

T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN SİYASAL LİDERLİK

Eylem Fatma CİHAN

Aralık - 2010

T.C.
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN SİYASAL LİDERLİK

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan
Eylem Fatma CİHAN

Danışman
Doç. Dr. Arif ERENÇİN

Bolu - 2010

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE,

Eylem Fatma CİHAN'a ait “Türkiye’de Metropoliten Siyasal Liderlik” adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir. *17/ 12/ 2010*

Üye (Tez Danışmanı) : Doç. Dr. Arif ERENÇİN

Üye : Doç. Dr. Bahadır AYDIN

Üye : Yrd. Doç. Dr. Cengiz EKİZ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı

Prof. Dr. Gönül ÜLKER
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ABSTRACT

METROPOLITAN POLITICAL LEADERSHIP IN TURKEY

CİHAN, Eylem Fatma

Postgraduate Thesis

The Department of Public Administration

Thesis Advisor: Doç. Dr. Arif ERENÇİN

December – 2010 x + 171 Pages

The world experiencing many changes in national and local level with the globalization phenomenon. Economic, social, cultural and spatial integration is supported, changes in this sense, require a redefinition of in national and local concepts.

Governance, is the name of a political programme which ensure the sustainability of the smooth process of capital accumulation. Principles like participation, accountability, compliance with the governing laws which is covered by governance and its multi-role and cooperative implemented management structure, facilitated the adoption of this concept in Turkey by making it attractive. Concept of decentralization which simultaneously develop with the globalization; has been obliged the modification in local government system due to integration with governance concept.

Decentralization concept which strengthened in Turkey, is defined as the strengthening of local democracy, providing of services by the nearest local unit and initiation of local dynamics; and supported by various legislative changes. Metropolitan areas which significantly experienced with mobility, therefore more easily take place at the global market are of great importance in the world as well as in Turkey. In the Greater city municipality text code no. 5216 which identify the understanding of

management of metropolitan areas, the local governance concept is adopted and transfer of more comprehensive powers and resources to metropolitan municipalities is provided.

The developed legislations with the new public management approach, has implemented the concept of strategic planning in the management system. Mayors of the Metropolitan area whom are responsible for the management are equipped with a variety of powers and resources with the legal arrangements and the strategic planning authorization is given to Mayors in order to carry a stable and functional structure which may be yielded as complex and to provide a trouble-free realization of urban management that appears due to multi-role governance. The transfer of powers and resources that are mentioned, serve as individual empowerment facility for the mayors as local executive authority. In a sense, these mayors become representing a new hegemonic center at local level, and they are emerging as political leaders of metropolitan areas.

In this study, the strengthening and changing positions of Metropolitan Mayors by the Greater city municipality text code no. 5216 was investigated and their effects to current strategic plans was evaluated. According to study, the metropolitan political leadership features of Metropolitan Mayors which already be stronger due to the effect of governance and in terms of strategic plans, and whom is authorized with creation and implementation of a strategic plan, is expected to strengthen even further.

In this sense, strategic plans are tools for adoption to the global markets both as they are documents showing the transformation in the local management system and are the materials to strengthen the political leaderships of Metropolitan Mayors.

Key words: Governance, decentralization, strategic planning, greater city municipalities, metropolitan leadership.

ÖZET

TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN SİYASAL LİDERLİK

CİHAN, Eylem Fatma

Yüksek Lisans Tezi

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Arif ERENÇİN

Aralık - 2010, x + 171 sayfa

Küreselleşmeyle birlikte dünyada ulusal ve yerel ölçekte birçok değişim yaşanmaktadır. Ekonomik, sosyal, kültürel ve mekânsal bütünleşme desteklenmekte, bu anlamda gerçekleştirilen değişimler ulusal ve yerel kavramların da yeniden tanımlanmasını gerekli kılmaktadır.

Yönetişim, sermaye birikimi sürecinin aksamadan sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla ortaya atılmış siyasal bir program adıdır. Yönetişimin, içinde barındırdığı katılım, hesap verilebilirlik, hukuka uygunluk gibi ilkeler ve sunmuş olduğu çok aktörlü ortaklaşa yönetim yapısı, kavramı cazip kılarak Türkiye’de de kabulünü kolaylaştırmıştır. Küreselleşmeyle eşdeğer zamanda gelişen yerelleşme kavramı yönetim anlayışıyla bütünleşerek yerel yönetim sisteminde de dönüşümü gerekli kılmıştır.

Türkiye’de de önem kazanan yerelleşme kavramı yerel demokrasinin güçlendirilmesi, hizmetlerin en yakın yerel birim tarafından sağlanması ve yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi olarak tanımlanmakta ve çeşitli yasal değişikliklerle desteklenmektedir. Hareketliliğin en çok yaşandığı, bu nedenle de küresel pazara

eklemlenmenin daha kolay gerçekleşebileceği mekânlar olarak metropoliten alanlar dünyada olduğu gibi Türkiye’de de büyük önem arz etmektedir. Metropoliten alan yönetimlerini niteleyen 5216 sayılı yasada yerel yönetişim anlayışı benimsenmekte ve büyükşehir belediyelerine daha kapsamlı yetki ve kaynak devrini öngörmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla geliştirilen yasal düzenlemeler stratejik planlama kavramını da yönetim sistemimize sokmuştur. Metropoliten alan yönetiminden sorumlu olan Büyükşehir Belediye Başkanları, yapılan yasal düzenlemelerle çeşitli yetki ve kaynaklarla donatılmakta ve kent yönetiminde yönetişimin etkisiyle beliren çok aktörlü yönetimin sorunsuz gerçekleşmesi, ortaya çıkan karmaşık yapıyı istikrarlı ve işler hale getirebilmesi için stratejik planlama yetkisi kendisine verilmektedir. Söz konusu yetki ve kaynak devri, son tahlilde yürütmenin başı olarak belediye başkanlarının bireysel olarak güçlenmesine hizmet etmektedir. Bir anlamda, bu başkanlar yerelde yeni bir hegemonik merkezi temsil eder hale gelmekte ve metropoliten siyasal liderler olarak belirlemektedirler.

Çalışmada Büyükşehir Belediye Başkanlarının 5216 sayılı yasa ile değişen ve güçlenen konumları incelenerek, mevcut stratejik plandaki etkileri değerlendirilmektedir. Yapılan incelemede stratejik plan oluşturma ve uygulama yetkisi kendisine verilen Büyükşehir Belediye Başkanlarının stratejik planlar bağlamında ve yönetişim etkisiyle Türkiye’de zaten güçlü olan metropoliten siyasal liderlik özelliklerinin daha da güçleneceği öngörülmektedir.

Bu anlamda stratejik planlar hem yerel yönetim sistemindeki dönüşümü sergileyen birer belge hem de Büyükşehir Belediye Başkanlarının siyasal liderliklerini güçlendirecek materyaller olarak küresel pazara eklemlenmede araç niteliği taşımaktadırlar.

Anahtar kelimeler: Yönetişim, yerelleşme, stratejik planlama, büyükşehir belediyeleri, metropoliten liderlik.

TEŞEKKÜR

Lisans öğrenimim sırasında tanıdığım ve derslerim sayesinde değerli bilgilerinden faydalanma imkânı elde ettiğim, bilgilerini öğrencileriyle paylaşma konusundaki cömertliğiyle Yerel Yönetimler alanına ilgi duymamı sağlayan, yüksek lisans öğrenimimde de aynı ilgiyi canlı tutmamı sağlayarak yol gösterici olan değerli hocam, tez danışmanım Doç. Dr. Arif ERENÇİN'e araştırma boyunca zamanını ve emeğini vererek sağladığı bilimsel katkıları, destekleyici ve yüreklendirici tutumları ve rehberliği için ve her şeyden önemlisi gösterdiği anlayış için en derin teşekkürlerimi sunarım.

Yüksek lisans programımda aynı kaderi paylaştığım, tanışmaktan büyük mutluluk duyduğum sınıf arkadaşlarıma ise, bir araya gelme fırsatı yakaladığımızda sundukları doğrudan ya da dolaylı katkıları ve dostlukları için teşekkürlerimi sunarım.

Tüm süreç boyunca en olumsuz şartlarda bile sürekli arkamda duran, beni cesaretlendiren, her şey bitti dediğim anda bile beni tekrar toparlayıp adeta yeniden hayata döndüren ve çalışmamı sonuna kadar ilgiyle takip edip bana en sorunsuz ortamı sunmak için hep fedakârlıkta bulunan sevgili ANNEM'e, varlığıyla bana güç katan, elinden geldiğince her an yanımda olduğunu tez çalışmam esnasındaki katkılarıyla bana hissettiren sevgili KARDEŞİM'e ve beni her zaman cesaretlendiren, kendi sıkıntılarıyla birlikte benim zor günlerimi de sırtlanıp, anlayışıyla çalışmamın sonlanmasında büyük desteği olan sevgili Çağlar BAYSAN'a en içten hislerimle teşekkürü bir borç bilirim.

Son olarak, yüksek lisans programıma başlamam için beni teşvik eden, sevgisiyle bana yol gösteren fakat hayatın oyunuyla gülümseyişini benden erken esirgemek zorunda kalıp tez çalışmamı göremeyen BABAM'a, fiziki olarak olamasa da ruhen her an yanımda olduğu, en zor günlerimde bile kalbimdeki sevgisi, şevkati ve unutmayacağım gülümseyişiyile kahramanım olup bana umut verdiği için en derin teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ABSTRACT	iii
ÖZET	v
TEŞEKKÜR	vii
İÇİNDEKİLER DİZİNİ	viii
KISALTMALAR DİZİNİ.....	x

I. BÖLÜM

1. GİRİŞ	1
----------------	---

II. BÖLÜM

2.YÖNETİM ÜZERİNE: KÜRESEL ETKİLER.....	4
---	---

2.1. Yerelleşme	8
2.2. Yönetişim	19
2.2.1. Tanımı	24
2.2.2. Yönetişim Kavramının Tarihsel Gelişimi	29
2.2.3. Yönetişimin Aktörleri	34
Devlet	36
Sivil Toplum Kuruluşları	39
Özel Sektör.....	42
2.2.4. Yönetişimin Unsurları.....	44
Katılımcılık.....	45
Sorumluluk ve Hesap Verilebilirlik	48
Hukuka Uygunluk ve Hukukun Üstünlüğü	51
Yerinden Yönetim	54
Açıklık, Şeffaflık, Saydamlık	56
Etkinlik ve Verimlilik.....	59
Cevap Verebilirlik	61

Eşitlik	.63
Stratejik Vizyon.....	.64
2.2.5. Yönetişime Eleştirel Bakışlar	.68
2.3. Yerel Yönetişim	.81

III. BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN LİDERLİK VE YÖNETİŞİM	.92
3.1. Metropoliten Alan: Büyükşehir Belediyeleri.....	.97
3.2. Metropoliten Alan Yönetimi	101
3.3. Metropoliten Siyasal Liderlik	107
3.4. Türkiye’de Metropoliten Liderler (1984-2009)	112

IV. BÖLÜM

4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE STRATEJİK PLANLAMA	117
4.1. Tanımı ve Önemi	123
4. 2.Yeni Kamu Yönetimi ve Stratejik Metropoliten Alan Yönetimi.....	129
4.3. Stratejik Planlar Doğrultusunda Metropoliten Siyasal Liderlerin Etkinlikleri	137
SONUÇ	147
KAYNAKLAR	151
EKLER	164

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BKH	: Binyıl Kalkınma Hedefleri
BM	: Birleşmiş Milletler
BMKP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
PEPSAL	: Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WSSD	: Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi
YG21	: Yerel Gündem 21

I. BÖLÜM

1. Giriş

1980 sonrası dünyada yaşanan siyasi ve ekonomik gelişmeler, küreselleşme başlığı altında ele alınmakta ve geri dönüşü olmayan bir dünya düzeni olarak benimsenmektedir. İlk olarak ekonomik düzeyde başlayıp, daha sonra siyasal ve kültürel boyutlarıyla ülke yapılarını değiştiren, küreselleşme olgusu, ulus devletin can damarı olan devlet aygıtını “yönetişim” modeliyle dönüştürmekte ve asıl amacı olan piyasa ekonomisi için bir araç haline getirmektedir.

Küreselleşmenin yönetim alanındaki yansıması olan yönetim, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda çok aktörlü bir yapı önererek, sivil toplum kuruluşları ve özel sektöre yazında devletin yanında, uygulamada ise devletin önünde yer vererek, yerel ekonomik kalkınmanın, neoliberal düşünce sahnesindeki rolüne yeni aktörler eklemektedir.

Yerel ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için yönetim formülünün öngördüğü bu çok aktörlü yapı, varlığını sağlamak ve sürdürmek için yeni ve farklı bir yerel siyasal liderlik anlayışını öne çıkarmıştır.

Küreselleşme ile eşzamanlı olarak ortaya çıkan yerelleşme olgusu, yerel pazarların mevcut düzene eklenmesiyle, yerel ekonomik kalkınmanın sağlanabileceğini ve böylece tam rekabetçi serbest piyasa düzeninin uluslararası alanda başarılı bir şekilde varlığını sürdürebileceğini öngörmektedir.

Bu çerçevede yerel pazarlar olarak nitelendirilen metropoliten alanlarda, yeni kamu yönetimi anlayışına göre, yönetim kavramının gereği olan çok aktörlü yapının

varlığını sürdürebilmesi, aktörler arası uzlaşmanın sağlanabilmesi ve metropoliten kentin küresel arenada kendine iyi bir yer edinmesi için düzenleyici ve girişimci roller üstlenebilecek bir yeni siyasal liderlik modeli ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye’de metropoliten alan birimleri olarak nitelendirilen büyükşehir belediyeleri ele alınarak, 1984-2009 yılları arasındaki metropoliten liderlerin, Türk yerel yönetim sisteminde hakim olan güçlü başkanlık modeli çerçevesinde irdelenerek, stratejik planlar doğrultusunda siyasal ve yönetsel etkinlikleri incelenmiştir.

Çalışmanın kapsamı Türkiye ile sınırlı olduğu için küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkisinden yola çıkılarak, yönetişim kavramının Türkiye’deki algılanışı ve yerelleşme kavramıyla birlikte metropoliten alan yönetimlerindeki etkisi ele alınmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde, küreselleşme bağlamında yönetişim kavramı ele alınarak Türkiye’nin yönetim yapısındaki değişim vurgulanmaya çalışılmıştır. Demokratik bir söylem olarak ortaya atılan yönetişim yaklaşımı, yerel yönetim düzeyinde yerelleşme ve yerel yönetişim kavramlarıyla ele alınarak, söylem ve uygulamalardaki farklılıklar incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin siyasal ve yönetsel yapılanmalarında gerçekleşen dönüşüm belirginleştirilmiştir. Yerel yönetişimin Türkiye’de her boyutuyla uygulanmadığı, metropoliten alanların artan önemi nedeniyle büyükşehir belediyelerinde yaşanan yönetsel dönüşümün piyasa temelli olduğu, yerel iktisadi kalkınma ve rekabet edebilirlik çerçevesinde metropoliten alanların varlığını sürdürebileceği ve bu çerçevede metropoliten alan yöneticilerinin yönetsel özelliklerinin ve tercihlerinin önemi belirlenmektedir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde, stratejik planlamanın ve büyükşehir belediye başkanının yeni yasal düzenlemelerle artan önemi anlatılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin hazırladıkları stratejik planlar üzerinden, Türkiye’de görev yapmış ve

yapmakta olan büyükşehir belediye başkanlarının dönemsel olarak izledikleri ve stratejik planlarda yer verdikleri söylemleriyle, uygulamalarındaki benzerlikler ve farklılıklar ele alınmıştır.

Türkiye’de metropoliten alan olarak nitelenen büyükşehir belediyelerinin, küresel yönetim yaklaşımının piyasacı mantığına eklenmesi stratejik planlarda somutlaşmaktadır. Bu nedenle stratejik planların oluşturulmasında ve uygulanmasında etkili olan büyükşehir belediye başkanlarının, planların oluşumunda ve uygulanışlarında ortaya koydukları tercihleri, yöntemleri ve kişisel özellikleri onların yerel siyasal liderlik profillerini ortaya koymaktadır.

Stratejik planlarla metropoliten yönetimin yeni kamu yönetimindeki konumu vurgulanarak, büyükşehir belediyelerinde yaşanan yapısal dönüşüm ile metropoliten siyasal liderlik anlayışındaki dönüşüm arasında paralellikler kurulmaya çalışılmıştır.

Çalışma ile ekonomik kalkınmanın motoru olarak görülen büyükşehir belediyelerinin Türkiye’deki artan önemi vurgulanarak, büyükşehir belediye başkanlarının yerel siyasal liderlik çizgileri stratejik planlar doğrultusunda belirlenmiştir.

Sonuç olarak çalışmada, demokratik bir söylem olarak ortaya atılan yönetim kavramının Türkiye’deki büyükşehir belediye başkanlarına çeşitli yasal düzenlemelerle birçok yetki ve kaynak sunduğu, stratejik plan oluşturma ve uygulama yetkisiyle de zaten güçlü olan konumlarının daha da güçlendiği vurgulanmıştır.

Mevcut stratejik planlardan ve mevcut yasal düzenlemelerden yola çıkılarak güçlü bir siyasal liderlik profili çizen Büyükşehir Belediye Başkanlarının stratejik planlar bağlamında ve yönetim etkisiyle gelecek öngörüsü yapılmış ve bugünkü metropoliten siyasal liderlik konumlarının daha da güçleneceği öngörülmüştür.

II. BÖLÜM

2- Yönetim Üzerine: Küresel Etkiler

Dünyada yaşanan değişim süreciyle birlikte ülkeler yalnızca ekonomi alanında değil sosyal-kültürel ve siyasi alanlarda da bir bütünleşme sürecine girmişlerdir. Günümüzdeki değişim sürecine adını veren küreselleşme kavramı, ülkelerin kamu yönetimlerini de bu süreç içerisinde değişmeye zorlamaktadır. Ülkelerin tarihi, ekonomik ve politik yapılarındaki değişimler yönetim yapılarını da etkilemekte, gerek yasalarla gerek zaman içerisinde kendiliğinden süre gelen yapıların benimsenmesiyle kendini göstermektedir.

Bir ülkenin varlığı, o ülkenin tarihine, kültürüne ve mevcut zamandaki varlığını sürdürebilme yetisine bağlıdır. Yenidünya düzeni olarak kabul edilen küreselleşme olgusu ülkelerin varlığını sürdürmeleri için yönetim yapılarında da küresel sisteme uyan değişiklikler yapmalarını öngörmektedir. Yenidünya düzeni olarak düşünülen küreselleşme süreci, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem siyasi bir içerik taşımaktadır (Karaman, 1995: 43).

Bu anlamda Fransız Devrimi sonrasında ortaya çıkan “ulus devlet” kavramı kapitalizmle beslenerek elde ettiği meşruiyeti, küreselleşme sonucu değişen egemenlik kavramı tanımlamaları nedeniyle kaybetmektedir. Küreselleşme öncesinde egemenlik kavramı, bir ülkenin iç ve dış ilişkilerde mutlak gücünü ifade ederek mutlak egemenliğin ulus devlette olduğuna vurgu yapmaktaydı. Fakat yenedünya düzeninde ülkelerin küresel düzene eklemlenmesi söz konusu olduğundan, ulus devlet yapıları egemenlik güçlerini ulusüstü güçlerle, çokuluslu şirketlerle ve diğer aktörlerle paylaşmak zorunda kalmaktadırlar. Ekonomik ve sosyo-kültürel anlamda dış dünyayla etkileşime geçmek zorunda olan ve küreselleşen ülkeler temsil sorunuyla karşı karşıya

kalmaya başlamışlardır. Küreselleşme ile yenedünya düzeninde ulus-devlet ile açıklanamaz duruma gelen ulusal ve uluslararası ilişkiler temsil sorununu da tartışma alanı içine sokmuştur (Karaman, 1995: 43).

Daniel Bell'in tüm düzeylerdeki yönetebilirlik krizine ilişkin yaptığı saptamayı ise Uzel şöyle özetlemektedir; “Temel mesele, ulus devletin, yaşamın büyük sorunları karşısında çok küçük kaldığı üzerinedir. Ulus devlet hayatın küçük sorunları için de çok büyüktür. Büyük sorunlar için çok küçüktür; çünkü sermaye akışlarıyla, mülkiyet dengesizlikleriyle, iflaslarla, gelecek yirmi yılda hızla artacak demografik med-cezir dalgalarıyla uğraşacak etkin uluslararası mekanizmalara sahip değildir. Küçük sorunlar için de çok büyüktür çünkü ulusal siyasal merkeze yönelik güç akışları, merkezin artan oranda yerel ihtiyaçların çeşitliliğine ve farklılığına duyarsız kalmasına yol açmaktadır” (Uzel, 2006: 15).

Ulus devletlerin egemenlik güçlerini küreselleşme kavramıyla birlikte kaybederek ulus-üstü örgütlere ve çok uluslu şirketlere devretmelerinin nedeninin, ulus devletlerin değişen dünya düzeni şartlarına ayak uyduramaması olduğunu ileri süren Aktel'e göre; “Sanayi devriminin ürünü olan ulus devletler, sanayi sonrası topluma geçişten kaynaklanan temel sorunları çözmekte yetersiz kalmaktadırlar. Politik toplumun sınırlandırılması ve sivil toplumun güçlendirilmesi talepleri, insan hakları, temel özgürlükler, hukuk devleti, demokrasi gibi tüm toplumların hassasiyet gösterdiği konular, ulusal egemenliğin alanından çıkıp, uluslararası örgütlenmelerin konusu haline gelmiştir. Ekonomik alanda çok uluslu şirketlerin önem kazanması gibi siyaset alanında da uluslararası ve ulus-üstü örgütler ve organizasyonlar giderek etkin hale gelmişlerdir” (Aktel, 2003: 59-60).

Başka bir deyişle küreselleşmeyle birlikte bölgesel entegrasyonların sağlanmasını ve yerel yönetimlerin daha çok güçlendirilmesini öngören yeni demokrasi anlayışının yaygınlaşması; ulus-devletin kan kaybetmesi ve ulus-üstü konseptlerinin güçlenmesini sağlamıştır (Ekinci, 2002: 21).

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından 1970'lere kadar uzanan dönemde altın çağını

yaşayan dünya kapitalizmi, 1970’lerden itibaren düşen kâr oranlarıyla birlikte ekonomik ve toplumsal dengeleri derinden sarsan yeni bir bunalıma girmiştir Kapitalist sistemin yaşadığı bu bunalım, yeni liberal ideolojiyi doğurmuştur (Uzel, 2006: 96-97).

