing on Public-Private Partnerships”, Paper prepared for OECD, 2014, DAF/COMP/WP2/WD(2014)1.

IMF, *Public Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2006, Washington DC.

International Monetary Fund, “Public-Private Partnerships”, March 2004, at <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.

Karahanoğulları, Onur, “Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz [Kamu-Özel Ortaklığı], 2011, 66/3 *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 177-215.

McQuaid, Ronald W. & Walter Scherrer, “Changing Reasons for Public-Private Partnerships (PPPs)”, 2010, 30/1 *Public Money & Management* 27-34.

OECD, *Public-Private Partnerships In Pursuit of Risk Sharing and Value for Mo-*

ney, 2008, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264046733-en.

OECD, *Dedicated Public-Private Partnerships Units – A Survey of Institutional and Governance Structures*, 2010, OECD Publishing.

Shaoul, Jean, “The Political Economy of the Private Finance Initiative” in Arestis, Philip & Sawyer, Malcolm, *Critical Essays on the Privatisation Experience*, Palgrave Macmillan, 2009, New York.

Son, Seungwoo, “Legal Analysis on Public-Private Partnerships regarding Model PPP Rules”, 2012, at http://www.uncitral.org/pdf/english/colloquia/public-private-partnerships-2013/20120704_Report_on_PPP_legal_IssuesSon_Seungwoover.11.pdf.

Tan, Turgut, “Kamu Hizmeti İmtiyazından “Yap-İşlet-Devret” Modeline”, 1992, 47/3 *Ankara Üniversitesi Dergisi* 307-325.

Tvarnø, Christina, D. (ed.), *Public-Private Partnerships – An International Analysis from a Legal and Economic Perspective*, August 2010, at http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8422/public-private_partnership.pdf?sequence=1.

United Nations Economic Commission for Europe, *Guidebook On Promoting Good Governance In Public-Private Partnerships*, United Nations, New York and Geneva, 2008.

Van Garsse, Steven, “Public-Private Partnerships, Concessions and Public Procurement Law”, 28-30 August 2008, 3rd International Public Procurement Conference Proceedings, at <http://www.ipppa.ws/IPPC3/Proceedings/Chaper%2016.pdf>.

Karar Dizini:

Danıştay 10. Dairesi, E: 1991/1, K: 1993/1752, 29.04.1993.

Danıştay 1. Dairesi, E: 1995/49, K: 1995/93, 26.04.1995.

Anayasa Mahkemesi, E: 1994/71, K: 1995/23, 20.03.1996.

Danıştay 1. Dairesi, E: 1996/84, K: 1997/30, 20.03.1997.

Bu eser, günümüzde halen gelişen bir süreç olarak devam eden ‘kamu yönetimi reformu’ adına yapılan düzenlemeler hakkında, farklı disiplinler perspektifinde analizlerin yapılması amacıyla hazırlanmıştır. Alanında titiz araştırmalar yapan akademisyenleri bir araya getiren bu eser aynı zamanda İngilizce basılmıştır (New Public Management in Turkey: Local Government Reform, Routledge, 2016, ISBN 9781498742153).

Kamu Yönetimi Reformu adına son 15 yılda yapılan yasal düzenlemeleri tematik konu başlıkları altında analiz eden eser, bu yönüyle alanında ilk sayılabilir. Her bölüm kendi alanındaki gelişim sürecini incelemekte ve gelinen nokta itibariyle durum değerlendirmesi yapmaktadır. Örneğin eserin ortaya çıkardığı önemli bir sonuç olarak; Türkiye’de belediyelerin stratejik olarak yönetilmesi, yani daha etkin ve daha hesap verebilir olmaları hedefiyle performanslarını yönetilebilir kılmaları konusunda yasal düzenlemeler ana hatlarıyla yapılmıştır. Ancak bu tür reformist yasal düzenlemelerin etkin olarak uygulanması konusunda önemli bir yerel direncin (yerine göre siyasal ve yerine göre bürokratik bir dirençten söz edilebilir) olduğu gözlemlenmiştir.

Haliyle söz konusu reformist yasal düzenlemeler ile yerel düzeydeki isteksizlik ve direnç karşısında öze inilememiştir.

Ancak bu durum Türkiye’ye özgü bir handikap değildir. Son 30 yıldır, gelişmiş demokratik ülkelerde cereyan eden yeni kamu yönetimi reform düzenlemeleri ile kamu hizmetlerinde verimliliğin artırılması için yerel yönetimlere daha fazla kaynak ve yetki verilmeye başlanmıştır. Ancak uygulamadaki hesap verebilirlik ve paydaş katılımı gibi alanlarda isteksizlik ve direnç gözlemlenmektedir.



DÜNYA YEREL YÖNETİM VE
DEMOKRASİ AKADEMİSİ VAKFI
WORLD ACADEMY FOR LOCAL
GOVERNMENT AND DEMOCRACY

Yerebatan Cad. No:2 PK: 34110 Sultanahmet Fatih / İSTANBUL
Tel: 0212 513 44 87 wald.org.tr wald@wald.org.tr



Wald_academy



Waldacademy