Yeni liberal ideolojiyle birlikte kapitalizm daha etkili bir şekilde, daha geniş bir alana yayılmıştır. Kapitalist anlayışa göre devletin piyasaya müdahalesinin ekonomik dengeleri bozacağı düşünülmekte ve yöneten yerine düzenleyen devlet uygun görülmektedir. Dünya üzerinde yaşanan bu değişime uygun bir yeniden yapılanma sürecine giren devlet, yeni kurumcu iktisat, devlet-piyasa ortaklığı söylemi üzerinden devlete ait yapı ve süreçlerin piyasalaştırılmasına, bunların piyasa kurumlarının yönetimine devredilmesine, dolayısıyla toplumsal yaşamın piyasa adına yeniden örgütlenmesine kavramsal destek sağlamaktadır (Uzel, 2006: 96-97).

Devlet, bundan böyle ekonomik ve toplumsal yaşama kamusal araçlarla doğrudan ve dolaylı müdahili olmayacak; kapitalist üretim ilişkilerinin düzen ve güven içinde kurulmasını sağlayacak genel gözetici olacaktır. Ancak genel gözetim, doğrudan ve tek başına devletin siyasal-yönetsel kadro ve mekanizmalarınca yapılmayacaktır (Güler, 2005: 5). Öyleyse devletin görevi sosyal-siyasal etkileşimlere olanak tanımak, sorunların çözümü için birçok düzenlemeyi desteklemek ve hizmetleri çeşitli aktörlere dağıtmak olmalıdır (Güzelsarı, 2003: 19).

Ekinci’ye göre; devlet mal ve hizmet üreten değil, piyasada oluşacak haksız rekabeti önleyecek, “düzenleyici” ve “denetleyici” mekanizmaları geliştirmelidir. Kamu kuruluşları, ürettikleri mal ve hizmetlerin denetimini devlet bürokrasisine değil; topluma, daha doğrusu piyasaya bırakılmalıdır. Kamu yönetimi, sadece para harcamak - gider cephesi için değil, para kazanmak için de- gelir cephesi enerjisini kullanmalıdır. Merkezi yapı yerine katılımcılığı önemseyen ve otoritesini desantralize eden yeni yapılar (kamu anlayışı) ön plana çıkmalıdır. Devlet öncelikle performansını girdilerden ziyade, çıktılara yönlendirerek ölçmelidir. Aynı zamanda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve toplumsal sorunların çözümü için sivil, gönüllü ve özel sektörü de üretimin içine katarak; kaynak tüketen değil, kaynak üreten girişimci bir yapıya sahip olmalıdır (Ekinci, 2002: 241).

Böylece yeni liberal ideolojiyle birlikte eskiden bir ülkenin varlığı için olmazsa olmaz olan devlet aygıtı kapitalist anlayışın yeniden biçimlendiği küreselleşen dünya düzeninde etkinliğini kaybetmiş ve egemenlik gücünün kaynağı olmak yerine dağıtıcısı ve düzenleyicisi olma görevini üstlenmiştir.

Dünyada değişen ekonomik dengeler piyasa lehine olmuş ve ülkelerin kalkınmaları ve varlığını sürdürebilmeleri için piyasa anlayışı önündeki tüm engellerin her anlamda ortadan kaldırılması gerekliliği ön plana çıkarılmıştır. İlk olarak ekonomi alanında başlayan değişim, piyasanın işlerliğini sürdürebilmesi için eş zamanlı olarak yönetsel ve sosyal alanda da yeni kavramlarla başlatılmıştır. Ekonomik alanda değişimi başlatan küreselleşme kavramı sosyal alanda da etkisini gösterirken, yönetsel alanda küreselleşmenin yönetsel ayağını güçlendiren ve onla eşzamanlı gelişen yerelleşme kavramı önem kazanmıştır.

Ulus devletin egemenlik erki paylaşımını açıklayan ve küresel düzenin “demokratik” söylemi olan yeni yönetim anlayışı, “yönetişim” kavramıyla küreselleşmenin yönetsel boyuttaki açılımını tamamlamaktadır.

Sosyal devlet kazanımlarının tasfiye edildiği, her şeyin giderek piyasaya tabi kılındığı, etkinlik, kârlılık, büyüme gibi iktisadi ölçütlerin toplumsal yaşamın tüm alanlarına nüfuz ettiği bu süreç karşısında gerek uluslararası düzenin gerekse ulus devlet formlarının bu yeni oluşuma göre yeniden yapılandırılması gereği ortaya çıkmıştır (Güzelsarı, 2003: 18).

Kısaca, küreselleşme ile birlikte, daha önce kalkınmanın motoru olarak görülen devlet, artık sorunun kaynağı olarak görülmeye başlanmış, devletin küçültülmesi gerektiği savunulmuş ve devlet, nasıl küçültülecek/düzenleyici bir hale getirilecek sorusuna verilecek cevaplar şu üç anahtar kelime ile ifade edilmiştir: Küreselleşme, yerelleşme, yönetişim. Ulus devlet, bir yandan ulus üstü kurumların etkisi ile diğer yandan yetkilerin yerel yönetimlere devrini ifade eden yerelleşme ile en son olarak da iktidarın özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla (STK) paylaşılmasını ifade eden yönetişim talep edilerek eritilmeye çalışılmaktadır (Kayıkçı, 2007: 167-168).

2.1. Yerelleşme

Yerelleşme, yerel yönetimlerin giderek güçlendirilmesi, merkezi devletin olanaklarının, yetkilerinin ve sorumluluklarının kendi içindeki alt birimlere devredilmesidir (Kazgan, 1995: 34). Yerelleşmeyle birlikte, yerel yönetimlere daha fazla mali ve yönetsel gücün ve yetkinin aktarılması vatandaşların isteklerinin daha iyi karşılanmasını, yerel özerkliği, seçenekleri ve ulaşılabilirliği artırılabilceği düşünülmektedir (Marşap, 2005: 283).

Yerelleşmenin literatürde en kabul gören tanımı Rondinelli tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre “kamuya ait merkezi yönetim ve fonksiyonların; merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, özel yerel yönetimlere ya da hükümet-dışı örgütlere devridir”. Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde ise, “yönetsel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağlı olarak merkezi hükümet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumu” diye tanımlanmaktadır (Özmüş, 2005: 2).

Yerelleşmede amaç; yerel yönetimlerin giderek mali, idari, ekonomik düzlemde özerkleşmesi, merkezi devlete bağımlılığının azaltılmasıdır (Kazgan, 1995: 34). Küreselleşmeyle birlikte ulus-devlet kavramında yaşanan değişim, devletin konumunu yalnızca uluslararası arenada değiştirmekle kalmamış, devletin merkezi yapısında da yeni bir yapılanmaya gitmesini gerekli kılmıştır. Küreselleşme, ulus devleti egemenliğini uluslararası örgütlerle paylaşmaya zorlarken, diğer taraftan da merkezi yönetimi zayıflatarak yerel yönetimlere yetki devrine zorlamaktadır.

Ulusun mantığını oluşturan dışarıya karşı bağımsızlık ilkesi zayıflatılmaktadır. Her şeyden önemlisi uluslararası rekabet piyasalarının şartlarına bağlanan ekonomi artık ulusal değildir (Akkaya, 2004: 142). İlişkilerin gittikçe artan biçimde uluslararası niteliğe bürünmesi, ulus-üstü kurumların oluşturulması ve devletler üzerinde etkin olmaya başlaması (Özgür ve Parlak, 2002: 125), toplumsal yapılar arasında yaşanan kültürel iletişim ve etkileşimin artması, devletlerin ekonomi ve siyaset sınırlarını aşarak

karşılıklı bağımlılık ilişkilerinin oluşmasına neden olmuştur.

Dünyada uygulanan ekonomik sistem ve ekonomi politikaları giderek birbirine yaklaşmaktadır. Kısaca küresel ekonominin daha yoğun olarak gündeme gelmesi ile birlikte serbestleşme daha fazla önem kazanmıştır. Siyasi alanda ise demokrasi küresel bir değer olarak daha fazla ön plana çıkmaktadır (Altan, 2002: 76).

Ulus devletin ekonomik alanda yaşadığı bu değişim, siyasal ve sosyo-kültürel alanda da etkisini göstererek ilerlemesi ve siyasal alanda demokrasi söyleminin yaygın bir hal almasıyla birlikte merkezi yönetim uygulamalarının demokratikliğinin sorgulanması, devletin toplum üzerindeki tüm etki mekanizmalarındaki işlevini zayıflatmaktadır.

Ulus devletler, küreselleşmeyle birlikte dönüşürken, işlevlerini bir yandan ulus-üstü kurumlara, bir yandan da yerel aktörlere terk etmektedirler. Küreselleşmeyle yerelleşme, eşzamanlı olarak gerçekleşmektedir. Küreselleşen dünyada farklı bir yerel oluşmaktadır. Bu yerelin dış dünyaya eklemlenmesi, ulus devletler dünyasında olduğu gibi ulus devletin denetimi altında değildir. Her yerellik dış dünyaya doğrudan eklenebilmekte ve dünyadaki göreceli konumunu merkezin denetiminden bağımsız olarak değiştirebilmektedir (Tekeli, 2003: 6-7).

Klasik anlamda yerelleşme kavramı, yönetim erkinin merkezden yerele aktarımı olarak nitelendirilirken, merkezin başat gücü karşısında yerelin elde ettiği kazanımlar, yerel yönetimlerin merkeze bağlı tutumları nedeniyle ulus devlete rakip olabilecek bir güç olarak görülmemektedir.

Oysa küreselleşmeyle birlikte canlanan yerelleşme kavramı, kendi içinde reform niteliği taşıyan atılımlarıyla merkezi yönetimin tamamlayıcısı kimliğinden sıyrılmakta ve kendini dış dünyaya tanıtmaktadır. Kendi varoluşu için, küresel dünyanın parlak sahnesine kendine özgü parlak kostümleriyle çıkıp, kendi sunumunu yapmakta ve dünya pazarına merkeze bağlı bir kimlikle değil kendi kimliğiyle eklemlenmektedir.

Klasik anlamda yerelleşme (desantralizasyon), ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder; bu anlamda yerelleştirme, yerel yönetimlerin ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir. Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme, modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır (Köse, 2003: 25).

Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı geleneksel kamu yönetim anlayışı, küreselleşen dünyada artan iletişim olanaklarının zorunlu kıldığı hızlı karar alma ve hızlı işleyen bir yönetimin gereklerini yerine getirmekte yetersiz kalmış, bürokratik örgüt modeli Batıda refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar yapmakla birlikte, değişen koşullar nedeniyle verimsizliğe, hantallığa ve kırtasiyeciliğe yol açmıştır. Bu nedenle, bürokrasi modeline dayalı örgütlenmenin yerine, yeni yönetim anlayışı, kamu örgütlenmesinin esnek, yumuşak hiyerarşi, küçük ve az elemanlı merkezi idari, geniş - yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi yapı öngörmektedir. Kamu sektöründeki yeni yönetim anlayışında, performans hedefleri, hizmetlerin niteliği, etkinliği, verimliliği, müşteri odaklı hizmet anlayışı ve daha da önemlisi piyasa sisteminin özellikleri öne çıkmaktadır. Bu yönetim anlayışının temel unsurlarından birisi olan devletin faaliyet alanının küçültülmesi politikası, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması politikaları ile uygulamaya konulmuştur (Köse, 2004: 26).

Bürokrasinin işlevsizliğinden kaynaklanan yönetim sorunları, Uzel'e göre devlet aygıtının bir takım değişiklikleriyle çözüm bulacaktır. Bu durumda devletler, ilk olarak özel sektör ve sivil toplum işbirliğini sağlayarak yoksulluğa ve çevresel felaketlere karşı politikalar geliştirmelidir. İkinci olarak, devlet, yerinden yönetim, kamu faaliyetlerinde açıklık, bürokratikleşmeden uzaklaşma, yurttaşların katılımının sağlanacağı birlikte yönetme tarzlarını benimseyerek, kanunları yenileme mekanizmalarını hayata geçirerek, yurttaş katılımını destekleyerek demokrasiyi kurumsallaştırmalıdır. Üçüncü olarak devlet, özel sektör adına uygun ve yeterli

koşulların yaratılmasını kolaylaştırmalı, bunun için “katalizörlük” rolü oynamalıdır. Son olarak da, piyasanın yetersizlikleri karşısında devlet ve piyasa işbirliği sağlanmalıdır (Uzel, 2006: 66).

Devlet kavramı ekonomik ve toplumsal gelişmelere paralel olarak farklı anlamlar kazanmakta, insanlığın gelişimiyle değişik biçim ve renklere bürünmektedir. Toplumsal yapıda meydana gelen her değişim kamu yönetimindeki geçerli rasyonalite anlayışıyla kamu yönetiminin içselleştirdiği topluma hizmet sunma şeklini değiştirmekte, yeni bir örgüt kültürü paralelinde yeni davranış kalıpları oluşturulmasını kaçınılmaz kılmaktadır (Demirel, 2006: 122).

Böylece devletlerin yeni dönemdeki yönetim stratejilerini de neoliberal politikalar belirlemiştir. Neoliberalizm politikalarını girişim kavramı ekseninde şekillendirmiştir. Bu kavramla neoliberalizm toplumu ekonomik bir alan olarak yeniden tanımlanmaya, örgütlenme ilkelerini ekonomik açıdan hesaplamaya ve yurttaş olan bireyi piyasa oyununa katmaya çalışmaktadır (Yıldırım, 2009b: 101).

Klasik kamu yönetimi anlayışını benimseyen devletler, konumlarını koruyabilmek ve yaşanan değişikliklere ayak uydurabilmek için, yönetim uygulamalarında düzenlemelere gitmek zorunda kalmışlardır. Neoliberal politikaların ekonomi alanındaki etkisi sürekliliğini koruyabilmek ve dönüşümünü sağlayabilmek amacıyla, yönetim alanında da bu sürekliliği sağlayacak yaklaşımlar geliştirilmiştir. Böylece ortaya Yeni Kamu Yönetimi adı altında işletme politikasını benimseyen, kamuya özel sektör mantığıyla yaklaşan ve devlet aygıtını minimize ederek sadece düzenleyici bir görev atfeden bir akım ortaya çıkmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi hareketi, 1970’lerin sonu ile 1980’li yılların başında ortaya çıkan bir reform hareketidir. İlk uygulayıcıları İngiltere’de Margaret Thatcher yönetimi ile ABD’de bazı belediye yönetimleridir (Demireğen, 2007: 63). İngiltere’de Thatcher hükümetlerinin uygulamalarının etkisi kamu hizmetlerinin, dolayısıyla kamu harcamalarının, yönetimler arası daraltılmasında öncelikli olarak yerel yönetimler üzerine düşünülmesine yol açmıştır (Erençin, 2002: 25).

1980’li yıllar kamu yönetimi anlayışında işletmeci bir bakış açısıyla değişimin gündeme geldiği yıllardır. 1980’lerin sonuna gelindiğinde ise yeni kamu yönetimi anlayışı hâkim olmaya başlamıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı kuramsal olmaktan çok reform uygulamaları ile gündeme gelmiştir (Kayıkçı, 2007: 171).

Batı Avrupa ülkeleri ve Amerika, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda gibi ülkelerde 1980-1990’lı yıllarda kamu yönetiminin örgütlenmesini ve işleyişini iyileştirmek üzere gerçekleştirilen reformlar, iki temel eksen üzerinde gerçekleşmiştir: Birincisi, kamu örgütlerinin performansını artırmaya yönelik örgüt içi işleyiş ile ilgili reformlardır. İkincisi de, özel sektörden daha fazla yararlanmak üzere yapılan değişikliklerdir (Kösecik ve Özgür, 2005 :4).

Bu bağlamda, 1980 sonrası yapılan devlet yeniden yapılandırma çalışmaları, 21. yüzyıl neoliberal devletine rengini verirken, devletteki dönüşüm yalnızca merkezi yönetimle sınırlı kalmamakta, yerel yönetimleri de içine alacak biçimde genişletilmektedir. Bu süreçte yerelleşme kavramı da anlam değiştirmektedir. Önceleri merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımını ifade eden yerelleşme, günümüzde kamusal hizmetlerin giderek daha fazla oranda piyasa aktörleri ve sivil toplum kuruluşları tarafından yerine getirilmesini de kapsayacak biçimde bir evrim geçirmektedir (Aktel vd., 2008: 128).

Kamu hizmetinden yararlananların artması, bunun sonucu olarak hizmetlerin genişlemesi ve çeşitlenmesi, kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi, sayıca artması, küreselleşmenin getirdiği rekabet ortamı ve teknolojik gelişmeler, kamu hizmetlerine karşı aşırı kamusal düzenlemeler, bir türlü kapatılamayan bütçe açıkları, ekonominin küreselleşmesi, kamusal politikalarda ve kamu yönetiminde şeffaflık taleplerinin artması kamu yönetimindeki değişimi kaçınılmaz kılmaktadır (Aktel, 2003: 63).

Ataay ve Güney’e göre, liberal yorum devletin ağır bir "yönetilemezlik krizi" içinde bulunduğu tespitinden hareket etmektedir. Bu yoruma göre, merkeziyetçi yönetim anlayışının doğal sonucu olarak kavramlaştırılan "hantal devlet" yapısı hizmetlerin verimli bir biçimde yerine getirilmesine engel olmakta, bu durum hem

hizmetlerin niteliğini düşürmekte hem de daha yüksek maliyetlerle üretilebilmesine neden olmaktadır (Ataay ve Güney, 2004: 132). Böylece devlet mali krize girmekte ve artan sorunlar karşısında devlet yönetilemezlik kriziyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu krizi aşmanın yolu olarak da yeni kamu yönetimi anlayışındaki yapılar önem kazanmaktadır.

Yeni kamu yönetiminin temeli, kamu kesiminde, profesyonel yöneticilerin idaresi altında, verimliliğin yükseltilmesi amacıyla gelişmiş tekniklerin kullanılmasıdır. Yeni kamu yönetimi; bir etkinlik veya disiplin olarak kamu yönetiminden, kamu politikasından ve işletme yönetiminden farklı, klasik kamu yönetiminin yanında –kimi zaman da karşısında- yeni bir yaklaşım olarak öne çıkmaktadır (Erençin, 2002: 26).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel özellikleri dört noktada toplanabilir:

- 1- Kamunun faaliyet alanının ve kamu tarafından sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması; kamusal hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması.
- 2- Kamu yönetiminin örgütsel yapısında ve yönetim anlayışında değişiklikler.
- 3- Siyaset-yönetim ilişkisi ile kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi.
- 4- Kamu yönetimi- özel yönetim işbirliği ve dayanışması (Özmüş, 2005: 6).

Bu yaklaşımda odak nokta, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından farklı olarak, kamu hizmetlerinin yasal prosedüre ve kurallara uygun bir şekilde yerine getirilmesinden çok yapılan işlere ait sonuçların değerlendirilmesidir. Bu çerçevede kamu kuruluşları, gerçekleştirdikleri sonuca göre, yani ürettikleri mal ve hizmetlerin kalitesine, verimli çalışmalarına, vatandaşın ihtiyaçlarına ne ölçüde uygun hizmet sunduklarına göre değerlendirilirler. Bu anlayış içerisinde verimlilik ve dolayısıyla maliyet unsuru önem kazanırken, hizmet verilen vatandaş da müşteriye dönüşmektedir (Demireğen, 2007: 64).

Geleneksel kamu yönetiminden farklı olarak yeni kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik kamu yararı-özel yarar, yurttaş odaklılık-müşteri odaklılık, siyasal yarar-ekonomik yarar gibi ayrımlardan birinciler lehine olan

duyarlılıkları göz ardı etmektedir. Kamu yönetimindeki görevler daha geniş boyutlu, çok etmenli bir süreç olarak algılanmaktadır. Kamu hizmetlerine ilişkin karar ve uygulamalarda kamu sektörünün mutlaka tek başına ve belirleyici bir rol alması gerektiği düşüncesi reddedilmektedir. Önem kazanan nokta, hizmetlerini sunan kuruluşların yer aldığı ölçek veya sektör değil, sunulan hizmetlerin kalitesi, performans düzeyi ve verimliliği olmaktadır (Yıldırım, 2009b: 109).

Anılan yeni kamu yönetimi modelinin başlıca varsayımı, hizmetten yararlananlara (müşterilere) seçme olanağı verildiğinde hizmet sunucuların daha etkili, duyarlı davranacaklarıdır (Uluğ, 2004: 6). Böylece müşteri tatmininin sağlanacağı öngörülerek, toplum yararı göz ardı edilmekte, bireysel kazanımlar ve tatminlerin piyasa ekonomisi işlerliğinde gerçekleştirilerek düzenin kendiliğinden oluşacağı ileri sürülmektedir.

Günümüzde gelinen noktada, kamu hizmeti anlayışının felsefî özünü oluşturan müşteri odaklılık; küreselleşme ile birlikte görülen bireycilik, girişimcilik, rekabetçilik gibi piyasa eksenli değerler çerçevesindeki yeniden yapılanma arayışlarının bir sonucudur (Saran, 2008).

Kamusal taleplerin artması, buna karşı merkezi yönetime bağlı yerel kuruluşların artan taleplere yeterli ölçüde cevap verememesi, klasik yönetim anlayışına göre özerk olmayan yerel yönetimlerin kamu yararına yapacağı uygulamalarında bürokratik engellere takılması, kamu yönetimi anlayışında neoliberal uygulamaların yerel düzeyde de etkili olmasına ön ayak olmuştur.

Küreselleşme ile birlikte yerelleşme de güçlenmektedir. Küreselleşme ve yerelleşme ikilemini kamu hizmetlerinin daha kaliteli bir şekilde sunulması ve yurttaşların yaşam kalitesini artıracak yeni düzenlemelerin yapılması bağlamında değerlendirmek mümkündür (Arslan, 2008: 264).

Küreselleşme sürecinde yerel yönetimlerin öneminin artmasında yerel yönetimlerin, demokratik yapının etkili bir faktörü olduğu savı ileri sürülmekte ve yerel

yönetimler halka doğrudan hizmet götürebilen ve de halk katılımına imkân veren birimler olarak görülmektedir. Ayrıca hizmetlerin yerel düzeyde daha iyi yerine getirileceği düşüncesi de yerel yönetimlerin önemini arttırmaktadır.

Demokrasi ile yerel yönetimlerin birlikte anılması, 11. yüzyıl Ortaçağ Avrupa'sındaki temelini, komün yönetimlerinden almaktadır. Komünler bulundukları dönemde demokrasi hücreleri olarak görülmüşler ve o dönemin iktidarlarına karşı hep özgürlüğün, eşitliğin, katılımın ve kendi kendini yönetmenin örneğini oluşturmuşlardır. Daha sonra da 19. yüzyılda yerel yönetimler demokrasinin tarihsel kökenindeki yerini almıştır. Yunan-Roma uygarlığının şehir demokrasisi çağdaş dünyanın siyasal kültürünün başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Pustu, 2005: 123).

Günümüzde ise neoliberal söylemlerle birlikte tekrar önem kazanan demokrasi kavramı yerel yönetimlerle birlikte anılmaktadır. Fakat demokrasinin beşiği olduğu ileri sürülen yerel yönetimler söylemde olduğu gibi demokratikleşmenin bir aracı olarak konumlandırılmamakta, uygulamada serbest piyasa işlerliğini sağlayacak bir yerel yönetim yapısı öngörerek, demokrasi kavramının en güçlü ayağı olan katılım ilkesini sermaye sahipleri adına güçlendirmektedir. Bu durum bu çalışmanın içinde yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyeleri temel alınarak açıklığa kavuşturulacaktır.

Liberal siyasal kuramda, merkez ve yerel birbirine karşıt iki unsur biçiminde kavramsallaştırılarak, ilki baskıyı, ikincisi demokrasiyi ifade edecek biçimde genel ve basitleştirici bir kavramsal içeriğe büründürülmektedir. Yerel yönetim ve demokrasi, merkezin baskıcı gücünü sınırlandıran hatta engelleyen bir yapı olarak konumlandırılmaktadır (Akbulut, 2007: 9-10).

Yerelleşme “demokrasi” kavramıyla özdeşleştirilerek meşrulaştırılmaktadır. Dahl, yerel devletin merkezi devletle karşılaştırıldığında katılıma daha fazla açık olduğunu ileri sürmekte ve böylece liberal söylem çerçevesinde yerellikle demokrasi kavramının neredeyse özdeşleştiğini dile getirmektedir.

Hill'e göre de; yerel yönetimler demokrasinin temel eğitim kurumlarıdır ve

yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmesi demokrasinin gelişmesine paraleldir (Hill, 1974: 79'dan aktaran Pustu, 2005: 124).

Demokrasi bilinci iki önemli kaynaktan güç alır: Birincisi insanın kendine ait olduğu bilinci, ikincisi de yaşadığı kentin yazgısı üzerinde söz sahibi olma hakkı. Demokrasi ve kent yaşamı, insan hak ve özgürlükleri ile yakından ilişkili kavramlardır. “Kent havası insanları özgür kılar” anlamındaki Alman atasözü, bir yandan kentlerde toplumsal denetimlerin azaldığını, yüz yüze ilişkilerin yerine anonim ilişkilerin aldığını, öte yandan düşünce özgürlüğünün kentlerde var olabileceğini, kentlerin yeniliklere açık bulunduğunu, bireysel ve siyasal tüm özgürlüklerin kentlerde güvenceye bağlanmış olduğunu anlatır (Torunoğlu, 2007: 386).

Bu anlamda yerel yönetimlerin, merkezi yönetime göre daha demokratik bir yönetim anlayışı sergileyeceği düşünülmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin önemli özellikleri arasında halkın kendi kendisini yönetmesine olanak verebilen kurumlar olmaları gelmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler demokrasinin başlıca öğeleri kabul edilen, halkın yönetime katılması, çoğulculuk ilkesi, yöneticilerin danışmaya önem vermesi, daima hesap verme sorumluluğu içinde bulunmalarını hissetmeleri gibi değerleri içinde bulundurarak demokrasinin işleyebilmesi için önemli bir zemin hazırlamaktadır (Hancıoğlu, 2008: 18).

Yerelleşmenin demokrasi adına büyük önemi olduğunu vurgulayan John Stuart Mill'e göre, yerel siyasal kurumlar demokratik bir sistem için temel öneme sahiptir. Çünkü güçlü yerel yönetimler halkın katılım kanallarını artırır, siyasetin ve devletin işleyişi konusunda halkın eğitimini ve bilinçlenmesini sağlar. İkinci olarak, yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki hizmetlerin sağlanması açısından sahip olduğu yerel çıkarlar ve yerel sorunlar hakkındaki bilgi düzeyi ve hizmet kapasitesi, etkin ve verimli hizmet sunumunu daha olası kılmaktadır (Kösecik ve Özgür, 2005: 1).

ABD'de de yirminci yüzyıl başlarında, Cumhuriyetin ilk yıllarında eğitim düzenlemeleri için Türkiye'ye çağırılmış olan John Dewey de yerel yönetimlerin önemini yurttaşlık bilincinin oluşması açısından savunmuştur. Bunun yanı sıra Fransız

düşün geleneği içindeki en önemli isimlerden biri olan Montesquieu da “Kanunların Ruhu” adlı eserinde kentlerin ayrıcalıklarını krala bırakmalarıyla toplumda mutlakliyetin kurulmasının sakıncalarına değinerek ideal devletin yerel topluluklarca yaratılabileceğini savunur (Tekeli, 1983: 4-5).

Sidney ve Beatrice Webb gibi İngiliz düşünürleri, yerel yönetimleri, daha çok halka gereksinmesini duyduğu hizmetleri sunmanın bir aracı olarak görmüşlerdir. Onlara göre bu hizmetlerin halka, yerel düzeyde, yerel yönetimlerce sunulmasıyla, özel kesimin kazanç güdüsünün yerini, kamu hizmeti anlayışı almış olacaktır (Keleş, 2000: 60).

Böylece kamu hizmet sunucusu olarak nitelenen yerel yönetimler halkın sorunları ve beklentileri için ilk çözüm noktası olma özelliğini taşımakta ve bu yetkilerle donatılıp halkın gereksinimlerini karşıladığı ölçüde halkta yönetime karşı güven duygusu oluşturmaktadır. Yönetim sistemine güvenen vatandaşta yurttaşlık bilincini oluşturmaktadır, böylece yönetime katılım isteği artmaktadır. Sonuç olarak da halkın yönetime katılma isteğinin artması, daha demokratik bir yönetim anlayışını beraberinde getirmektedir. Bu nedenle yerelleşme demokratikleşmeyle özdeşleştirilmektedir.

Yerelleşmenin demokrasiyi getireceği görüşünü savunanların yanı sıra karşıt görüşlerini savunanlar da mevcuttur. Liberal söyleme göre yerelleştirme eğiliminin temel amacı, yerel karar verme sürecinde devletin değil toplumun ağırlık kazanmasıdır. Bu aslında liberal yaklaşımın öngörüsüdür. Ancak kimi yazarlara göre liberal yaklaşımın toplum olarak tanımladığı kesim sadece sermayeden ibarettir. Bu nedenle liberal yaklaşımın daha az devlet, daha çok toplum kavramlaştırmasının gerçekte kamu gücünün doğrudan sermayeye aktarımı anlamına geldiği ileri sürülmektedir. Böylece demokratikleşme iddiasının içinin boşaldığı, var olan eşitsizliğin daha da derinleştiği, demokrasinin sürdürülebilirliğinin tehlikeye düşürüldüğü söylenebilmektedir (Güler, 2005c: 95-103).

Yerel yönetimlerin demokrasinin temel eğitim birimi olduğunu ve demokrasiyle yerel yönetimin paralel geliştiğini ileri süren Hill, yerelleşme kavramını neoliberal anlayış içerisinde yorumlarken, “yeni liberal kuramın yerele yaptığı

vurgunun ve ilgili politikalarının da ulus devlet gibi aslında sistem içinde yerel yönetimlerin gelir bakımından sermaye kesimine bağımlı hale getirildiğini, gelir yapısının ve gücünün tam da bu bağımlılık nedeniyle zayıfladığını ve hatta tamamıyla ortadan kalkabileceğini” (Uzel, 2006: 102) öne sürmektedir.

Cem Eroğlu’na göre; ulus devletin gücünü yok etmek, sosyal devleti ortadan kaldırmak, sermayenin dünya çapında sultasını gerçekleştirmek için kullanılan tüm yöntemler, yığınlara demokrasinin gereği olarak sunulmaktadır. İşte bu kocaman bir aldatmacadır (Eroğlu, 1997: 46).

Küreselleşmenin, ulus-devletler için çağın gereği olduğunu ve ayak uydurulması gereken bir düzen olduğunu ileri süren Aktan, dünya ekonomisiyle bütünleşme sürecine girilmesi gerektiğini savunurken, küreselleşmenin getirisi olan yerelleşme kavramının da demokratik bir yapıya kavuşulabilmesi için benimsenmesi gerektiğini savunmaktadır. Ancak bu savunusunu yaparken yadsınamaz bir gerçek olan yerel tiranlığın ve despotizmin de yerelleşmeyle birlikte ortaya çıkabileceğini belirtmektedir.

“Yerelleşme, gerçekten de yerel demokrasiyi güçlendirmek için çok önem taşıyor. Yerel özerklik için yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin boyunduruğundan kurtarılması gerekiyor. Ancak yerelleşme bir taraftan, yerel halkın yönetime katılmasını sağlayarak demokrasiyi geliştirecek bir görevi yerine getirirken, öte taraftan yerel tiranlığı ve despotizmi de ortaya çıkarabilecek bir etki gösterebilir (Aktan, 1998: 4).

Şener’e göre ise, yerel yönetimler, neoliberal politikalara göre ilk başta işgal edilmesi gereken ve bunun için de merkezi yönetimin kullanıldığı bir yönetim birimidir. Bu misyon gerçekleştikten sonra özelleştirme yönelimli stratejilerin yereli göstermesi, yerel mekanların yapıları çevre olarak görülmesi durumunda asıl amacın demokratikleşme olmadığını göstermektedir. Amaç demokratik katılımdan ziyade, yerel yönetimlerde sermaye için uygun zemini yaratmaktır (Şener, 2003 :7).

Küreselleşmeyle aynı anda değer kazanan yerelleşme kavramı küreselleşmeyle

birlikte aldığı yolda demokratik söylemlerle kendini güçlendirmektedir. Tüm dünyada yerelleşmenin demokratikleşmeyle özdeşleştirilmesi söz konusudur. İrdelendiğinde haklı bir savdır. Yerel ölçekte toplumun ülke yönetimine çeşitli kanallarla katılması, fikir beyan etmesi, söz sahibi olması daha kolaydır. Böylece yerel katılımcılık ulusal katılımcılığı da arttıracak, halk kendi yönetimini kendi seçimleriyle yapacaktır. Böylece demokratik bir yönetim sağlanmış olacaktır. Ancak küreselleşmenin serbest piyasa mantığındaki yerelleşme söylemdeki gibi işlememektedir.

Yeni dünya düzeninin yönetim anlayışını açıklayan yönetişim kavramı, yerel ölçekte de yerel yönetişim adı altında sunulmaktadır. Böylece yerel yönetimler, yerelleşme kavramının, yerel yönetişim kavramına dönüşmesiyle yerel ölçekte yeni uygulamalara sahne olmaktadır.

2.2. Yönetişim

Dünyada çok yönlü bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşümün ne olduğu üzerine dört farklı söylem gelişmiş bulunmaktadır. Bunlardan birincisi sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin, ikincisi fordist üretimden esnek üretime geçişin, üçüncüsü ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya geçişin, dördüncüsü modernist düşünceden postmodernist düşünceye geçişin senaryosunu oluşturmaktadır. Bu çok yönlü dönüşüm, yönetimi meşru ve yapılabilir kılan koşulları aşındırmakta, bu aşındırma süreci yönetimi ortadan kaldırmasa da yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Tekeli, 1999: 244).

Uzun yıllar devletten bekleyen, devlet karşısında kendisini hesap verme konumunda gören birey ve toplum, demokrasi kültürünün ve özgürlüklerinin gelişmesi ile etkilenen olmaktan çıkarak etkileyen olma aşamasına girmiştir. Artık, kamu yönetiminin kendisine hizmet amacıyla kurulduğu ve dolayısıyla asıl patronun kendisi olduğu bilincine ulaşan toplum, kendisine sunulanla yetinmemektedir (Şentürk, 2007: 287).

Kamu yönetiminde reform arayışlarına yol açan nedenlerin derecesi her ülkede farklı olmakla birlikte, temelde benzer koşullar sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilk üçü bazen kısaca üç açık diye ifade edilen olgudur. İlk açık bütçe açığıdır. İkinci açık iç güven açığıdır. Üçüncü açık ise performans açığıdır (Altıntaş, 2003: 18).

Farklı yönetim anlayışına sahip farklı ülkeler, benzer yönetim açıkları sebebiyle yaşadıkları sorunları çözmek için yıllardır kamu yönetiminde yeni çözüm arayışı içindedirler. Zamana ve yaşam şartlarına göre şekil alan kamu yönetimi anlayışı, sürekli bir değişim eğilimi göstermekte, kimi zaman etkin bir devlete vurgu yapılırken kimi zaman da devletin yönetim erkinin azaltılmasının kamu yararına olacağı ileri sürülmektedir.

Kamu yönetimindeki değişim eğilimlerini üç dönemde incelemek gerekirse 1950 - 1970, 1973-1989, 1990 ve sonrasında gelişen süreçler şeklinde, farklı dalga boylarında ele almak mümkündür. 1950'lerden başlayarak 1960'larda da tartışılan Kamu Tercihi Teorisi; 1970'lerin sonunda devletin küçültülmesi ve 80'ler boyunca bunun devamı olarak özelleştirmeler; 1980'lerde Yeni Kamu Yönetimi Hareketi; 1980'lerin sonu ve 1990'lar boyunca Yeni Kamu İşletmeciliği gibi arayışlar temelde, kamu yönetiminde ortaya çıkan ve ulus devletin yapısının da gözetim altına alınmasına yol açan sorunları ve tıkanmaları aşma çabası olarak görülmektedir (Akçakaya ve Yücel 2009: 21).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı piyasanın üstünlüğünü savunan neoliberalizmin kamu yönetimi alanındaki temel savlarından birini temsil etmekte, piyasa mekanizmalarını kamu hizmetlerine yerleştirmeyi amaçlamaktadır (Güzelsarı, 2003: 21). Böylece kamu yönetimi kavramı, geçirdiği evrimler sonucu kamu yararı ve toplumun sürekliliğini ve varlığını korumak adına üstlendiği “kamu yönetimi” kimliğinden uzaklaşarak, bireylerin küresel düzenin işlerliğini sağlayan müşteriler olarak görüldüğü, devletin de bu düzenin sürekliliğini sağlamakla yükümlü olan bir araç olduğu “kamu işletmesi” kimliğine büründürülmek istenmektedir.

Bu yeni arayışlara cevap olarak ortaya çıkan ve neredeyse tüm ülkelerde

etkilerini hissettiren bu model, “devlet toplumu yönetir” savını terk ederek, devletin dışındaki örgütlerin de devlet yönetimine eşit şekilde katılımını önermektedir. Devlet-toplum arasındaki karşıtlığın ortadan kaldırılması gerektiği düşüncesinden yola çıkan model, küreselleşmenin zorunlu bir süreç olduğu argümanından hareketle, küreselleşen bir dünyaya uygun bir iktidar tarzı, yeni bir devlet anlayışı ve yeni bir yönetim üslubu geliştirmeyi hedeflemektedir (Bayramoğlu, 2002: 85).

Yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmesi ile birlikte işletme yönetim tekniklerinin de kamu kurumlarında uygulama alanı bulmaya başlaması, ortaya değişik bir tablo çıkarmıştır. Artık yöneten devlet ya da yöneten kamu kurumu değil, etkileşim içinde yönetim olgusunda yer alan devlet-kamu kurumu oluşmaya başlamıştır. Yani sadece kural koyan ve uygulayan, idare eden, dolayısıyla tek taraflı yetki kullanan anlayış yerine etkileşim içinde birlikte yönetim anlayışı oluşmuştur. İşte gelenen bu noktadaki yönetim anlayışına “yönetişim” adı verilmektedir (Şentürk, 2007: 288).

Yönetişim küreselleşmenin geri döndürülemezliği ve bu süreçte ulus devletin yönetme kapasitesini yitirdiği görüşüne dayalı olarak küresel sistemin gerçekliğine uygun yeni bir iktidar tarzı ve devlet anlayışını geliştirme amacı ile ortaya çıkmıştır (Uzel, 2006: 21).

Yönetişim, çok aktörlü, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştiren, adem-i merkezi yönetim anlayışını benimseyen, devlete düzenleme rolü yükleyen, sorumluluk dengesini devletten, sivil topluma doğru kaydıran, karşılıklı etkileşimle yönlendirme sürecini öneren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran, siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını içeren düşünceleri ve sonuç olarak bireyle devlet arasında yeni bir ilişki biçiminin gelişmesini kavramsallaştırmak için kullanılmaktadır (Yıldırım, 2004: 194).

Kamunun da bir tür işletme olduğu çıkarımına dayanan yeni kamu yönetimi yaklaşımı, karar süreçlerine çevresel güçlerin katılımını sağlama anlamında yönetişimi ön plana çıkarmaktadır (Uluğ, 2004: 7). Yeni yönetim anlayışı olarak ifade edilen yönetişim kavramı, devlet merkezli yönetim yerine toplum merkezli ve yapabilir kılma

stratejisini esas almaktadır. Yönetişim, kamu-özel ve sivil toplum işbirliğinde yönetime katılmak anlamında, ideolojik temelleri aynı ancak katılımın mekânsal boyutlarına göre yerel, ulusal ve küresel alanda gerçekleşmektedir (Ökmen, 2005: 555)

Yönetişim, toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda, egemenliği ulus-devlet pratiğinden koparıp, ulus-altı ve ulus-üstü sivil topluma devri anlamına gelmektedir (Ekinci, 2002: 22). Diğer bir deyişle, çok düzlemli yönetim, otoritenin merkezi hükümetten yukarıya doğru ulus-üstü düzleme, aşağıya doğru ulus-altı yönetimlere ve yanlara doğru kamusal/özel ağlara doğru yayıldığını ifade etmektedir (Kesim ve Petek, 2005: 42).

Kamu yönetimi artık karar alan, uygulayan, yönlendiren ve yöneten olmaktan çıkmakta, toplum aktörlerinin (birey, STK, iş dünyası ve kamu yönetimi) karşılıklı etkileşim içinde politika belirlemesi, planlaması, uygulaması ve denetlemesini öngören çok taraflı yönetim sürecinin katalizörü olarak görev yapmaktadır (Şentürk, 2007: 289).

Yönetişim ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip, hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir yapılaşma kastedilirken, demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararların ilgililere en yakın yerde üretilmesi gibi ilkelere de işaret edilmiş olmaktadır (Yıldırım, 2004: 194).

Kamu kurumlarının hesap vermesi, topluma ait kaynakların etkin ve verimli kullanılması, sunulan hizmetin sadece nicel (miktar) olarak değil, aynı zamanda nitel (kalite) olarak da yeterli düzeyde olması gibi gereklilikler yüksek sesle seslendirilmeye başlanmıştır. İnsanlar artık kendisine hizmet için oluşturulan ve kendi kaynaklarını kullanan kurumların etkin ve verimli çalışmalarının yanı sıra kararların alınma ve politikaların oluşturulması aşamasına da dâhil olmak istemektedir. Temsili demokrasinin katılımcı demokrasi yönünde gelişim göstermesine paralel olarak bu talepler de artmaktadır. Bu gelişmelerin sonucu olarak kamu kurumlarında “katılım” konusu önemli gündem maddeleri arasında yer almaktadır (Şentürk, 2007: 287).

Yönetişim kavramı, yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak ortaya

konmaktadır. Bu yönetim sürecinde çok sayıda aktör vardır ve katı hiyerarşi yerini karşılıklı etkileşime bırakmıştır. Çok sayıda yeni aktörün yönetime ortak edilmesiyle beraber kamu yönetiminin ilgi alanı genişlemekte, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının da boyutları genişleyerek yönetilenler bu sürece dahil edilmektedir (Demireğen, 2007: 98-99).

Yerelden başlayarak, yurttaşları en çok etkileyen ve onların da en çok etkileyebileceği konularla ilgilenmenin siyasetin kendisi olduğu ve bunun katılımcı demokrasiyi kurumsallaştırmanın tek yolu olduğu savunulmaktadır. Temsili demokrasinin yurttaşı etkisiz, pasif ve kendisini ilgilendiren toplumsal sorunlara ilgisiz kıldığı iddiasına karşılık; yönetim yaklaşımının yurttaşa, sivil toplum örgütlerine ve yerel yönetimlere aşırı vurgusu, bu ilgisizliği ortadan kaldırmakta ve toplumsal dinamikleri, kamu yönetimini destekleyen bir forma sokmaktadır (Akçakaya, 2009: 4).

Yerelleşme ile birlikte gelen, merkezi ve yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör arasında ortaklıkları içeren yönetişi etkin kılma yaklaşımı önemli bir politik olgu olarak görülmektedir. Yönetişim politika ve stratejileri de küresel ekonomi içinde yerel kapasiteleri zorlayabilecek ve ekonomik rekabet yeteneği, sosyal birlik ve çevresel iyileşmenin bir arada gerçekleşmesine katkıda bulunabilecek önemli araçlardır (Erci, 2008: 84).

Yönetişim, yönetimden farklı olarak, yöneten-yönetilen ayrımının olmadığı, iktidarın özel sektör ve STK'larla (bu iki grup toplumun tamamının temsil etmemekle birlikte toplumla) paylaşıldığı katılımcı bir model olarak ifade edilmektedir (Kayıkçı, 2007: 169). Yönetim, iletişim ve etkileşimin bir araya gelmesi ile oluşan yönetim, birlikte yönetmek anlamı taşımaktadır (Sivrikaya ve Yavuz, 2009: 3).

Yönetim teriminde bir yanda yönetenler, bir yanda yönetilenler varken ve bunlardan birincisi hep baskınken, yönetim teriminde yönetim yönetilenlere devredilmiş olmaktadır. Geniş bir katılımcılık çizgisi vurgulanmakta, bunun sonunda devletin toplum üzerindeki ağırlığı ortadan kalkarak yönetim doğrudan yönetilen topluma devredilmektedir. İşte bu sunuluş tarzı sonunda, yönetişimin “demokratikleşme

projesi” ve “yeni bir toplumsal sözleşme” olduğu ileri sürülmektedir (Uzel, 2006: 25).

Yönetimde devlet, sivil toplum kuruluşları ve özel sektörden oluşan çok aktörlü bir yapıyı öngören yönetim kavramı, küreselleşmeyle gelen piyasa ekonomisine uygun zemini hazırlayacak bir idari sistem öngörürken, aktörlerinin etkileşimlerinin birbirlerini tamamlar nitelikte olması gerekmektedir. Genel hatlarıyla ele aldığımız yönetim kavramını tanımlamakta ve tarihsel gelişim sürecinde incelemekte yarar vardır.

2.2.1. Tanımı

1990’lı yıllardan bu yana sosyal ve siyasal alanın önemli tartışma konularından biri haline gelen yönetişimin, işletme yönetiminden başlayarak, iktisat, siyaset, kamu yönetimi ve çevre alanlarına uzanması ve “yerel” (local governance), “ulusal” ve “uluslararası/küresel” yönetişime (international/global governance) kadar genişlemesi, kavramın tek bir anlamından söz edilmesini güçleştirmektedir (Uzel, 2006: 22).

Ayrıca, yönetişim kavramının, nitelik itibarıyla sürdürülebilir gelişmeye hizmet etmesi sebebiyle kelimelerle sınırlandırılmaya çalışılan tanımının her geçen gün eksik kalacağı düşünülmektedir (Akın, 2008: 3).

Bazı yazarlarca, Latince’de yönetmek ve karar vermek anlamlarına gelen “*guberne*” kelimesinden türetilen yönetim teriminin kökeni 16. yüzyıla kadar dayandırılmaktadır. Özellikle 17. asırda kullanılan ve Fransızca bir sözcük olan “*gouvernance*” teriminin temel alınmasıyla böyle bir çıkarım yapılmaktadır. “*Gouvernance*” terimi, söz konusu dönemde, bazı felsefi yaklaşımlar çerçevesinde, hükümeti sivil toplum ile uzlaştırmaya veya uyumlaştırmaya çalışan bir anlayışı ifade etmek için kullanılmıştır. Ardından, bu kelimenin İngilizce’ye “*governance*” olarak tercüme edilerek yayıldığı ileri sürülmüştür (Gaudin, 1998: 47).

Yönetim ve yönetişim kavramları İngilizce’de de farklı olarak adlandırılmaktadır. İngilizcedeki “*government*” (yönetim) sözcüğü, kavram olarak

otoriteye dayalı, otorite yapısını içeren bir politika belirleme ve uygulama sürecine gönderme yaparken; “governance” (yönetişim) sözcüğü yönetsel kapasiteye gönderme yapmaktadır (Yüçetürk, 2000: 226).

Yönetişim terimi TODAİE’nin Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde, etkileşim temeline dayalı ve katılımı öne çıkaran bir kavram olarak değerlendirilmekte ve şu şekilde anlaşılmaktadır: Yönetişim, “bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen”dir. Bu bağlamda yönetim, bir ülkedeki yurttaşların ve toplumsal grupların, kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve farklılıklarını ortaya koymalarını sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır (Uzel, 2006: 23).

Dünya Bankasının küreselleşme ve yerelleşme olgularının işlendiği “World Development Report” (1999)’da “yönetişim”, doğru yönetim, verimlilik-rasyonellik, etkililik temelinde ele alınmaktadır (Yavuz, 2002: 74). Dünya Bankası, yönetim söyleminin daha çok teknik boyutuna vurgu yaparak, kavramı yönetsel öğelerle açıklar. Dünya Bankası yönetim ilgili şu tanımlamayı yapmaktadır (Uzel, 2006: 34-35):

“Yönetişim, bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının gelişme amacıyla yönetimde yetkinin kullanılma tarzıdır... Yönetişim, açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder.”

Dünya Bankası, kavramı, “ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi” olarak tanımlanırken yönetişimin başlıca üç özelliğine; siyasal rejim biçimine, kalkınma amacıyla kullanılan sosyal ve ekonomik kaynakların yönetiminde yetki kullanma sürecinin niteliğine ve hükümetlerin politika geliştirmedeki kapasitelerine dikkat çekmektedir (Palabıyık, 2004: 65-66).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) tanımlamasına göre ise;

“İyi yönetim, bir ülkedeki ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına gelmektedir. İyi yönetim vatandaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmalarını gerektirir” (Şentürk, 2007: 288).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın “Sürdürülebilir İnsan Gelişimi İçin Yönetim” raporunda ise yönetim, “Bir ülkenin işlerini bütün seviyelerde idare etmek için kullanılabilecek ekonomik, siyasi ve idari yetki kullanımı” olarak tanımlanmakta ve bunu da vatandaşların gerek birey olarak gerek kurumlar ve örgütler aracılığıyla çıkarlarını ifade ettikleri ve korudukları hukuki haklarını kullandıkları yükümlülüklerini yerine getirdiklerini ve farklılıklarını izole ettikleri mekanizmalar, süreçler ve kurumları içerdiği vurgulanmaktadır (Hancıoğlu, 2008: 8-9).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) tanımına göre ise, “Yönetişim, bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımını ifade etmektedir” (Şentürk, 2007: 288-289).

Yönetişim; sistem, siyaset ve yönetim üçlüsünden oluşmaktadır. Sistem boyutunda, devlet geleneksel karar alma süreçlerini değiştirmekte, bu süreçlere yeni aktörler dâhil etmektedir. Devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısıyla belirlenen hükümetten daha geniş bir kavramı ifade etmektedir (Bilgin, 2006: 68). Siyasal boyutta, toplumsal oydaşmayı gerektiren bir süreçtir (Uzel, 2006: 58). Bu anlamda yönetim uzlaşmaya dayanan bir süreçtir (Hancıoğlu, 2008: 8). Yurttaşın mümkün olan her alanda yönetime katılması sağlanarak meşruiyet sorununun çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Yönetimsel boyutta ise, saydam ve denetime açık bir kamu hizmeti sunma mekanizmasının kurulması beklenmektedir (Çukurçayır, 2005: 218).

Stoker, yönetişimi kamusal ve özel sektör arasında geçişken sınırlar içinde gerçekleşen yönetim olarak tanımlamaktadır (Duman, 2006: 39). Stoker’a göre yönetişimin özü, hükümetin otoritesine ve yaptırımlarına dayanmayan bir yönetim mekanizmasına odaklanıyor olmasıdır (Kesim ve Petek, 2005: 41). Bu tanımlama, aynı zamanda ilgili aktörler arasında karşılıklı etkileşimi, ekonomik ve sosyal konularda

sorumlulukların paylaşımını da kapsamaktadır (Palabıyık, 2004: 66).

Stoker; yönetim kavramının yükselişini açıklayan dört yaklaşımdan bahsetmektedir. Birinci yaklaşım, modern dünyanın gittikçe karmaşık hale gelen toplumlarında, yönetimlerin hantal düzenlemelerden kurtulup, daha aktif, çeşitlenmiş ve ilgili tüm aktörlerin desteğini alan yeni yapılanmalara duydukları gereksinim sonucu yönetişimin ortaya çıktığı kabulüne dayanmaktadır. İkinci yaklaşım, yönetişimi post-fordist sistemin yükselişi ile açıklayan yeni-Marksist görüşü yansıtmaktadır. Devletini fordist sistemin yıkılışı karşısında geliştirdiği bir tepki olarak, özel sektör ve diğer gönüllü gruplarla daha yakın işbirlikleri ve koalisyonlar kurulmaktadır. Böylece devletin fordist sistem içindeki sorumlulukları, yeni aktörlere aktarılmış olmaktadır. Üçüncü yaklaşım, Yeni Sağ ve Yeni Sol'un düşünce ve ideolojilerindeki değişikliklerden temellenmektedir. Dördüncü yaklaşım, politik aktörler ile onların rol ve eylemleri ile ilintilidir. Yerel, merkezi ve ulusötesi yönetimler ile uluslararası kuruluşların –özellikle de Avrupa Birliği'nin- çok paydaşlı ortaklıklar ve koalisyonları sonucunda yönetişimi kavramının önem kazandığı görüşüne dayanmaktadır (Özdemir, 2007: 314).

Stoker'ın aktörler arasındaki karşılıklı etkileşim fikrini destekleyen bir diğer görüşte Kooiman'dan gelmektedir. Kooiman'a göre yönetim; “tüm ilgili aktörlerin birbiriyle etkileşen müdahale çabalarının ‘ortak’ bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır. Bu düzen, bir aktöre ya da tek bir aktörler grubuna indirgenemez... Kamusal ya da özel hiçbir aktör; karmaşık, dinamik ve çok çeşitli problemleri çözmek için gerekli olan bilgilere, belli araçların etkin kullanımını sağlamak için gerekli olan yeterli düzeyde ön bilgiye ve belli bir yönetim modelini tek taraflı olarak hükmetmeye yetecek düzeyde eylem gücüne sahip değildir” (Kesim ve Petek, 2005: 41).

Bursens ve Helsen ise yönetişimi, “farklı fakat iç içe girmiş politika düzlemlerinden oluşan ve karşılıklı etkileşim halindeki kamusal ve özel aktörlerin hiyerarşik olmayan ağları ile yönetilen bir siyasi sistem” olarak tanımlamaktadır (Akın, 2008: 8-9).

Rhodes’a göre, liberal demokrasinin desteklenmesi üzerine inşa edilen yönetim (Uzel, 2006: 42), bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu (Çukurçayır, 2005: 218), birbirinden ayrı olmakla birlikte karşılıklı bağımlı faaliyetlerin ve bu faaliyetleri yerine getiren yapıların kendine özgü ekonomik, siyasi ve toplumsal amaçları gerçekleştirmek için oluşturdukları her türlü koordinasyon biçimini ifade etmektedir (Güzelsarı, 2003: 19).

Değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreç olan yönetim kamu yönetiminde siyaset-yönetim ayrımının sona ermesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Çünkü yönetim toplumla hem yönetsel hem de politik süreçte etkileşimde bulunmaktadır (Özer, 2005: 266). Dura ise, yönetimi, “toplumların idaresinin politikadan ayrışması, idarenin özerkleşmesi ya da özerk kuruluşlara devredilmesi” olarak tanımlamaktadır (Dura, 2004: 239).

Göymen yönetim kavramını şöyle değerlendirmektedir; yönetim, tanımlanan yeni aktörler arasında kimlerin, hangi işleri yapacağı, yeni iş yapım biçimlerini ve yeni denetim biçimlerini içermektedir ve devlet artık tek aktör değildir. Geleneksel, tek yanlı bir bürokratik yönetim mantığı içinde ve tek yanlı davranma imkânına sahip değildir. Kamu yararını kendi başına tanımlayamayacaktır. Mutlaka bir etkileşim içerisinde olması gereken bir dizi kurumu, yapıyı, bu yeni aktörleri ele almak ve düşünmek zorundadır. Bu kurum ve yapılar, özel sektör, sendikalar, kooperatifler, kullanılan yöntemler ise, yap-işlet-devret, birlikler ve onlara bağlı belediye iktisadi teşebbüsleri olabilir (Göymen, 1997: 171-172).

Tanımlamaları ortak paydada birleştirdiğimizde yönetim kavramı çok aktörlü bir yapıyı kamu yönetimi içerisine getirmekte ve aktörlerin tek başına yönetim erkine sahip olmadıklarını, ancak birbirleriyle etkileşim içerisinde, birbirlerini tamamlayarak oluşturdukları bir yapıda etkili olabilecekleri dile getirilmektedir.

Şüphesiz ele alınan bu kavramlar yönetimin varsayılan ve olması beklenen anlamlarına ışık tutmakta, uygulama aşamasında ortaya çıkardığı yeni tanımlamalarını içermemektedir. Küreselleşme bağlantılı yönetim kavramının, söylemdeki gibi olması

gereken yapısının yanı sıra uygulamada ve amaca ilerlerken araç olma durumunda bulunduğu anlamlarıyla ele alındığında çok aktörlü yapısının etkileşim boyutunun eksik kaldığı, salt etkinin özel sektör koltuğunda olduğu ve diğer aktörlerin söylemdeki gibi yönetime katılımın ölçüsü sorgulanmaktadır. Bu açıdan yönetim karşıtı görüşler ön plana çıkmaktadır.

2.2.2. Yönetişim kavramının tarihsel gelişimi

Dünya sistemini oluşturan ulusal devletlerin egemenlik haklarının kısıtlanması, aslında bu devletlerin üstünde yeni bir egemenlik düzeyinin varlığı ile olanaklı olmaktadır. Nitekim küreselleşme sürecinde ulus-devletlerin bazı temel alanlarda politika belirleme kapasitelerinin zaafa uğraması, devlet üstü organizasyonların iktidarlarının güçlenmesine paralel olarak gelişmektedir. IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi ulus-ötesi yönetim örgütleri bu alanda bir tür "takviye" işlevi görmektedir. Bunların kararları ve yönetsel kuralları, ulus devletler üzerinde, onların yönetim sistemlerini etkileyen bağlayıcı kararlar haline getirilmiştir (Köse, 2003: 29).

Neo-liberal katılımcılık modeli olarak da değerlendirilen yönetim kavramı (Bilgin, 2006: 67) genel anlamda “sürdürülebilir kalkınmayla” birlikte (Yavuz, 2002: 74) resmi olarak ilk defa 1989'da yayınlanan bir Dünya Bankası raporunda yer almıştır. 1989 yılında Afrika ülkelerinde çıkan krizi açıklama amacını taşıyan bir işlevinden bahsedilmektedir (Güneş ve Yükselen, 2004: 46). Söz konusu raporda, Afrika'nın “yönetim krizi” durumunu düzeltmek için geliştirilen yaklaşım “yönetişim” olarak belirlenmiş, ama terim burada ayrıca tanımlanmamıştır (Uzel, 2006: 12).

Raporda Afrika uluslarının sürdürülebilir büyümeyi hayata geçirebilmesinde yönetişimin önemine değinilmiş ve yönetim, “siyasal iktidarın ulusal faaliyetlerin yönetimi için kullanımı” olarak tanımlanmıştı. Bu raporda açık bir tanımlamaya gidilmemiş olsa da, yönetişimin, etkin bir kamu hizmeti, bağımsız yargı ile modern hukuk düzeni, kamu fonlarının kullanımı üzerinde etkin bir denetim ve hesap sorma sistemi, yasama organına karşı sorumlu bağımsız denetçi, hukuk devletine ve insan haklarına saygılı kamu yönetimi, özgür basın ve çoğulcu kurumsal yapıda olduğu ifade

bulmuştur (Akın, 2008: 6-7).

Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar, gelişmekte olan ülkelere sağladıkları hizmet ile oluşturdukları kaynakların geri dönmemesini, bu ülkelerin kötü yönetilmesine bağlamaktaydılar. Özellikle kavramı savunan Dünya Bankası ile diğer uluslararası ve ulus-üstü kuruluşlar bir ölçüde “bu ülkelerin yönetimini nasıl iyileştirebiliriz? Kaynakların kötü ve verimsiz kullanılmasını ve yolsuzluklara konu edilmesini nasıl önleyebiliriz? Ne gibi önlemler almalıyız ki bu kaynaklar iyi yönetilsin?” düşüncesinden ve endişesinden hareketle bu kavramın ortaya atmışlardır (Uzel, 2006: 13).

Dünya Bankası, yönetim terimini üç farklı boyutta tanımlamıştır: Bunlardan ilkinde bir 'sistem' tanımlanmaktadır. Yönetişim, çağdaş devletin biçimsel kurumsal yapısını ve emredici karar verme süreçlerini anlatan bir terim iken, iyi yönetim daha geniş bir sistemi anlatmaktadır: "Hem iç hem dış siyasal ve ekonomik iktidarın gevşek ve geniş bölüşümü sistemi", daha somut bir deyişle "yeni dünya düzeninin bir parçası olan ve bir minimal devletin nezaret ettiği demokratik kapitalist yapı". Terimin ikinci anlamı tam olarak bir siyasal rejimi tanımlar: Geleneksel liberal kural olan yasama, yürütme, yargı kuvvetlerinin ayrılığı üzerine inşa edilmiş demokratik yönetime sahip, çoğulcu temelde serbest ve düzenli temsili demokratik süreçlerle belirlenen başkanlık ya da parlamenter sistemin işlediği, yürütme organını etkileme ve denetleme kapasitesi olan siyasal rejim. Bu anlamı ile iyi yönetim, Batı rejimlerini referans alan bir terimdir. Üçüncü anlam yönetseldir: Etkin, bağımsız, hesap sorulabilen, saydam bir kamu yönetimi yapısı (Güler, 2005a: 142).

Çalışmada ele alınan ve irdelenen yönetişimin yönetsel anlamıdır. Ortaya atıldığında açık bir tanımlamaya gidilmeyen yönetim kavramının yönetsel açıdan tanımlanması 1992 yılını bulmuştur.

1976 Vancouver Konferansı sonrasında, Habitat I'in devlet merkezli çözüm önerilerinin yetersizliği anlaşılmıştır. Yeni stratejide sorumluluk sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmiştir. Yapabilir kılma politikaları

benimsenmiş, uluslararası sorumluluklar sadece koordinasyon düzeyine indirgenmiştir. Bu açılım ile 1992 yılında gerçekleştirilen Rio Konferansı'nda temelde iki metin ortaya konulmuştur. Bunlardan ilki Rio Bildirgesi, ikincisi ise, Gündem 21 olarak tanımlanan eylem programıdır. Yerel Gündem 21 eylem programı, kısacası yerleşim üzerinde etkisi olan ve etkilenen tüm kurumlar ve kişilere sorumluluklar yükleyen kapsamlı bir belgedir. Özet bir anlatımla Gündem 21, yerleşimlerin imkânlarını geliştirme ve sorunlarını birlikte çözerek onu geleceğe taşıma projesidir. Bu nedenle Gündem 21 devlet merkezli değil, toplum merkezli ve çok aktörlü/katılımcı, “yönetişim” adı verilen yeni bir yönetim anlayışını öne çıkarmıştır (Erci, 2008: 82).

Terimin yönetsel anlamı Dünya Bankası'nca 1992 yılında yapılan bir yayında tanımlanmıştır. Buna göre yönetişim sağlıklı kalkınma yönetimi ile eş anlamlıdır (Güler, 2005a: 144). 1992 yılında Dünya Bankası'nın kamu yönetimi reformu olarak tasarladığı politika seti şu dört ilkeye dayanmaktadır.

- Hesap verebilirlik
- Kalkınmanın yasal çerçevesi
- Bilgilendirme
- Saydamlık

Bu evrede yönetişimin, devletin işlevlerini azaltmak üzerinde odaklandığı görülmektedir (Güneş ve Yükselen, 2004: 46).

Yönetişim kavramının ikinci evresi, Dünya Bankası'nın 1994 yılında hazırladığı “Yönetişim Raporu”nda yer alan çerçeve ile oluşturulmuştur. Hazırlanan raporda, devletin piyasanın güçlenmesindeki işlevi ön plana çıkarılmıştır. İyi yönetim için, devletin “piyasa dostu” olması ve sivil toplumun gelişmesi gerektiği görüşü (Güneş ve Yükselen 2004: 46-47) ön plana çıkarılmıştır. Rapor 1995 yılında yayımlanmış ve yönetim için genel bir tanımlamayı hayata geçirmiştir. Tanımda yönetim “ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi” olarak ifade edilmiş ve yönetişimin siyasal rejim, ekonomik ve sosyal yapı ile hükümetlerin politika geliştirme kapasitelerine olan bağlılığı ifade edilmiştir (Ergün, 2006: 6). Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı da (BMKP)

yönetişim kavramın tanımlayarak yönetim düşüncesinin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Üçüncü evrede ise yönetim, 1997 yılında Dünya Bankası raporunda açıklanan çerçevede, bu kez devletin yeniden güçlendirilmesi vurgusu üzerindedir (Güneş ve Yükselen, 2004: 46). Son olarak 1997 yılında BM, “governance” (yönetişim) terimi çerçevesinde 21. yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirmiştir (Bilgin, 2006: 67).

Küresel ölçekte neo-liberal söylemin sözcülüğünü üstlenen Dünya Bankası, 1990’ların ortalarına kadar “minimal devlet” düşüncesini desteklerken, 1997 Raporu ile bunun yerine “etkin devlet”i önermiştir. Piyasa ve devletin karşıtlık temelinde değil, tamamlayıcılık temelinde görülmesi gereğine işaret edilen Raporda, devlete piyasalar için uygun kurumsal yapıların oluşturulmasında önemli rol yüklenmektedir (Güzelsarı, 2003: 28).

Bir başka ifade ile devlet-sivil toplum/piyasa karşıtlığı 1997’den itibaren “piyasa için devlet” denilebilecek bir işlevselci tamamlayıcılık ilişkisine çevrilmiştir (Güneş ve Yükselen, 2004: 47).

Dünya Bankası’nın 1997 yılı raporunda bir başka önemli nokta dikkat çekmektedir: “Raporu değerlendirirken başvurulması gereken bir diğer düzey ise öngörülen devletin konumudur. Bu düzeyde, raporun getirdiği devlet anlayışı etkin ve güçlü olsa bile, ulusal düzeyde tamamen kendi “kapasitesi” sıkıştırılmış, uluslararası düzeyde uluslararası piyasaya bağımlı kılınmış bir devlettir (Güneş ve Yükselen, 2004: 50).

Banka 1997 yılında yayınladığı kalkınma raporunda, yönetimi devletlerin rollerinin değişimi sürecinde bir basamak olarak nitelendirmiştir. Ülkeleri; oluşturdukları politikalar, kurum kültürleri, hükümetlerin seçilme, izlenme değişme süreci politikaları etkin biçimde uygulamaya aktarabilme kapasiteleri, vatandaş haklarına saygılı olma durumları gibi faktörleri kullanarak sınıflandırmakta ve bunu kullanarak, yönetim sürecinde bu ülkelere maddi katkıda sağlamaktadır (Özer, 2005: 284).

Yönetişimin yaygınlaşan bir kavram olması onun uygulama alanındaki başarısından ziyade söylemlerde tercih edilme düzeyinden kaynaklanmaktadır. Küresel dünyada küresel sisteme ayak uydurmanın ve gelişmiş ülkelerin yanında varlığını sürdürebilmenin yolunun, yönetim kavramının uygulanmasından geçmekte olduğu varsayılmaktadır.

Avrupa Birliği Komisyonu (2001), yayımladığı “Avrupa Yönetişimi” (European Governance) başlıklı resmi raporda üye ve aday ülkelerde hükümetleri, kurumları, bölgeleri, kentleri ve sivil toplumu ilgilendiren reformların gerçekleştirilmesi gereği vurgulanmıştır. Rapor, daha fazla açıklık ve katılım ile etkinliğin sağlanmasında sosyal diyaloglar, yapısal desteklemeler ve eylem programları gibi alternatif politikaların üretilmesinde AB Komisyonu’nun temel işlevinin, yönetim çerçevesinde yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Komisyonun önerilen bu yenilenmiş misyonunun politika yapımında etkinlik ve kaliteyle birlikte Avrupa’nın geleceğini şekillendireceği ileri sürülmüştür (Duman, 2006: 32).

Ülkelerin yönetimlerine açıklık getiren yönetim kavramı, bireyin toplumsal ve siyasal rollerini de yeniden tanımlamaktadır. Bu anlamda, yönetim, toplumsal ölçekte, bireyi pasif ve himaye edilen bir konumdan çıkarmakta, kamusal alanda etkin ve eylemde bulunma kudretine sahip bir konuma geçirmektedir. Bireylerin, yasal düzenlemelerle sınırlandırılmış bir nitelikten, sorumluluk üstlenen bir niteliğe kavuşmaları sağlanmaktadır (Tekeli, 1999: 250). Klasik yurttaş tanımı değişmekte, sosyal alanda çok boyutlu ilişkiler içerisinde olan çok kimlikli yurttaş tanımı öne çıkmaktadır. Devlet-toplum arasındaki ilişki tek boyutluluktan çıkmakta, ‘etkileşimsel’ birçok boyutluluğa dönüşmektedir (Çukurçayır, 2005: 219).

Yönetişim kavramı bireye yüklediği yeni görevlerle bireyin aktif katılımını öngörmekte, çok aktörlü yönetim yapısının aktörlerinden biri olan sivil toplum kuruluşlarının bünyesinde -söylemde- bireye söz hakkı vermektedir.

“20. yüzyıl toplumları, yöneten ile yönetilen, devlet ile toplum arasında durmadan açılan bir uçurumla yaşamaya çalışmıştır. Devlet aşırı büyümüş, toplumun

üzerine abanmış, toplumun taleplerini duyma ve yerine getirme melekelerini yitirmiştir. Demokrasi ancak devlet ile toplum arasındaki bu uçuruma son verilerek gerçek hale getirilebilir ” önermesine dayanılarak yönetim formülü geliştirilmiştir. Bu formülde, devlet-toplum uzaklığını aşmak amacıyla bir mekanizma kurulmuştur. Yönetişim modelinde iktidarın bürokrasi tarafından tek başına kullanılması reddedilmiştir. İktidar üç sandalyeli bir yapıya sahip olacaktır. Sandalyelerin birine, genel kamu yararını ve toplumun genel sekreterlik işlerini yapmak üzere yine bürokrasi oturacaktır, ikinci sandalyeye özel sektör oturacaktır ve son olarak üçüncü sandalyeye de sivil toplum örgütleri oturacaktır (Güler, 2005: 38-39).

2.2.3. Yönetişimin Aktörleri

Hükümet etme anlamındaki yönetim kavramı hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken; yönetim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de aktif olarak yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Hancıoğlu, 2008: 5-6).

Tek bir egemen otoritenin olmadığı, tek bir aktör tarafından yürütülen yönetimin de sınırlarına ulaştığı vurgulanmakta, bunun yerine, her bir siyasa alanına özgü çoğul aktörler; toplumsal-siyasal-yönetimsel aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılık, üzerinde uzlaşmaya varılan amaçlar, kamu, özel ve gönüllü sektörler arasındaki bulanıklaşmış sınırlar, eylem, müdahale ve kontrolün çoğullaşmış yeni biçimleri önerilmektedir (Güzelsarı, 2003: 20).

Yönetişim, bir ülkenin idaresi için tüm düzlemlerde ekonomik, siyasi ve idari yetkilerin kullanılması olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda yönetim, bir ülkedeki vatandaşların ve toplumdaki grupların kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerin, yasal haklarını kullanabilmelerini, farklılıklarını ortaya koymalarını ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır (Demireğen, 2007: 115).

Devlet merkezli yönetim yerine toplum merkezli ve yapabilir kılma stratejisini esas alan yönetim, kamu-özel ve sivil toplum işbirliğinde yönetime katılmak anlamında, ideolojik temelleri aynı ancak katılımın mekânsal boyutlarına göre yerel, ulusal ve küresel alanda gerçekleşmektedir. (Hancıoğlu, 2008: 14).

Yönetişim, aktörlerin otonom ve kendi kendilerini yönettikleri ağlar sistemi olarak değerlendirilmektedir. Yönetişim ağları, hükümet politikalarını etkilemeyi değil, yönetim faaliyetlerinde rol almayı amaçlamaktadır (Özer, 2005: 279).

Bu gelişmeler ve kamu alanının çok aktörlü hale gelmesi karşısında, kademeli üst alt ilişkisi içindeki yönetim anlayışının yanı sıra eşitler arası yatay ilişkilere ve etkileşime dayalı yönetim anlayışı gelişmeye başlamıştır (Tekeli, 2003: 10).

Yönetişim kavramı ile çoklu aktörlerin rol aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim süreci vurgulamaktadır. Çoklu aktörlerden kasıt, bürokrasi kadrosunun yanı sıra sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri, işçi birlikleri, meslek kuruluşları, hükümetler arası örgütler (IMF ve Dünya Bankası gibi) ve her türlü organize baskı grubudur (Akbey ve Saraç, 2005: 228). Bu arada aktörlerin birbirlerine karşı yöneten ve yönetilen ilişkisine girmesi söz konusu değildir. Bir konuda karar alınacaksa bu karar ortak alınacak ve tüm aktörler alınan bu kararlardan dolayı eşit sorumluluk sahibi olacaklardır. Devlet dahi yönetim sürecinde üstün ya da yöneten konumunda olmayıp; düzenleyici bir role sahip olacaktır (Duman, 2006: 37).

Yönetişim anlayışının kapsadığı aktörler ya da üyeler arasında, sahip oldukları kaynakları birbirleriyle değiştirmek, birbirlerinin yararına sunmak ve paylaşılan amaçları görüşmek ihtiyacından kaynaklanan “sürekli etkileşim” vardır. Bu anlayışta, yönetimlerden beklenen, her şeyi kendileri yapmak yerine toplumdaki diğer “aktörleri” ortaklık anlayışı içinde yapabilir kılmalarıdır (Kösecik ve Özgür, 2005:9). Yönetişimde her bir paydaş, iş birliğine ve faaliyetlerine “ben ne istiyorum” sorusuyla değil “diğer paydaşlar ne istiyor” sorusuyla başlamak zorundadır (Yıldırım, 2004: 193).

Yönetişim kurumları ve kurumların aktörlerini ancak kurumlardan çıkan ve

onların da ötesine giden aktörler olarak göstermektedir. Yönetişimin aracılığı ile hizmet dağıtımında ve stratejik karar verme sürecinde, özel sektörün ve gönüllü kuruluşların daha fazla rol alması öngörülmekte ve yönetimin sorumluluğunun dağıtılması istenmektedir (Özer, 2005: 278).

Yönetişim, başta devlet olmak üzere özel sektör ve sivil toplum kuruluşları (gönüllü kuruluşlar) dahil üç aktörü bünyesinde barındırmaktadır. Devlet, yürütme erki olarak nitelendirilen siyasî kuruluşlarla idare olarak isimlendirilen kamu sektörü kuruluşlarını kapsamaktadır. Devletin önceliği, kendi vatandaşlarına nasıl daha etkin ve verimli bir hizmet verebileceği olmalıdır. Devlet; hukukun üstünlüğünü gözeterek, sosyo-ekonomik standartları düzenleyerek, sosyal ve fizikî altyapıyı iyileştirerek ve geliştirerek, kalkınma için siyasî ve yasal bir çerçeve oluşturmakta ve eşitlik, adalet ve barışın temelini tesis etmektedir. Özel sektör; istihdam ve gelir kaynağı imkânlarını ortaya koymakta, üretim ve ticaret, insan kaynaklarının geliştirilmesi, hizmet sağlama ve kurumsal standartlar oluşturma yoluyla ekonomik kalkınma ve büyümeyi sağlamaktadır. Sivil toplum kuruluşları da, birey ve devlet arasında köprü vazifesi gören kuruluşlar olarak, toplumdaki değişik kesimleri organize etme, eğitme, bu kesimlerin sosyal ve ekonomik hayata katılımını sağlama, siyasî ve sosyal etkileşimi kolaylaştırma, dayanışmayı artırma yoluyla özgürlük, eşitlik, sorumluluk, katılım ve kendini ifade etme düzleminin temelini oluşturmaktadır (Demireğen, 2007: 116-117).

Devlet:

Yönetişim, yönetme işinin ve toplumsal yönlendirme sorumluluğunun merkezi, hiyerarşik devlet yapısından, desantralize olmuş, çok aktörlü (devlet/sivil toplum kuruluşları/yerel yönetimler/özel sektör) bir yapıya dönüşümünü nitelemektedir. Yönetişim kavramıyla, karşılıklı bir etkileşimden söz edilmektedir. Devlet de bu karşılıklı etkileşimin aktörlerinden biridir. Karşılıklı etkileşimin ve ortaklığın sağlıklı kurulabilmesi, aktörler arasındaki işbirliğine bağlıdır. Bu yeni sistemde bireylerin ve toplumun sosyal gelişmeleri ile birlikte, yerel, ulusal ve bölgesel düzeyde problem çözme, politika ve geleceğe yönelik eylem planı oluşturma ve proje uygulama yeteneklerinin geliştirilmesi gerekmektedir (Erci, 2008: 83-84).

1980’li yıllardan sonra neoliberalizm ve piyasa ekonomisi, devletin rolünü belirleyen unsurlar olmuştur. Bu belirleyicilik doğrultusunda devletin iktisadi alanda eylemci aktör olmaktan çıkması, bunun yerine piyasalara yönelik tarafsız düzenleyici rol yüklenmesi yönündeki gelişmeler meydana gelmiştir (Duman, 2006: 36).

Devlet politikalarının belirlenmesinde finansal sermayenin büyük ağırlık kurması, devletin gerek tarım ve sanayi gibi üretken sektörlerdeki, gerek sosyal hizmetlerdeki işlevlerinin gerilemesi sonucunu doğurmuştur (Ataay ve Güney, 2004: 138).

Yönetişim modelinin, 1970’ler ve 1980’lerdeki yeni liberal devletin rolü ile karşılaştırıldığında, her iki dönemde de devletin ekonomiye doğrudan müdahalesine karşı çıkıldığı, fakat devletin ekonominin işleyişinde gerekli kuralları ve düzenlemeleri güçlendirdiği vurgusunun geçerli olduğu gözlemlenmektedir. Ancak, yönetişimde bu işleve ek olarak devlete gerektiğinde bu kuralları ve düzenlemeleri değiştirebilme ve yenilerini yapabilme kapasitesi eklenmektedir. Burada kastedilen, devletin teknolojik yeniliklerin geliştirilmesi ve özel sektör ile birleşerek yeni uzun vadeli stratejik politikaların planlanmasında akılcı davranmak zorunda olduğudur (Uzel, 2006: 64-65).

Her şeye yetismeye çalışan bir devlet anlayışının, hiçbir şeyi yeterince yapamamak gibi bir sonuca katlanmak zorunda kalan bir devlet olacağını (Duman, 2006: 37) ileri süren görüşlerce geliştirilen yönetişim, devletin rolünün yeniden tanımlandığı yeni yönetim anlayışlarından biridir. Yönetişim yaklaşımında devlet, hukuk dışındaki tüm alanlarda tek başına hareket etme tekeliini yitirmektedir. Artık devlet yönetim sürecinde “tek aktör” değildir. Kararları alırken, artık kendisi dışındaki özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve halk ile ortak hareket edecek ve kararları tüm aktörlerin oy birliğiyle alacaktır (Duman, 2006: 39).

Yönetişim modelinde “piramit devlet” modelinden (hiyerarşik bürokratik örgütlenme) kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan “ağ devlet” modeline geçilmesi önerilmektedir. Başka bir deyişle, tek merkezlilik yerine çok merkezliliğe vurgu yapılarak devletin kendisinin tekil bir bütünlük olmadığı, çeşitli organların karmaşık ağ

ilişkilerini içerdiği vurgulanmaktadır (Demirel, 2006: 116). Yönetişim kavramı, ayrıca, piyasayı kurala bağlayan dışsal ekonomiler yaratarak işlem maliyetlerini azaltan ve sivil toplumun gelişmesine elverişli koşulları sağlayan “piyasa dostu devlet”e de gönderme yapar (Uzel, 2006: 38).

Artık devletin bölgesel eşitsizlikleri gidermek için kamu yatırımlarına girişmesi istenmemektedir. Gündeme gelen bölgesel ve yerel gelişme stratejisi ise gelişmenin yerel girişime dayanması, bu çerçevede de bütün yerelliklerin potansiyellerini en iyi biçimde değerlendirerek dünya ve ülke ekonomisi içindeki konumlarını geliştirmeye çalışmaları temelinde oluşturulmaktadır. Bu yeni modelde devlete biçilen rol ise "düzenleyici" veya "katalizör" olarak biçimlenmektedir (Ataay ve Güney, 2004: 139).

Yönetişim kavramında devlet, hukukun üstünlüğünü koruyarak, sosyo-ekonomik standartları düzenleyerek, sosyal ve fiziki altyapılar geliştirerek ve sosyal güvenlik ağı ve sivil koruma sağlayarak, kalkınma için siyasi ve yasal bir çerçeve oluşturmakta ve eşitlik, adalet ve barışın temelini kurmaktadır. Küresel eğilimlerle birlikte, geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler anlayışından sınırlı kamusal yükümlülükler anlayışına doğru bir kayış olmaktadır (Akçakaya ve Yücel, 2009: 19-20).

Yeni görevler üstlenen devletin elini çektiği üretim ve hizmet sektöründe STK’lar ve özel sektör girişimcileri bu görevleri devralmaktadırlar. Dolayısıyla, yönetim kavramının oluşturucuları, kamu yönetiminde özelleştirme uygulamalarını ilk seçenek olarak tercih etmekte, “bunun mümkün olmadığı koşullarda ise kamu hizmetlerinde reforma gidilerek girişimci kültürün kamu sektöründe yaygınlaştırılmasını” (Güzelsarı, 2003: 27) öngörmektedirler.

Günümüzde devletin küçültülmesi ve özelleştirme gibi deyimlerle ifade edilen eğilimler yeni kamu yönetimi anlayışını şekillendirmektedir. Devasa devletin olumsuz etkilerinden çekinen ve kendisini bu olumsuz etkilerden korumak isteyen halk (STK’lar), eskiden devletten almış oldukları bazı hizmetlerin özel sektöre devrine razı olur hale gelmişlerdir. Bunu temelinde bir yandan verimlilik ve etkinlik sağlamak başka bir ifade ile hizmeti halka yaklaştırmak diğer yandan demokratik yönetim anlayışını

güçlendirme düşüncesi yatmaktadır (Akçakaya ve Yücel, 2009: 19-20).

İster verimlilik ve etkinliği sağlamak isterse demokratik bir yönetim anlayışını güçlendirmek adına olsun, yönetim kavramıyla birlikte devlet yönetim erklerini kaybetmektedir. Yeni yönetim anlayışında devletin görevi sadece “dümen tutmaktır”. Küreselleşmenin siyasi sonucu, öngörüldüğü gibi devletin geri çekilmesi veya sönümlenmesi değil, devletin, uluslararası tekeller ve küresel sermayenin bir aracına indirgenmesidir (Olgun, 2005: 50).

Sivil toplum kuruluşları:

Bireyler tarafından, ortak sorunların çözümü kapsamında ortak hedeflere ulaşma çabasıyla hareket etme iradesi ile gönüllülük esasına dayalı olarak çeşitli platformlarda oluşturulan örgütlenmeler sivil toplum örgütlenmesi olarak değerlendirilebilir. Bu örgütlenmeler, siyasi, insani, çevresel, mesleki ve benzeri daha bir çok platformda çok çeşitli amaçlar doğrultusunda söz konusu olabilmektedir (Bahçavan, 2006: 35).

Sivil Toplum Kuruluşları; belli bir mekân ve zamanda, bilgiye dayanarak teşhis edilen bir ihtiyacı ya da bir ihtiyaçlar demeti karşılamayı amaçlayan, kâr amacı gütmeyen hizmet veren, böylece kamu yönetimine katılan kuruluşlardır (Duman, 2006: 40). Bu tanımlamaya göre sivil toplum örgütleri, sendikalar ve işveren örgütleri (sosyal ortaklar); kâr amacı gütmeyen kuruluşlar; mesleki birlikler/dernekler; yardım dernekleri; düşünce kuruluşları; özellikle kiliseler ve dini toplulukların katkıda bulunduğu yerel düzeyde vatandaşların katılımı ile oluşan kurumlardır (Bahçavan, 2006: 34).

Yönetişim anlayışının savunucularına göre toplumun etkin yönetimi, bireysel çıkarların örgütlenmesi ve bunların önündeki yasal engellerin kaldırılmasıyla sağlanabilir. Öyle ki sivil toplum; yürütme organlarının görevlerine, hatta parlamentonun yasama görevine bile ortak olmalıdır. Politika toplumun yönetimini zorlaştırır, etkinsizleştirir. Öyleyse etki alanı daraltılmalıdır; yerini sivil toplum

oluşumları almalıdır (Dura, 2004: 240).

Yönetimin başarısızlığının nedenleri araştırıldığında “yönetilenlerin dışta bırakılması”, önemli bir neden olarak dikkati çekmektedir (Erci, 2008: 82). Kamu yönetimi sisteminin bir bütün olarak amacına yönelik işleyebilmesi için insan faktörünün talep ve ihtiyaçlarının demokratik ve katılımcı bir biçimde aktarılabilmesi, örgüt yapısı, kamu politikası ve norm düzeyinde ilgili süreçlerin yurttaşlara ve yurttaşların oluşturduğu özerk kurumların katılımına açık olması gerekir (Demir, 2009: 3).

Bireylere STK’lar aracılığıyla kamusal özne olma ve bu yolda yaşamlarını anlamlı kılma fırsatını yaratılmaktadır. STK’lar bireylerin katılımcı demokratik süreçlerden doyum elde edilmesi yollarını açmaktadır. Ancak bu yolla demokratik süreçlerin işletilmesini sağlayacak duygusal enerji sağlanmaktadır (Tekeli, 2003: 10).

STK’lar sayesinde vatandaşlar yönetim sürecine daha organize ve planlı bir şekilde katılma imkânına kavuşmakta, bu anlamda sivil toplum örgütlerine önemli işlevler düşmekte, sorunların çözümünde taraf olabilecek, denetim işlevini de yerine getirmeleri mümkün olabilmektedir (Akçakaya ve Yücel, 2009: 15). Yönetişimde vatandaş karar alıcı konumuyla istek ve beklentileri doğrultusunda kamusal politikalara yön verebilen bir paydaş olarak kabul edilmektedir (Akın, 2008: 17).

Yönetişim; siyasal ve ekonomik gücün toplumda daha yaygın bir biçimde dağılımını, toplumda yeni bir işbölümünü öngörmektedir. Bu yeni işbölümünde kendi ihtiyaçlarını ve önceliklerini algılayabilen, bağımsız karar alabilen ve eylemde bulunabilen, kendilerini ve başkalarını yönlendirme kapasitesine sahip aktörlerin (sivil toplum kuruluşları) ağırlıklı yeri olacak, devletse kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılacak ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştırıcı önlemleri almakla sorumlu olacaktır. Bu yeni aktörler kendi tanımladıkları önceliklere göre, zaman zaman kendi başlarına; diğer zamanlarda ve konularda, amaç ve yöntem birliği sağlandığı takdirde devlet kurumlarıyla birlikte hareket edebileceklerdir (Haktankaçmaz, 2004: 46).

Sivil toplum örgütleri, toplum yararı gözeterek toplumdan alınan güçle topluma hizmet etmek ve bu hizmeti gönüllülük esasına göre yürütmek durumundadır. Bu faaliyetleri esnasında ise varoluş nedeni ve hedefleri net olarak tanımlanmış, amaçları, programları, etkinlikler ve kaynak kullanımı konularında topluma karşı saydam yani, dürüst, âdil, saygılı, güvenilir, sorumluluk sahibi ve hesap verebilir olmalıdırlar. Bu nitelikler, program yürütme, yönetim, insan kaynakları, para yönetimi, kaynak oluşturma gibi sahalarda aynı düzeyde ahlâkî ve saydam biçimde uygulanabilmelidir. Bir sivil toplum örgütü, destekçilerine, topluma, hizmet verdiği kitleye, üyelerine, gönüllülerine ve çalışanlarına karşı sorumluluklarını saptamalı ve yerine getirmeli, demokratik, şeffaf ve katılımcı bir yönetim sağlamalıdır (Bahçavan, 2006: 36).

Devletle özel sektör arasında yer alan sivil topluma bu derece önem verilmesinin temelindeyse, salt devletin aşırı merkeziyetçilik eğilimi ya da sadece özel sektörün olması biçimindeki kötüye kullanma arasındaki dengenin, sivil topluma yetki verilmesi yoluyla çözülebileceği inancı yatmaktadır (Bilgin, 2006: 67).

Günümüzde demokrasilerin dayanıklılığı ve gücü STK'lar alanının gelişmişliğine bağlı hale gelmiştir. Böylece demokrasinin işlerliğini sağlayan kamu alanını çok aktörlü hale getirmiştir (Tekeli, 2003: 10). Ancak STK'larının faaliyetlerinin söylemle uyumlu olmadığı görülmektedir. Demokratik bir yönetim için devlet erkine ortak tutulan STK'lar, bir diğer ortak olan özel sektörün hegemonyası altına girmiş durumdadır.

Sermayenin işlerliğine yardımcı olan ya da devlet organlarıyla uzlaşmalı işlerlik gösteren STK'lar hariç, diğer STK'lar yönetişimin sunduğu demokrasi sandalyesinden faydalanamamakta ve böylece toplumların ortak yönetimi gerçekleştirememektedir.

Bu bağlamda devlet görevlilerinin sivil toplum örgütlerine eşit olarak muamele etme ve onları eşit olarak görme konusunda hassas olmadığı, özellikle de devlet ideolojisine paralel olmayan, muhalif sivil toplum örgütlerinin taleplerinin dikkate alınmadığı, ertelendiği ya da engellendiği gözlenmektedir. Devlet ve hükümet

organlarının sivil toplum örgütlerine aynı mesafede yaklaşan bir algılamaya sahip olmadığı, güç gruplarının sivil toplum örgütlerine, devletle yakın ilişkiye sahip sivil toplum örgütlerine ve özellikle de mevcut hükümete daha yakın olan sivil toplum örgütlerine yönelik pozitif bir ayrımcılık yapıldığı görülmektedir (Bahçavan, 2006: 39-40).

Yönetişimin STK'lara açtığı sandalyenin yeni sahipleri söylemdeki gibi toplumun her kesiminden vatandaş değil, ulus ötesi kurum ve şirketlerle işbirliği yapan yerli şirket yöneticileri, vizyon sahibi bürokratlar ve medyanın etkili kişileri olacaktır.

Özel sektör:

Devlet çok büyük, çok masraflı ekonomik ve sosyal işlerle fazla ilgilidir. Piyasa ise doğası gereği sosyal ve ekonomik değişikliğe devletten daha duyarlıdır. Bu açıdan devletin piyasa üzerindeki kontrol ve desteğinin kalkmasının firma ve bireylere girişim ve kendine güven gibi geleneksel değerleri yeniden kazandıracağı varsayılmaktadır. Yeni yönetim hedefleri, kamu mal ve hizmetlerinin ekonomik performansının artırılması; ekonomik kararların depolitize edilmesi; kamu mallarının satışı yoluyla bütçe geliri elde edilmesi; kamu harcamaları ve vergilerde kesinti yapılması; kamu sektörü sendikalarının güçlerinin azaltılması ve servetin tabana yayılmasıyla popüler kapitalizmin desteklenmesi olarak özetlenebilir. Bu hedeflere ulaşma yolunda özelleştirme girişimleri çeşitli şekillerde olabilir; kamu işleyişinin ortadan kaldırılması, mal ve hizmetlerin üretimi ve dağıtımının kamudan özel sektöre aktarılması, kamu mallarının satışı ve özel sektör üzerindeki denetimlerin kaldırılması ya da deregülasyon. Zaman içinde özelleştirme politikaları hedefe ulaşmada bir araç olmaktan çıkıp başlı başına bir amaç olmaya başlamıştır (Kartal, 2000: 58). Özelleştirme, daha iyi bir kamu yönetiminin topluma nüfuz etmesinin ziyade sermayenin serbestleştirilmesi amacı güder (Ekinci, 2002: 237).

Özel sektör, özel işletmeleri (imalat, ticaret, bankacılık gibi) kapsamakta olup, yerel iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek için, organizasyonlar kurmak, istihdam sağlamak ve küresel rekabet ortamında nitelikli işgücü kaynaklarını geliştirmek ve kurumsal standartlar oluşturmaktan sorumludur (Akçakaya ve Yücel, 2009: 20).

Devletin merkezi ve yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirilen hizmetlerde verimli olmadığı kabul edildiğinde piyasa ekonomisi aktörlerinin devreye girmesi gerekmektedir. Başka bir anlatımla kamusal hizmetlerin özel sektör firmalarınca yerine getirilmesi zorunlu hale gelmektedir. Çünkü bu işi “devlet yapamamaktadır!” (Güneş ve Yükselen, 2004: 54).

Özelleştirme sürecinde salt mülkiyet devri doğrudan verimliliği ve etkinliği artırmayabilir. Özelleştirmenin başarısı büyük ölçüde belli bir takım çevresel koşullarının yerine getirilmesine bağlıdır. Özelleştirme programlarının başarısı makro-ekonomik çevre, ekonomik istikrar ve rekabet ortamından soyutlanamaz ve bunlar başarı için önemli faktörlerdir (Ekinci, 2002: 237).

Diğer taraftan devletin yapmakla yükümlü olduğu görevler de yönetim kavramıyla birlikte yaptırmakla yükümlü olduğu görevleri halini almaktadır. Bu nedenle devlet sadece düzenleyici bir rol üstlenmekte ve özel sektör girişimcilerine kamusal alanlarda girişimcilik fırsatı sunmaktadır. Bu her ne kadar demokratik bir yaklaşım olarak görülse de, hizmetten yararlanacak olan toplum, müşteri konumuna indirgenmekte ve piyasa işlerliği açısından piyasa şartlarına göre hizmet sunumu yapılmaktadır. Bu da sosyal devlet kavramını tamamen ortadan kaldırmaktadır.

Kamusal işlerin özel sektör girişimcilerine yaptırılmasının yanı sıra kamusal kuruluşların özelleştirilmesi yoluyla tasfiye edilmesi de incelenmesi gereken ayrı bir konudur. Çünkü işlerliğini yitirdi, artık yarar sağlamıyor, sürekli zarar ediyor söylemleriyle elden çıkartılan ve özel sektöre devri sağlanan kamu iktisadi teşebbüslerinin ne ölçüde kamu zararına dönüştükleri tespit edilememekte, topluma gerekli açıklama ve izah yapılmadan özel sektöre devri sağlanmaktadır.

Ekinci'nin de dediği gibi “...özel sermayenin mutlaka verimli, kamu sektörünün de mutlaka verimsiz olduğuna ilişkin olarak yayılan efsanenin hiçbir inandırıcılığı yoktur. Verimli çalışan KİT'ler olduğu gibi, verimsiz çalışan özel kuruluşlar da mevcuttur. Fakat asıl soru; kimin için verimli, kimin için rasyonel olduğudur” (Ekinci, 2002: 237-238).

Yönetişim kavramının tüm unsurlarıyla uygulamaya konulması bu üç aktörün etkin olmasına bağlıdır. Yönetişimin sacayaklarını oluşturan bu aktörlerin etkinlikleri ise ne kadar güçlü olduklarına bağlıdır. Bu nedenle toplumun katılımcı olması, özellikle STK’lar aracılığıyla yönetimde söz sahibi olması demokratik bir söylem olan yönetim kavramının etkinliğini arttıracaktır.

Ancak unutulmamalıdır ki, bu sacayaklarından birisi olan özel sektör de “toplum” sacayağında yer almaktadır. Kentlerde ve ulusal düzeyde etkinlikleri açıkça görülen işveren dernekleri birer sivil toplum örgütü değil midir? Bu durumda özel sektör, hem bir taraf olarak tek başına durmakta, hem de sivil toplum örgütleri içinde dernekler ve sendikalar olarak yerini almaktadır. Üstelik ekonomik yönden daha güçlü oldukları için, sivil toplum örgütleri arasında gördükleri saygınlık ve sahip oldukları etki de o oranda büyüktür. Örneğin, kent yönetimlerinde yerel yönetimler açısından bu örgütlerin etkileri diğerlerine göre daha büyüktür (Güneş ve Yükselen, 2004: 55).

Böylece yönetim, iktidarın özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşıldığı katılımcı bir model olarak ifade edilen, görünürde sadece devletin yetkilerini paylaşmasını öngören demokratik bir ilke olarak sunulmaktadır. Yönetişimin aslında daha önceden de var olan ve küreselleşmenin arttırdığı aşırı eşitsizliklere karşı doğabilecek direnişleri önlemek, yani serbest piyasa ekonomisi için gerekli ortamın oluşumunu “yönetebilmek” amacıyla geliştirilen bir kavram olduğu belirlenmektedir (Kayıkçı, 2007: 169). Yönetişim, sermayenin akışkanlığına idarecilik yapan bir kavramdan öteye gidememekte, demokrasi, eşitlik, adalet gibi değerler, yönetim erkinin paylaşıldığı üç sandalyeden sadece birini doldurmaktadır: özel sektör.

2.2.4. Yönetişimin unsurları

İlk olarak Dünya Bankası’nın tanımlamalarında daha sonra da Avrupa Birliği’nin 2001 yılının Temmuz ayında kabul ettiği “İyi Yönetişim Beyaz Kitabı”nda yönetim ilkeleri tanımlanmıştır. Buna göre, hem birlik düzeyinde, hem de AB’ye üye devletlerin ulusal ve yerel siyasal yönetimlerinde geçerli olacak olan temel ölçütler

yönetişim ilkeleriyle örtüşmek zorunluluğundadır (Şentürk, 2007: 293).

Bunların yanı sıra ülkemizde de Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan raporda, iyi yönetişimin temel ilkeleri belirtilmektedir. Bu nedenle çalışmada belli bir kaynakta belirtilen ilkeleri esas almak yerine, çeşitli yönetim tanımlamalarında yer verilen yönetim ilkeleri bir araya getirilerek incelenmiş ve anlatılmıştır.

Katılımcılık:

Devletle vatandaş arasındaki ilişki politika oluşturma ve uygulama sürecinin her aşamasında farklı etkileşimlerin bulunduğu geniş bir yelpazeden oluşmaktadır. Bu yelpazede; tek taraflı bir ilişkiyi anlatan bilgi aktarma, vatandaşın görüş ve bilgisini sunduğu iki taraflı bir ilişkiyi anlatan danışma ve vatandaşın aktif olarak politika oluşturma sürecine katılımını öngören bir ortaklık ilişkisi anlamına gelen aktif katılım yer almaktadır. Yönetişimle hedeflenen de bu aktif katılım sürecidir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde farklı öncelikler bulunmakla birlikte asıl hedef, devleti vatandaşa daha yakın hale getirerek uygulanan politikaların meşruiyetini sağlamaktır. Erişilebilir bilgi, daha fazla şeffaflık, daha geniş katılım ve daha etkin karar vermeyi sağlamaktadır (Akçakaya ve Yücel, 2009: 17).

Yönetişim kavramında da bireyin hem STK'lar aracılığıyla hem de özel sektör girişimcisi olarak yönetime katılımı öngörülmektedir. Bunun yanı sıra yerel yönetim birimlerinde de yönetim anlayışı benimsenmekte ve bireyin kendine en yakın yönetim biriminden başlayarak yönetimde söz sahibi olması ve böylece aktif katılımın sağlanması amaçlanmaktadır.

Böylece katılım, bireyi sadece vatandaş değil; aynı zamanda yönetimin politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olan paydaş konumuna getirmektedir (Akın, 2008: 24). Birey teker teker devleti, özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarını meydana getirmesinin yanında kendisi de tek başına bağımsız bir varlık teşkil eder. Yönetişim, kararların karşılıklı alınmasını ifade ettiğine göre bireyin kararlarından etkilenen olarak

alınan kararlarda söz sahibi olması gayet doğaldır. Demokrasinin tam anlamıyla uygulanabilmesi için bireyin mutlaka yönetime katılması ve kendisini ilgilendiren konularda söz sahibi olması gerekir. Tüm yönetim yaklaşımlarının olduğu gibi yönetişimin de önemli amacı bireyin en iyi şekilde yaşamasını ve hayatını devam ettirmesini sağlamaktır (Duman, 2006: 41).

Katılımcılık ilkesi bağlamında değerlendirilmesi gereken bir husus da yönetimlerin yerelleşmesi ve yerel yönetimlerde katılımcılık ilkesinin daha etkin bir şekilde uygulanabileceğidir. Katılımcılık ilkesinin uygulanabilirliği için en iyi ve anlamlı fırsatları gerek ilgililere gerek sorunlara ve gerekse yöneticilere yakınlığı çerçevesinde yerel yönetimler sunar (Akın, 2008: 25).

Bireyin yerel yönetim birimine yakınlığı onun yönetim erkinin her türlü faaliyetlerinden haberdar olmasını, sorunlarına daha kolay ve vaktinde çözüm bulmasını, gerektiğinde hakkını daha kolay aramasını sağlar. Bu anlamda katılımcılığı öngören yönetişim kavramı demokratik bir söylem olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetişim, yöneten yönetilen ayrımının ortadan kalktığı, hiyerarşik dikey ilişkilerin yerine heterarşik, eşitler arası, yatay ilişkilerin hakim olduğu, çok taraflı bir katılım süreci ve aktörlerin etkileşimiyle işleyen bir yaklaşım olduğu iddiaları eşliğinde yeni bir demokrasi projesi olarak sunulmaktadır. Hatta yönetişimin geliştirdiği varsayılan demokrasi modelinin, temsili demokrasinin kısıtlılıklarını dahi aşarak yeni bir açılım getirdiği, yönetişimi savunanlar tarafından iddia edilmektedir (Durmaz, 2008: 105).

Abraham Lincoln demokrasiyi, “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” olarak tanımlayarak, demokrasinin üç ana özelliğini en basit şekilde ifade etmiştir. Bu kapsamda demokrasinin üç temel özelliği; temsil, katılım ve denetimdir. Halkın, temsilcilerini seçme özgürlüğünün bulunduğu, yönetime aktif olarak katılabildiği ve temsilcilerinin karar ve eylemlerini denetleyebildiği bir siyasal düzen ancak demokrasi olarak adlandırılabilir (Bahçavan, 2006: 30). Yönetişimi savunanlara göre demokrasinin ön koşulu olan katılımın, yönetişim kavramıyla etkinleştirilerek toplumdaki tüm bireylerin yönetim erkinde söz sahibi olması sağlanmaktadır.

8 Eylül 2000 tarihinde New York'ta kabul edilen BM Binyıl Bildirgesinin V. Bölümünde “İnsan Hakları, Demokrasi ve İyi Yönetişim” başlığı altında bildirgeyi kabul eden ülkelerde “bireylerin katılımını sağlayacak daha geniş kapsamlı siyasal süreçler doğrultusunda ortak çaba harcanması” kararlaştırılarak, yönetişimin katılımcılık yönü ön plana çıkarılmıştır (Akın, 2008: 9-10).

Böylece yönetişim, karşılıklı etkileşimlerin yansımaları bulduğu, katılımcılığı temel alan, tek sesliliği değil, çok sesliliği hedefleyen bu yeni yönetim anlayışı ifade etmektedir (Erci, 2008: 83).

Ortaklaşa, katılımcı ve çok taraflı bir yönetim süreci temelinde işleyen bir demokrasi olarak sunulan yönetişim modelinde, katılımcılığın göstergesi olarak, modelin tanımlı üç aktöründen biri olan STK'lara işaret edilmektedir. Yeni bir demokrasi modeli olarak yönetişimin “devlet toplumu yönetir” mantığından vazgeçerek, özellikle STK'lar vasıtasıyla ortaklaşa bir yönetme eylemini öngördüğü savunulmaktadır (Durmaz, 2008: 107). Bireyin STK'lar aracılığıyla uygulanacak çeşitli projelere eklenilerek katılımın sağlandığı ifade edilmektedir (Kayıkçı, 2007: 169).

Kısaca yönetişim kavramının meşrulaştırılması için iki araç kullanılmıştır. İlki katılım ilkesidir. Katılım ilkesi demokrasi kavramıyla özdeşleştirilerek yönetişimin meşrulaştırılması sağlanmaktadır. İkincisi ise yönetişimin uygulamaya geçirilebilmesi açısından gereken siyasal koşulları sağlamaya yardımcı olacak, katılımın demokratik yanını işaret ederek yönetişimi meşrulaştıracak stratejik ortak olarak STK'lar ön plana çıkartılmıştır. İster STK'lar aracılığıyla olsun, ister yerel yönetimler aracılığıyla olsun katılımın sağlanması için öncelikle bireylerin katılımın öneminin farkına varmaları ve kendi istekleriyle katılım yollarına başvurmaları gerekmektedir.

Sonuç olarak sorunlara ve yöneticilere ne kadar yakın olunursa olunsun, katılımcılık yolları ne kadar çok ve açık olursa olsun katılımcılığın işleyebilmesi için vatandaşlık ve toplumsal sorumluluk bilincinin toplum bireyleri tarafından paylaşılması, yaşanan yerin ve toplumsallığın farkında olunması ve katılım hakkının bilinmesi ve kullanılabilmesi için örgütlenme kültürünün gelişmesi gerekmektedir (Akın, 2008: 26).

Sorumluluk ve hesap verebilirlik:

Hesap verebilirlik, klasik anlamıyla, yapılanlara ilişkin belli bir otoriteye karşı açıklamalar yapmaya yönelik bir süreci anlatmaktadır. Özünde, verilen bir işin veya görevin, gerektiği şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini sorgulayan (Güleç ve Sancak, 2009: 3), yetki ve otoriteye sahip olanların kendilerinden beklendiği şekilde davranıp davranmadıklarını ortaya koyan bir mekanizmayı ifade eden bir kavramdır (Akın, 2008: 26). Bununla birlikte kavramın işlevselliği, hem görevin yerine getirilmesini sağlayacak bir gücün oluşturulmasını hem de ortaya çıkabilecek olumsuz bir tablonun sonuçlarına katlanılmasını gerekli kılmaktadır (Güleç ve Sancak, 2009: 3).

Hesap verebilirlik, modern yönetimin teori ve uygulamasında anahtar bir kavramdır. Bu kavram, yöneticilere belirli birtakım görevlerini yerine getirmelerini ve bunlarla ilgili kural ve standartlara uymaları konusunda birtakım sorumluluklar yüklemek anlamına gelmektedir (Akçakaya ve Yücel, 2009: 17).

Hesap verebilirlik, iktidardaki kişilerin tüm vatandaşlara hizmet etme ve cevap verebilme gerekliliğidir. Devlet, birey, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör arasında sağlıklı bir güçler dengesi kurulabildiğinde, hesap verebilirlik daha da etkili ve etkin kılınmaktadır. Bu denge gereksinimi, yasama, yürütme ve yargı gibi devlet içindeki organların arasındaki ilişkiler için de geçerlidir (Demireğen, 2007: 166-167).

Hukuk devletinin en önemli özelliği yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmasıdır. Devletin işleyişinde; vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere, politikacılara yetki vermeleri ve üretilen kamu politikalarının hayata geçirmek için politikacılardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devri bulunmaktadır. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisi ise yönetsel sorumluluk olarak görülmektedir. Her iki sorumluluk mekanizması da hesap verebilirlik üzerinde odaklaşmaktadır (Özer, 2006: 80). Vatandaş, “yetki veren” olarak tanımlanmaktadır ve kamu yönetiminin kendisine yetki veren vatandaşa karşı, bu yetkiyi ne kadar doğru ve etkin kullandığının hesabını vermesi gerekmektedir (Şentürk, 2007: 295).

Hesap verme sorumluluğu, kurumların hedeflerine ulaşmak için neler yapabileceğini, hedefler doğrultusunda hangi adımları attığını, gereken zamanlarda gerekli olana uygulamaların hayata geçirilip geçirilmediğini ve hedeflerden sapma olması halinde bu durumun nedenlerini sorgulamayı içermektedir. Bundan dolayı aslında hesap verebilirlik saydamlığı gerektiren bir hareket alanı oluşturmaktadır. Hesap verebilirliğin hayata geçirilmesi saydamlığın gerçekleştirilmesi ile ilişkilendirilebilir. Zira hesap verebilirlikle, hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmaktadır (Ergün, 2006: 65).

Hesap verebilirlik, yalnız idari kuruluşların değil, aynı zamanda özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da halka ve ilgili kurumlara karşı hesap verebilir olması gerektiğini içermektedir. Genellikle kuruluşların hesap verebilirliklerinin çerçevesini, karar ve işlemlerinden etkilenecek ilgililer belirlemektedir. Bu nedenle hesap verebilirlik; şeffaflık ve hukuk kuralları olmaksızın uygulanabilecek bir ilke değildir (Varki, 2008: 41).

Hesap verebilirlik; kamu görevlilerini, özel sektördeki yöneticileri veya hizmet sağlayanları kaynak kullanımı, hedeflenen faaliyetle varılan noktanın durumu, hedefler için izlenen yollar, uygulanan politikalar konularında hesap vermeye çağırmaktadır. Bu mekanizma içerisinde siyasi, idari ve hukuki olmak üzere üç tür hesap verebilirlikten bahsetmek mümkündür.

Siyasal açıdan hesap verme mekanizmasının temsili demokrasilerdeki uygulama yöntemi genel seçimlerdir. İktidarı belirleyen seçimlerde milletvekilleri ve siyasi liderler, bir önceki dönemde gerçekleştirilen faaliyetlerin seçmenlerin beklentilerini ne ölçüde karşılayabildiğini seçmenlerin sandık başındaki irade beyanları ile öğrenebilmektedir. Siyasal faaliyetlerinin performans denetimi seçimler yoluyla gerçekleşmektedir. Ayrıca, genel seçimlerin haricinde toplumsal baskı oluşturulmasını sağlayan sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri de siyasi gücün faaliyetlerinin denetlenmesinin bir diğer yolu olarak gösterilebilir (Akın, 2008: 27).

İdari hesap verebilirlik, yetki sahibi kişilerin, toplum içerisindeki denetim

mekanizmaları ile işbirliği içinde bulunmak, bilgiye kolayca ve serbestçe ulaşılabilmesi, kamuoyunun politika ve uygulamalardan haberdar edilmesini sağlamak için belirli bir konuda özellikle menfaatleri etkilenen kişilere aldıkları kararlar ve uygulamaları konusunda bilgilendirme zorunluluğudur (Demireğen, 2007: 169). Kamu yönetimlerinin eylemleri ve kararlarında açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme arzusu ve bu yönde davranmasıdır (Güler, 2003 :105).

İdari hesap verebilirlik, mali hesap verebilirliği de kapsamaktadır. Mali hesap verebilirlik kaynakları kullanan kişilerin kaynakların planlanan ve gerçekleşen kullanımlarına ilişkin dürüst ve kapsamlı rapor verme zorunluluğudur (Samsun, 1997: 25). Kısacası idari hesap verme, bürokrasinin mali sorumluluğu ile ilgili bir terim olarak da kullanılmaktadır. Yönetişim, iktidarı ve bürokrasiyi hesap verebilir kılma hedefine ulaşmanın yolunu, kamu kurumları ve bütün olarak devleti özel/serbest/özerk mali denetim kuruluşlarının denetlemesinde görmektedir (Güler, 2005a: 47).

Üçüncü hesap verme yolu olan hukuki hesap verme yolunda ise; yönetimler, görev ve faaliyetlerin işleyişine dair gereklilik ve yükümlülükleri ortaya koyan kanunlar yoluyla hukuki hesap verebilirliğe tabidirler. Hukuki hesap verebilirlik yargı organı da dahil olmak üzere devletin bütün organlarının karar, işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık ve işler durumda olmasını ifade etmektedir (Demireğen, 2007: 172). Bu tür bir hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğünün sağlanmasının bir aracıdır. Burada, hem teknik anlamda yapılan işin yasal olduğunun belirlenmesi hem de sahip olunan yetkilerin adil ve rasyonel olarak kullanıldığının ortaya konulması söz konusudur (Balcı, 2003:120).

Hesap verebilirlik, ancak kamu politikalarının belirlediği karar sürecinde ilgili prosedürlerin çıktı ve sonuçlarının halkın bilgi ve incelemesine kısaca geri beslemeye olanak tanıyan bir süreçte gerçekleştirilebilir. Yönetişim kavramında hesap verebilirlik ve sorumluluk anlamında dikkatler devletten özel ve gönüllü sektörlere kısaca yurttaşlara çekilmektedir. Üçüncü sektör olarak adlandırılan gönüllü kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve diğer toplumsal örgütlenmeler sorumluluk bakımından önem kazanmaktadır (Duman, 2006: 48).

Yönetişim, dikkati sorumluluğa çekerek, devletin geri adım atmasını ve vatandaşa dönük olarak özel ve gönüllü sektörler üzerine sorumluluğu dağıtmasını öngörmektedir (Özer, 2005: 278).

Yönetişimin çok aktörlü yönetim anlayışı gerçekleştirilirken tüm aktörlerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirgin bir şekilde ortaya konulması, sorumluluklarının sınırlarının çizilmesi gerekmektedir ki hesap verebilirlik ilkesi bağlamında kimin, ne için hesap verebileceği belirlenebilsin ve her aktör sorumluluktan kurtulmanın yollarını aramayıp yaptığı işlerden sorumlu tutulacağını, gerekirse kendisinden hesap sorulabileceğini bilsin (Bahçavan, 2006: 20).

Hukuka uygunluk ve hukukun üstünlüğü:

Bir yönetim ilkesi olarak hukukun üstünlüğü ilkesi farklı kaynaklardan ilham almıştır. Bu ilkenin gelişiminde uluslararası organizasyonların büyük katkısı olmuştur. Birleşmiş Milletler, hukukun üstünlüğünü insan haklarından temelini teşkil eden bir ilke olarak değerlendirmektedir. Dünya Bankası ise bu kavramı, ekonomik ve sosyal gelişmenin zorunlu bir ön şartı olarak ele almaktadır. Bu çerçevede hukukun üstünlüğü, yasal güvenliği, devletin tutarlı, şeffaf ve istikrarlı yatırım koşullarını güvence altına alması sebebiyle yönetişimin zorunlu bir unsuru olarak görülmektedir (Demireğen, 2007: 190).

Kısaca hukukun üstünlüğü kavramı yönetim yaklaşımı içerisinde üç anlama sahiptir. İlk olarak, hukukun üstünlüğü devletin gücünün düzenleyicisidir. İkinci olarak, hukukun üstünlüğü kanun önünde eşitlik anlamındadır. Son olarak, hukukun üstünlüğü yargı kuralları ve yönetim usullerinin belirleyicisi konumundadır (Aktan ve Çoban, 2010).

Devletin kanun yapma işlevi, yönetim kuramcılarına göre devleti diğer aktörlerden ayıran en önemli özelliktir. Devletin ulusal ekonomik yönetim alanındaki konumunun sınırlandırılması ile devletin yönetsel siyasi yönü ve işlevleri de azalmaktadır. Bu nedenle devletin kanun yapma ve anayasal düzeni sağlama rolü gelecekte daha da artacaktır (Güzelsarı, 2004: 17). Dolayısıyla kanun koyma devletin

hiçbir zaman devredemeyeceği işlevleri arasındadır. Devlet, hukuku hâkim ve üstün kılmak için gerekli tüm gayreti göstermelidir. Hukukun üstün ve egemen olmadığı yerde yönetim bir şey ifade etmeyecektir. Çünkü yönetişimde tüm aktörler beraber kararlar alsalar bile sonuçta aktörlerden biri baskın çıkacak ve keyfi uygulamalar gerçekleşecektir (Duman, 2006: 45).

Hukuk devletinde, kamu yönetimince konan kuralların etkin şekilde uygulanması ve uygulamanın tüm kişi ve kurumlara karşı ve ülke genelinde yeknesak bir biçimde olması önemlidir. Hukuk devleti sadece kural koyan değil, koyduğu kuralların, yürüttüğü programların ve bir bütün olarak kamusal faaliyetlerin uygulanması sürecini gözden geçiren ve uygulamada ortaya çıkan problemleri çözme iradesine sahip olan bir devlet olmalıdır (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 111).

Devletin hukuku, hukuk devletinden farklıdır. Daha açık bir deyişle, her hukuk devleti, aynı zamanda hukuk yaratan ve uygulayan bir devlettir de; ancak, hukuk sahibi olan her devlet, hukuk devleti değildir. Hukuk devletinin oluşabilmesi için bazı koşulların varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Söz konusu koşullar, şu şekilde sıralanabilir (Varki, 2008: 46-47).

- * Yasaların anayasaya uygunluğunun sağlanması,
- * Yönetimin hukuka bağlılığının sağlanması,
- * Yargı organlarının ve yargıçların bağımsızlığının sağlanması,
- * Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması,
- * Yasaların genelliğinin ve yasa önünde eşitlik ilkesinin sağlanması,
- * Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığının sağlanması.

Hukuka uygunluk ve hukukun üstünlüğü ülkede hukuk devletini egemen kılan ve etkin bir adalet kurumunun altyapısını üreterek devlete saygınlık ve güç veren bir unsurdur. Vatandaşlarına hukuk güvencesi sağlayamadığı gibi, kendisi de hukuka bağlı olmayan devlet, gerçek anlamda otorite sahibi ve etkin olamaz (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 107-108)

Temel haklar, devleti hukuk devleti olarak kabul etmenin asli nedenidir. Devletin fonksiyonu da temel hakkı somutlaştırmak ve güvence altına almaktır. Bu ilke devletin hukuk çerçevesine alınmasını, hukuka bağlanmasını ve yönetimde keyfiliğin yerine kuralların egemen olmasını gerektirir. Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu ülkelerde, devlet; kişi ve kurumların hukuka uygun hareket etmesini sağlarken, kendisi de hukuk kurallarına uygun hareket etmek zorundadır (Duman, 2006: 44).

Kuruluşların adil biçimde oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmeleri ve kişilerin kendi davranışlarına kanunun tatbik edilebileceğini kabul etmeleri yönetişimin gereğidir. Tutarlı ve çağdaş yasalara, etkin ve verimli çalışan mahkemelere ve kanunları adil ve şeffaf bir şekilde yorumlayan ve uygulayan düzenleyici kurumlara sahip bağımsız bir yargı sistemi hukukun üstünlüğünü sağlamanın anahtarıdır. Bu bağlamda etkin bir yönetim çerçevesinde yasalar; kapsam ve uygulama açısından genel olmalı, yasal bir otorite tarafından yapılmış, kesin, açık, erişilebilir tutarlı ve uyulabilir olmalı, şeffaf süreçler yoluyla uygulanmalı, ilkeli bir muhakeme sistemine ve örgütlenmiş bir başvuru mekanizmasına sahip olmalı ve siyasi iradedden bağımsız bir yargı merci tarafından yorumlanmalı ve izlenmelidir. Hukuk kurallarının tarafsız ve bağımsız biçimde uygulanması, yönetim mekanizmalarının şeffaflığını sağlamakta ve etkin demokratik süreçleri beraberinde getirmektedir (Karabacak, 2003: 63-75).

Halk ile temsilcileri arasında iletişimin ve siyasal katılmanın varlığı demokrasi için yeterli değildir. Halk aynı zamanda yöneticilerin karar ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu da kontrol edebilme hakkına sahip olmalıdır. Devletin meşruiyeti için mutabakat kadar, siyasal gücün denetimi ve sınırlandırılması da önem taşır. Eğer demokrasinin gerçekten oluşturulması isteniyorsa mutabakata, dayanışmaya, diyaloga, uzlaşmaya, denetime, katılım ve iletişime, yani yönetişime önem verilmesi zorunludur (Uzel, 2006: 27).

Bir ülkenin tüm kaynaklarının eşitlikçi ve sürdürülebilir gelişmeyi sağlamak amacıyla, şeffaf ve sorumlu yönetimini ifade eden yönetişim kavramı ancak, insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünün sağlandığı bir ortamda gerçekleşebilir (Uzel, 2006: 39).

Yönetimde demokratik ve etkin bir devlet olma düzeyine ulaşabilmek için hukukun üstünlüğünü sağlayarak, hukuka uygun bir yönetim anlayışını egemen kılmak gerekmektedir (Akın, 2008: 21). Yasama ve yürütmenin saptadığı yönde, hukuki sınırlar içinde toplumun yaşamını sürdürmesi için yürütülen kamusal etkinlikler olarak tanımlanan ve hukuki işlem ya da eylem olarak beliren yönetsel işlevlerin amacı kamu yararı olmalıdır (Canan, 2008: 7).

Yerinden yönetim:

Küreselleşmeyle birlikte nüfusun büyümesi, kentleşmenin hızlanması ve kentsel birimlerin sayısının artması kentsel ihtiyaçların, ekonomik ve sosyal yaşamın çeşitlenmesi (Erci, 2008: 78), aşırı merkeziyetçiliğin kaynak kullanımında verimsizliğe yol açması (Akın, 2008: 34), ülkenin tek bir merkezden yönetilmesini güçleştirmiş ve bazı yetkilerin il teşkilatlarına ve giderek seçilmiş yerel yönetimlere devrini gerektirmiştir (Erci, 2008: 78).

Bu anlamda yerinden yönetimler “idari” ve “siyasi” yerinden yönetimler olarak ikiye ayrılır. Siyasi yerinden yönetimde, merkezi idare ile mahalli idare arasında paylaşılan ve bir ölçüde mahalli idareyi bağımsız kılan yasama ve yürütme yetkileri söz konusudur. İdari yerinden yönetimde ise yasama yetkileri dışında, mahalli idareyi bağımsız kılmayacak şekilde bir takım idari yetkilerin mahalli idare kuruluşlarına devredilmesi söz konusudur (Duman, 2006: 3).

İdari yerinden yönetim, fonksiyonel (hizmet) ve coğrafi yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Fonksiyonel yerinden yönetim, belirli bazı işlemlerin merkezi idareden alınarak özerk kurumlara verilmesidir. Burada, belirli bazı kamusal fonksiyonlar özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bunları yürütecek örgütler oluşturulmaktadır (Eryılmaz, 2002: 70). Coğrafi yerinden yönetim ise, bir bölgenin sakinlerine, o bölgedeki yerel kamu hizmetlerini karşılamak ve topluluğun genel çıkarlarını korumak noktasında, sözü geçen bu kamu hizmetlerini ve ortak çıkarları kendi oluşturacakları organlar aracılığıyla saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesidir (Varki, 2008: 52).

Hizmetlerin yerinden üretilmesinin yerel halka yakınlığı sağlaması, yerel yönetimler üzerindeki merkez vesayeti azaltılarak seçilmişlerin atanmışlar karşısında güçlendirilmesi, yerel katılımın artırılarak yerel tercihlerin etkin kılınması, sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla oluşturulacak kent konseylerinin yerel demokrasiyi geliştirmesi gibi görüşler yerelleşmeyi desteklemek üzere ileri sürülmektedir (Ataay ve Güney, 2004: 134). Böylece, yerelleşmeyle demokratikleşme arasında bağ kurularak, demokratikleşme amacının gerçekleşmesi için yerelleşme gereğine vurgu yapılmaktadır.

Kamu yönetiminde yerelleşme, yerel taleplere daha kolay karşılık vermesi ve yerel hassasiyetlere karşı daha duyarlı olması bakımından daha demokratik kabul edilmektedir. Bunun yanında kırtasiyeciliğin azalması ve yerel problemlere daha hızlı cevap verebilmesi de kamu yönetiminde yerelleşmenin pozitif yönlerindendir (Bahçavan, 2006: 26). Yerelleşme kavramıyla birlikte yerinden yönetim anlayışının gelişmesi, bunun sonucunda da yerel yönetim birimlerinin özerkleşmesi amaçlanmaktadır.

Özerklik, yerel yönetimlerin, icra-i kararlar verebilme, bu kararları serbestçe uygulayabilme, görev alanlarında gerekli düzenlemeler yapma ve kurallar koyma, bütün bunları yapabilecek mali iktidara sahip olabilme ve mali yapısının öz kaynaklarla güçlendirilmesi anlamına gelir (Erci, 2008: 77).

Yerel yönetimlerin özerkleşmesi düşüncesinin gerekçesi, doğrudan demokrasiyi gerçekleştirme; halkın yaşadığı ortamın biçimlenmesinde, bununla ilgili kararların alınmasında ve uygulamanın denetlenmesinde etkinlik düzeyinin artması; etnik çeşitliliğe uygun biçimde yerel-kültürel çeşitliliğin sağlanmasıdır (Kazgan, 1995: 35).

Yerel yönetimler demokrasinin temelidir, çünkü bütün bir toplumun en küçük yerleşme biriminden başlayarak kurulmuştur (Güler, 1998: 2). Bu anlamda yerinde yönetim demokratik katılımcılığın sağlanması için uygun fırsatlar sunmaktadır (Akın, 2008: 34).

Halkı yönetimde aktif ve etkin hale getirmeyi amaçlayan yönetişim

yaklaşımında, yerel düzeyde yönetim yetkilerinin yerel unsurların katılımı ile kullanılması öngörülmektedir (Köse, 2002: 37). Yönetişimin uygulanmasında anahtar kavram, o yöre halkına kendileri hakkında alınacak karar süreçlerine katılabilecekleri ortamın varlığı, merkezi yönetimden buna olanak sağlayıcı yetki ve görevlerin yerele aktarılması anlamında yerinden yönetimin sağlanması (Palabıyık, 2004: 64), bazı kamu hizmetleri yönetiminin merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir (Acar, 1993: 73).

Yönetişimde kamu hizmetlerinin kaynağa en yakın yerde kararlaştırılarak yürütülmesi esası, yerel yönetimlerin yürütebileceği her türlü işlem ve eylemin onların uhdesinde verilmesini gerektirmektedir (Bahçavan, 2006: 25). Yönetişim, merkezin yerinden yönetimlere yetki devretmesini, böylece yerel anlamda kaynakların verimli kullanılmasını, halka hizmetin daha iyi ve daha etkin yapılabilmesi için tüm aktörlerin yönetime ve dolayısıyla kararlara katılmasını, böylece halkında yerel yönetimlerde daha kolay yönetime katılmasını amaçlar (Duman, 2006: 43).

Halkın tüm ülke düzeyinde uygulanacak karar ve işlemlere katılımını sağlamak ne kadar zor ise, aksine yerel yönetimlerde, yerel halkı ilgilendiren hususlarda halkın görüşünün sorulması, karar ve işlemlere katılımının sağlanması ve sorumluluk verilmesi o kadar kolaydır. Halk kendi yaşadığı yerle ilgili kendisini ilgilendiren ve toplumsal yaşamını etkileyecek bazı karar ve işlemlere katılmaktan da memnuniyet duyacaktır (Bahçavan, 2006: 108).

Açıklık, şeffaflık, saydamlık:

Açıklık, şeffaflık veya saydamlık, eski ifadesiyle aleniyet, alenilik ve aşikâr, bir şeyin gizli olmayıp göz önünde ve meydanda olması demektir. Açıklık, berraklık, zahirilik, örtüsüz ve pürüzsüzlük, kapalı olmamak, anlaşılır olmak anlamlarına da gelir (Duman, 2006: 57). Aynı zamanda açıklık, vatandaşların belgelere erişim hakkına ilişkin bir ilkedir.

Yönetimde açıklık ve bilgi edinme kanallarının genişletilmesi suretiyle halkın

etkinliği ve rolü arttırılmaya çalışılmaktadır (Köse, 2002: 36). Karar alma sürecinde açıklık, katılımcılığın gerçekleşmesi ile geliştirilebilir. Gerek siyasal, gerekse toplumsal konularda katılımcılığın sağlanması, yalnızca baskı unsuru olarak kararlara etki etmekle değil, aynı zamanda kararların alınması aşamasında da çalışmalara katılmak ve ilgili kararların içeriğini tarafı olduğu kesimi kapsayacak biçimde genişleterek gerçekleştirmektedir (Ergün, 2006: 12).

şeffaflık, devletin hedeflerinin, bu hedeflere ulaşabilmek için hayata geçirdiği politikaların ve bu politikaların yarattığı sonuçların izlenmesi için gerekli olan bilgilerin, düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunulması olarak tanımlanabilir. Başka bir tanımlamayla da şeffaflık, vatandaşların devlet yönetimi hakkında gerekli bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme haklarının anayasal ve yasal normlarla güvence altına alınması demektir. şeffaflığın gerçekleşmesi için yönetim işlemlerinin halka açık olması, kamu kesiminin saydamlığının sağlanması, kurumların çalışmalarına katılımın ve yönetimde kullanılan dilin sade olması gerekir (Bahçavan, 2006: 24).

Saydamlık ise, kamu hizmetlerinin, bireyin daha kolay anlayabileceği bir içeriğe sahip olması gerektiğini savunmaktadır. Kanun ve diğer düzenlemelerin açık ve anlaşılır olması, uygulanabilirliği açısından büyük bir öneme sahiptir. Yeni bir yasanın hazırlık aşamasında anlaşılır bir şekilde kaleme alınması bireyin ilgili yasa hükümleriyle ilgili olarak iradesinin zamanında ortaya koyabilmesini ve yasa çıktıktan sonra da uygulama aşamasında yaşanacak problemlerin en aza indirilmesini sağlayacaktır (Akın, 2008: 31). Birey, kendisini ilgilendiren konuların hazırlık süreçlerini takip edebilme ve doğru bulmadığı hususlar hakkında itiraz edebilme hakkına sahiptir, bu haklarını açıklık, saydamlık ve şeffaflık ilkelerinin uygulanabilirliği ölçüsünde kullanabilmektedir.

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

(Ergün, 2006: 11-12) için karar alma mekanizmalarında açıklık, saydamlık ve şeffaflık ilkelerinin diğer yönetim ilkeleriyle birlikte uyum içinde uygulanması gerekmektedir.

Bu nedenle yönetişimin unsurlarını birbirinden bağımsız düşünmek olası değildir. Çünkü tüm unsurlar birbiriyle ilişkilidir. Nitekim şeffaflık katılımı yakından ilişkilidir. Şeffaflık, kamuoyunun sivil toplum örgütlerinin de yardımıyla her düzeydeki yönetim süreciyle ilgili bilgilenmeyi sağlar. Şeffaflık yoluyla yasalara uygunluk denetiminin sağlanması, hukukun üstünlüğünün korunmasını güvence altına alınması sağlanır. Şeffaflığın beraberinde getireceği kamuoyu gözetimi sayesinde kaynakların etkin ve verimli kullanımı gerçekleşir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 52). Halkın erk sahiplerini, otoriteleri ve bürokrasiyi denetlemesi ancak bilgiye ulaşma yeteneğinin varlığına ve onu kullanmada etkinliğiyle mümkündür (Palabıyık, 2004: 68).

Hedeflenen yönetim anlayışının gerçekleşmesi için yönetişimin bütün unsurlarının işlerliğinin sağlanması gerekmektedir. Yönetişimin en önemli unsuru olan katılım ilkesinin gerçekleşmesi ancak şeffaf bir yönetim anlayışında var olabilmektedir. Bu nedenle öncelikle yönetimde düzenleyici bir görev üstlenen devlet aygıtının şeffaflık, açıklık ve saydamlık ilkelerini kendisinin uygulaması gerekmektedir.

Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleşebilmektedir (Özer, 2005: 288), kararların kimler tarafından, ne zaman ve nerede alındığının bilinmesi ile ilişkilidir (Akın, 2008: 29). Olup biten işlerin doğru ve periyodik olarak halka duyurulması, kamu imkânlarının, bu arada bütçenin nasıl ve nerelerde kullanıldığının ulaşılabilir bilgi kaynakları şeklinde halkın denetimine ve gözetimine sunulması anlamına gelir (Gündoğan, 2004: 13).

Eğer karar için gerekli olan bilgiler tüm taraflara eşit ölçüde, açık ve anlaşılabilir bir dille sunulmazsa tarafların karara katılımları da eşit olamayacaktır. Bunun için iyi yönetişimin ilk temel ölçütü şeffaf bir karar alma sürecinin olmasıdır (Kalaycıoğlu, 2003: 11).

Devlette şeffaflığın sağlanması, özel sektörün ve bireylerin karar verme mekanizması için çok büyük önem taşımaktadır. Siyasi ve idari şeffaflık, kamuoyunu izlenen politikalar, koyulan kurallar hakkında bilgilendirmekte, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturmakta, böylece idarelerin hesap verebilirliğini sağlayıp, yolsuzlukları azaltmaktadır. Ayrıca katılımın artırılması yoluyla izlenen politikalara kamuoyu desteği sağlanabilmektedir. Yönetişimin kilit unsuru olan şeffaflık, politika hedefleri, formülasyonu ve uygulamada açıklığı gerektirmektedir (Akçakaya ve Yücel, 2009: 17). Böylece şeffaflık devletlerin ekonomik, politik ve sosyal konularda aldıkları kararlara, özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşların mali durumlarına, uluslar arası kuruluşların faaliyetlerine ilişkin zamanında, anlaşılır, ilgili, nitelikli, güvenilir bilgiye bireyler tarafından erişilebilmesini (Kuzey, 2003: 1) sağlarken, mali piyasaların da sorunsuz işlemlerini böylece hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarda da yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini kolaylaştırmaktadır (Uzel, 2006: 44).

Etkinlik ve verimlilik:

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği değerler ve sürekli evrim geçiren bilgi çağı, pek çok alanda ve bu arada kamu yönetiminde de değişimi gerekli kılmaktadır. Değişimin amacı, değişen ve gelişen ihtiyaçlara etkin bir yönetimle cevap verebilmektir. Bu noktada, etkin olmanın başlıca kriterlerini ortaya koymak gerekir. Etkinlik, sonuca ulaşmada gösterilen başarı olarak ifade edilmekte olup; uzun dönem vizyonu koruma, kaynakların etkin kullanımı, bunun için teknik donanım, insanların birtakım kaygılarına karşı duyarlı olma, bu kaygıların ifade edilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçülmektedir (Soylu, 2003: 78).

Günümüzde literatürde en çok kullanılan yönetsel etkinlik, herhangi bir üretim biriminin girdilerinin çıktılarına oranının karşılaştırılması anlamına gelmektedir (Duman, 2006: 51). Amaçlara yönelik bir kavram olan etkinlik genel anlamıyla bir genel veya özel amacın gerçekleştirilme düzeyi olarak tanımlanır ve faaliyetlerin yapılmasıyla elde edilen çıktının değerini yansıtır. Çıktıların parasal değerlerinin ötesinde bir kavram olan etkinlik, çıktıların sonuçları ve bunların amaçlarla ilişkisi üzerinde durur (Varki,

2008: 44).

Ekonomik etkinlik ise, bir kurumun çıktılarının toplum üzerindeki etkisinin ölçülmesini ifade eder. Etkin devlet, her ne kadar çok çeşitli şekillerde tanımlanırsa da temelde kamu hizmetlerinin etkin ve düzenli şekilde sağlanması, hükümetin verimli ve yararlı politikaları planlaması ve uygulamasındaki kapasitesine atıf yapmaktadır (Duman, 2006: 51). Teknik anlamda etkinlik, yetkin kamu bürokrasisi tarafından kamusal kaynakların, hizmetlerin görülmesi ve öncelikli kamusal taleplerin karşılanması amacıyla verimli kullanılmasıdır (Palabıyık, 2004: 67-68).

Etkinlik, sonuca ulaşmada gösterilen başarı olarak da ifade edilmekte olup; uzun dönem vizyonu koruma, kaynakların etkin kullanımı, teknik donanım, insanların birtakım kaygılarına karşı duyarlı ve bilinçli olma, bu kaygıların dile getirilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçülmektedir (Uzel, 2006: 49). Bu bağlamda etkinlik, uluslararası sistemin yapılanmasına ilişkin sorunları ortadan kaldırma ya da hafifletme derecesi olarak da tanımlanabilir (Akın, 2008: 32).

Etkin yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği ayak uydurmaya yönelik; devlet özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetimde birlikte rol almalarını ifade eden geniş bir perspektifi temsil etmektedir (Kesim ve Petek, 2005: 46).

Etkin bir yönetim anlayışı, ancak toplumun farklı kesimlerinin karar alma mekanizmalarına katılımlarının sağlanması ile hayata geçirilebilir (Ergün, 2006: 72). Toplumun her kesiminin süreçlere katılımını, ilgili taraflara gücün tekrar tahsis edilmesini sağlayarak, kurumlar ve sektörler arasında ortaklıklar ve katılımcı uygulamalara yer vermektedir. Etkin bir yönetimi sağlayabilmek için devlet, tek taraflı düzenleyici, fon sağlayıcı ve hizmet sunan bir aktör olmaktan çıkmalı; liderlik görevini üstlenerek toplumun her kesimiyle iletişim kurmalıdır. Böylece katılımcılık teşvik edilecek ve değişen ihtiyaçlara hızlı cevap verilebilir düzeye gelinecektir (Soylu, 2003: 90-91).

Etkin devlet girişimlerinin temel felsefesi, artık insanların devlete değil, devletin vatandaş ve topluma hizmet etmesi, onun hak ve özgürlüklerini güvence altına alması, devleti ve tüm kurumları bireyin mutluluğu ve refahı için çalışması anlayışını ortaya çıkarmaktır. Çünkü devlet, devletin menfaatleri, ülke kalkınması gibi spekülasyona açık fikri kavramlar üzerinde inşa edilecek bir devlet sistemi yerine bireyi temel alan bir sistem hiç kuşkusuz daha etkin ve gerçekçi olacaktır (Duman, 2006: 52).

Devletin topluma hizmet etmesi ve yönetişimin tam anlamıyla gerçekleşmesi için etkin yerel yönetimlerin varlığı şarttır. Bu nedenle ya yerel yönetimlere ayrılan bütçenin genişletilmesi ya da yerel yönetimlere kaynak sağlayabilme yetkilerinin genişletilmesi gereklidir. Ancak bu şekilde etkin ve verimli bir yönetişim modeli çizilebilir (Hancıoğlu, 2008: 8).

Etkin bir yönetişimle ilgili yapılan çalışmalarda, etkinliği sağlayacak noktaların üç ekseninde olduğu sonucuna varılmıştır. Bunlar, vatandaşın toplumun sorunlarına çözüm getirme sürecine, performans veya çıktı ölçümüne ve devletin yapısal reformlarına aktif katılımıdır. Bu bağlamda kamu hizmetinin pasif tüketicilerini aktif bir tüketiciye ve sorumlu vatandaşa dönüştürmeye yönelik çaba gösterilmesi gerekir. Burada vatandaşın katılımı sadece bireylerin değil, sivil toplumun ve aynı zamanda özel sektörün de katılımını içermektedir (Akçakaya ve Yücel, 2009: 18).

Böylece, yönetişimin etkinliği, sadece devlet kurumlarının performansına bağlı değil; aynı zamanda özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın hem bireysel olarak hem de birlikte çalışma şekillerine ve çözüm üretmedeki hareket etme hızlarına bağlıdır. O halde, etkin bir yönetişim için ilgili bütün tarafların işbirliği içerisinde olması gerekmektedir (Soylu, 2003: 78).

Cevap verebilirlik:

Kamu yönetiminin etkin, güvenilir, hızlı ve verimli çalışır hale gelmesi, hizmetlerin en yakın yerden, en yüksek verimle yerelin ihtiyaçlarına cevap verebilmesi, halkın en üst düzeyde yönetime katılabileceği kurumlar olarak yerel yönetimlerin

demokratikleşmesi ve güçlendirilmesi fikirleri çok uzun yıllardan beri tartışılmaktadır (Erci, 2008: 68).

Devletin halkı daha fazla anlamaya çalışması, halkın beklentilerine cevap verebilmek için, değişime ayak uydurması sonucunu doğurmaktadır (Canan, 2008: 321). Bu anlamda devleti cevap verebilirliği, görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasında, hizmet kullananlara karşı cevap verebilir olmasını, eleştiri ve talepleri dikkate alarak hareket etmesini, başarısızlık durumunda sorumluluk alma gerekliliğini ortaya koymaktadır (Avcı, 2007: 14).

İyi yönetişimin temel prensiplerinden biri sayılan cevap verebilirlik, bireyin, kamu yönetimindeki uygulamalarla ilgili olarak yöneticilerden ya da siyasal zeminde gerçekleştirilen çalışmalar hakkında siyasetçilerden talep ettiği cevapları alabilmesidir. Yönetimin cevap verebilmesi, sahip olduğu bilgiyi birey ile paylaşabilmesiyle gerçekleşmektedir. Özellikle kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler, vatandaş müşteri olarak görmek ve onun memnuniyetini üst düzeyde tutabilmek ve hizmetlerin belirlenmesinde kamunun tercihlerini ön planda tutabilmek, cevap verebilirliğin hayata geçirilebilmesi ile orantılıdır (Ergün, 2006: 68). Bu nedenle bu ilke aynı zamanda vatandaşların hükümette ya da kamu yönetiminde yer alanlar tarafından dinlenerek cevaplandırılacaklarını bilmeleri anlamına gelmektedir (Akçakaya ve Yücel, 2009: 18).

Yanıtın hızla cevaplanmış olmasının haricinde karşı tarafı tatmin eder bir niteliğe de sahip olması da gerekmektedir. Bu kapsamda cevap verebilirlik dört temel özelliğe sahiptir (Acar, 2003: 53-54).

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

Cevap verebilirlik, sunulan hizmetin ihtiyaçları karşılama oranını ifade etmektedir. Cevap verebilirliğin yüksek oluşu, hedefler ile sonuçlar arasındaki uyumun bir göstergesi olarak görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında cevap verebilirlik vatandaşın, idarenin politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olmasıyla ilişkilendirilebilmektedir (Akın, 2008: 35). Özellikle yeni kamu yönetimi düşüncesinin gereklerinden birisi olan vatandaş odaklı hizmet anlayışı cevap verebilirliği sağlamada kurumlara önemli görevler yüklemektedir. Kamu hizmetlerinin planlama aşamasında vatandaşın görüşlerine paralel olarak hazırlanması, cevap verebilirliğin ilk ve en önemli basamağını oluşturmaktadır. Bununla beraber hizmetlerin istenilen hedeflere ulaşma konusunda yetersiz kaldığı durumlarda da ise tekrar vatandaşa dönüp talepleri toplayabilmek ve buna göre hizmetleri yeniden düzenlemek, cevap verebilirliğin karşılanmasında önemli bir katkı sağlamaktadır (Ergün, 2006: 69).

Yönetimin toplumsal değişime hızla yanıt verecek kapasite ve esnekliğe sahip olması, genel kamu yararını tanımlarken sivil toplumun beklentilerini de dikkate alması, yönetimin rolünü eleştirel bir sorguya tabi tutmaya istekli olması bu noktada cevap verebilirliği anlatır. Cevap veren yönetim ya da hükümet yaklaşımının temelinde yatan görüş “vatandaş önce gelir” sloganı ile özetlenmektedir (Akçakaya ve Yücel, 2009:18).

Eşitlik:

Demokrasinin temel değeri olan eşitlik, bütün bireylerin insan olmak bakımından eşit siyasal değerde olmasını, bireyler arasında ayırım yapılmamasını, herkese eşit muamele edilmesini ve siyasal yönetim sürecine katılım konusunda bütün toplum üyelerinin eşit derecede hak sahibi olmasını ifade etmektedir (Pustu, 2005: 122).

Eşitlik kavramı, günlük hayattaki, sosyal ve hukuki ilişkilerdeki içeriği itibarıyla en geniş anlamda benzer olayların, benzer şekilde tarafsız ve adil muamele görmesi olarak tanımlanabilir (Akçakaya ve Yücel, 2009: 19). Bu tanımdan hareketle kimi yazarlar yönetişimin, herkese eşit olanaklar sunan, aynı zamanda aynı derecede hak ve sorumluluklar yükleyen ve bir ortak hedef etrafında herkesi birleştiren bir yönü olduğunu ifade etmektedirler.

Yönetişimde eşitliğin başka önemli bir anlamı daha vardır. Bilindiği gibi yönetim ortak kararlar almayı gerektiren bir yaklaşımdır. Dolayısıyla bu kararlarda tüm aktörler sorumluluk üstlenirler. Bu anlamda eşitlik, tüm aktörlerin sorumlulukları eşit bir biçimde üstlenmesi anlamına gelmektedir. Karar veren aktörlerin hiyerarşik yapıdan sıyrılıp ortak katılımcılık anlayışı içerisinde hareket etmeleri eşitlik ilkesinin gerçekleşmesini sağlamaktadır (Duman, 2006: 54).

Kavram, yönetişimin, herkese eşit olanaklar sunan, aynı zamanda aynı derecede hak ve sorumluluklar yükleyen ve bir ortak hedef etrafında herkesi birleştiren bir yönü olduğunu ifade etmektedir (Uzel, 2006: 50).

Stratejik vizyon:

Günümüzde kamu örgütlerinin temel amacı topluma en iyi hizmeti en verimli ve etkin bir şekilde sunacak strateji ve yöntemleri geliştirmek böylece hedef ve amaçlara ulaşabilmektir. Bu da ancak çok hızlı değişen dünyada bu değişime karşı kamu örgütlerinin ayak uydurabilmesi için uzun vadeli vizyona sahip olmaları ve bu uzun dönemli perspektif ile gerekli stratejilerin belirlenerek uygulamaya konulmasıyla mümkündür. Stratejisi olmayan bir örgüt önünü göremeyen ve yönü olmayan bir örgüttür. Yeni kamu yönetimi anlayışında kamu yönetimi, örgütlerini vizyon ve stratejiler ile yönlendiren konumunda olmak zorundadır (Demireğen, 2007: 70).

Bu nedenle kamu yönetiminin, en geniş halk kesimlerinin memnun edilebileceği ve aynı zamanda sürdürülebilir olan bir düzlemde kamu hizmetlerini sunmak olan açık ve belirli bir misyonu, bunun yanında ciddi verilerle desteklenerek oluşturulmuş, çevreye duyarlı, vatandaş talep ve beklentilerini dikkate alarak değişen ve gelişen bir çizgide kamu hizmetlerinin verimli bir noktaya en makul sürede ulaştırılmasını hedefleyen stratejik bir vizyonunun olması zorunludur (Bahçavan, 2006: 27).

Kamu yönetiminin, toplumun değişen ve çoğalan ihtiyaçları karşısında, bunları karşılayacak bir dinamizm içinde olması gerekir. Bunun için, kamu bürokrasisinin siyasal erk tarafından demokrasiyi gölgelemeyecek bir inisiyatif alma yeteneği ve

vizyonla donatılmasına ihtiyaç vardır. Her idari birime, yerel ve bölgesel otoriteye olabildiğince dengeli bir şekilde yetki yüklemesi yapılmalı ve bunu kullanabileceği olanaklar sağlanmalıdır. Her idari birim yüklendiği sorumluluk ve yetki ile kullanabileceği olanakları, oluşturacağı geniş perspektifli stratejik vizyon çerçevesinde kamunun hizmetine sunmalıdır (Akin, 2008: 37).

Her şeyin merkezde ya da en üstte planlanması, alt birimlerdeki personeli düşünsel faaliyetten alıkoymakta, onları sadece talimatları uygulayan bir mekanizma durumunda tutmaktadır (Akin, 2008: 37). Bu nedenle gerek üst yöneticilerde, gerekse diğer kamu çalışanlarında bu misyon ve vizyona sadakat duygu ve düşüncesinin gelişmiş olması gerekmektedir (Bahçavan, 2006: 27).

Stratejik anlayış geleneksel planlamanın karar üretmeye odaklı anlayışından farklı olarak, bu kararların uygulanmasını etkileyen karar çevresini ve bu çevrenin oyuncuları arasında işbirliğini öne çıkaran daha iletişimsel bir planlama anlayışına sahiptir (Sökmen, 2007: 68).

Toplumsal aktörlerin ulusal veya yerel düzeyde, stratejik niteliklere sahip kararların oluşumunda katkı sağlayan bir pozisyona sahip olmalarının gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Toplumsal aktörlerin gelişimini sağlayacak adımların atılabilmesi için, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve görev alanının değişen dünya koşullarına cevap verebilir hale dönüştürülmesi gerekmektedir (Ergün, 2006: 83).

Bu nedenle yönetim perspektifi özel ve gönüllü sektörlerin kamu sektörü yanında stratejik karar alma süreçlerinde ve hizmet sunma etkinliklerinde giderek artan ölçülerde yer almalarının gerekliliğine ve önemine dikkat çeker (Uzel, 2006: 39). Bu çerçevede demokratik katılım, birlikte karar verme ve sivil destek anlayışı ile kamu yararı güden sosyal hizmetlerde stratejik plân ve programların belirlenmesi esasına dayandırılmaktadır (Seyyar, 2007: 256).

Stratejik yönetim; kamu sektörü, özel sektör ve üçüncü sektörde faaliyet gösteren tüm organizasyonlarda geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve

bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gerekli işlemlerin tespit edilmesine imkân sağlayan bir yönetim tekniğidir (Demireğen, 2007: 69). Başka bir deyişle stratejik yönetim yoğun bir rekabetle yüz yüze kalan şirketlerin rakipler ile yarışabilmeleri için ne yapmaları, ne tür stratejiler izlemeleri gerektiğini inceleyen araştırma alanıdır. Ekonomik, toplumsal ve yönetsel olarak rekabete dayalı bir ortamda strateji, yeniliğe, gelişmeye, sürekli uyanık olmaya, ülke, kurum ve kuruluşun çevre ile uyumunu sağlamaya yöneliktir (Bircan, 2002: 13-14).

Bu açıdan stratejik yönetim devam eden ve dinamik bir süreçtir. Stratejik yönetimde anahtar kavram gelecektir. Stratejik yönetimde yarınlara bakılır, gelecek tasarlanır ve bilinmeyen gelecekte bir yön çizilir. Kilit kavramlarından ikincisi ise çevredir. Her örgüt kendini kuşatan şartlar içinde yaşar ve bu kuşaklardan etkilenir. Bütün fırsatlar, tehditler, zayıf ve güçlü yönler bu çevrededir. Çevre, örgütlerin kendilerini nasıl biçimlendireceklerinin sınırlarını taşımaktadır (Demireğen, 2007: 69).

Ulusal kalkınma plancılığı yerini yeni ortakların durumun gereklerine göre özgürce karar vermelerini sağlayacak stratejik planlama düzenine bırakmaktadır (Güler, 2005b: 6). Stratejik yönetim her birimin ayrı ayrı stratejik gündem oluşturmalarını gerektirir. Her kamu biriminin oluşturduğu bu stratejilerin eş güdümlü olması stratejilerin sağlamlığı ve uzun ömürlülüğü için gereklidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının birbirinden bağımsız geliştirdikleri stratejiler birbiri ile çelişiyorsa, bu projelerin hayatta kalma şansı azdır (Demireğen, 2007: 71).

Stratejik yönetim kapsamında strateji geliştirme kurullarının kurulması öngörülmektedir. Kurum ve kuruluşların strateji ve politikaları, kurum içi ve kurum dışı ilgili tüm tarafları kapsayacak bir yaklaşım içinde iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda oluşturularak, bu kurullarda konu ile ilgili bilim adamları, uzman kişiler, kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin görüşlerinden yararlanılacağı belirtilmektedir (Avcı, 2007: 52).

Yönetişim mekanizmaları; gerek bölgesel düzeyde, gerekse ekonomik açıdan, liderliğin önemine vurgu yapmak, liderliği geliştirecek öğrenen çevreyi oluşturmak,

yönetimler için yönetici ve icracı lider anlayışını geliştirmek şeklinde özetlenebilecek yeni stratejik roller önermektedirler (Özer, 2006: 72).

Bu açıdan stratejik vizyon kavramı, liderlerde ve halkta iyi yönetim ve insani gelişim konusunda tarihi, kültürel ve sosyal tabana dayanan uzun dönemli, geniş açılı bir anlayışın olmasını anlatır. İyi yönetişimin temel taşlarından birini oluşturan stratejik planlama, hesap verebilirlik, şeffaflık, cevap verebilirlik, etkililik, eşitlik, hukukun üstünlüğü gibi temel unsurların yanında, uzun dönemli misyon ve vizyona dayalı bir stratejik planlamanın üzerine inşa edilmelidir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 56).

Kamu yönetimi için stratejik plan kavramı, kamu kurum ve kuruluşlarının uzun ve orta vadeli amaçları, temel ilke ve politikaları, hedef ve öncelikleri, ölçülebilir performans göstergeleri ile bunlara ulaşmak için izlenecek yol ve yöntemlerdir. Bütün bunlarla birlikte, stratejik yönetim ise, stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve sonuçların değerlendirilmesini ve denetlenmesini ifade etmektedir. Kurum ve kuruluşların stratejileri ve politikaları, kurum içi ve dışı, ilgili bütün tarafları kapsayacak bir yaklaşım içinde iyi yönetim ilkeleri doğrultusunda oluşturulmalıdır (Akın, 2008: 37-38).

Günümüzde, küreselleşme süreciyle birlikte, kimlik ile yurttaşlık; devlet ile toplum; demokrasi ile toplumsal düzen; uluslaşma ile küreselleşme arasında yaşanan bu stratejik bakış açısının değişimi; bu bağlamda şekillenen yeni kamusal alanın tanımı oldukça farklı açılara sahip olacaktır (Ekinci, 2002: 234).

Kuşkusuz değişen ve değişmesi tahmin edilen sosyal ekonomik ve siyasal koşullara göre çevresini iyi algılayan ve geleceğini gören organizasyonlar ayaklarını yere daha sağlam basacaklardır. Soru, artık stratejik yönetimin kamu yönetimine uygulanabilirliği değil stratejik yönetimin kamu alanına nasıl uygulanabilirliği olmalıdır (Demireğen, 2007: 72).

2.2.5. Yönetişime eleştirel bakışlar

“İkimiz aynı sözcüklerle farklı şeylerden konuşuyor olacağız. Büyük Ayı’dan bahsediyoruz, ancak onun için Büyük Ayı uzayın derinliklerindeki bir takımyıldızını ifade ederken bizim için bütün gerçek belirlenimleriyle var olan vahşi bir hayvanı ifade etmektedir” (Negri, 1978’den aktaran Güney, 2003: 376).

Yönetişim formülü, 21. yüzyılın neoliberal katılımcılık modeli, sermayeye açtığı iktidar sandalyesi ile kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip değildir (Güler, 2005a: 132). Yönetişimin bu kısa fakat isabetli tanımlamasından hareketle kavrama yönelik eleştirel bakışların yönetişimin, dünya kapitalist sisteminin yeniden yapılandırılması sürecinde yönetsel-siyasal alana yönelik bir müdahale olduğu fikri çerçevesinde şekillendiğini belirtmek gerekir.

Her ne kadar kimi yaklaşımlara göre, yönetimden yönetişime geçişin koşullarının, yurttaştan gelen ve siyasal sisteme yönelik olarak gelişen politik talepkarlığın, yurttaş katılımcılığı vurgusu ekseninde gelişerek, yurttaşların baskısı sonucu şekillendiği (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 35) dile getirilse de, yönetişimin dünya kapitalist sisteminin ortaya attığı bir siyasal rasyonalite olduğu ve ortaya çıkışının dünya kapitalizminin tarihsel devinimi bağlamında ele alınması zaruridir (Durmaz, 2008: 29).

Küreselleşme karşıtları küreselleşmenin araçlarından biri olarak kabul ettikleri yönetim modelini, kapitalizmin savaştıran olmayan yeni işleyiş mantığı ya da jeo-ekonomik emperyalizm olarak değerlendirirken; bazı düşünürler de bu süreci, kâr peşinde koşan mega-işletmelerin ve totaliter kurumların tiranlığı olarak nitelendirmektedirler (Uzel, 2006: 95-96). Bu açıdan en kısa ve öz tanımıyla yönetişim, yeniden yapılanan dünya kapitalist sisteminin, belli kaygılar temelinde kurumsallaştırmaya çalıştığı bir siyasal modeldir (Durmaz, 2008: 24).

Yönetişimin kapitalizmin ürünü olduğunu ve uluslararası sermayenin akışını güvence altına alacak koşulları yaratmak için ortaya atılan bir siyasal düzenleme modeli olduğunu savunan yazarlara göre (Bayramoğlu 2005, Güler 2003, Zabcı 2002 vb.)

sermayenin akışkanlığı ve genişlemesinin sağlanması uluslararası kuruluşların ve yapıların gerçekleştirdiği programlar ve devlet yönetimleri için ileri sürdükleri yaptırımlar biçiminde yaşanmaktadır.

Wood'un da belirttiği gibi küreselleşmenin ilk ve en temel koşulu piyasa şartlarının küresel çapta empoze edilmesidir (Wood, 2003: 247). Ancak bu sanıldığı gibi dünyanın her yerinde benzer kapitalist ekonomilerin oluşturulması çabası anlamına gelmemektedir, aksine bahsedilen empozeyle kapitalist güçlerin gücünü arttırmak için gereken bağımlı ekonomilerin belirli toplumsal dönüşüm araçları kullanılarak kapitalist pazarın egemenliğine açık hala getirilmesi amaçlanmaktadır.

Yönetişim bu anlamda, DB, IMF gibi uluslararası ekonomik kuruluşların, gelişmekte olan ülkelerde gittikçe artan ve daha doğrudan bir hale gelen müdahaleciliklerinin bir göstergesi olduğu kadar, bu müdahaleciliği meşru kılan bir kavram olarak da işlev görmektedir. Yönetişimin asli bileşenleri olan, siyasal ve yasal reformlar ile bu reformları destekleyecek bir sivil toplumun güçlendirilmesi bu iki amaç çerçevesinde şekillendirilmektir. Özellikle devletin yeniden şekillendirilmesi olarak adlandırılan, siyasal ve yasal reformlar, gelişmekte olan ülkelerde serbest girişimin, sermayenin ya da ulusötesi şirketlerin varlığını güvence altına almak için yapılmaktadır (Zabcı, 2002: 153).

Kavramı gerekçelendirmek için sürekli değişen koşullara vurgu yapılmakta, küreselleşmenin getirisi olan değişikliklerin işlerliğinin sürdürülebilmesi için ve çağın gereklerine devlet yönetimlerinin ayak uydurabilmesi için yönetişimin en ideal yönetim anlayışı olduğu ileri sürülmektedir. Fakat bu gerekçeler öne sürülürken söz konusu değişimin temel belirleyenin ne olduğu, bunun da ötesinde niçin ortaya çıktığı tam anlamıyla analiz edilmemekte böylece kavramın kime, ne için ve nasıl hizmet edeceği belirsiz kalmaktadır.

Popper yönetişimi vurgularken şöyle demektedir: Sorulması gereken soru, 'kimin yöneteceği' değil, 'nasıl' bir yönetim gerektiğidir. Burada önemli bir nokta, hükümetin çok fazla "hükümet etmemesi"dir. Bir başka deyişle, devletin "nasıl"

yönetildiği sorunudur. Yönetim sürecinde hükümetin rolünü azaltarak hükümet dışı kişi ve kuruluşların katılımına ağırlık veren yönetişim bu niteliği ile hükümet etme mekanizmasını belli bir ölçüde özelleştirmiş olmaktadır (Çukurçayır ve Sipahi 2003:58). Hiyerarşik ilişki ve dikey işbölümü yerine, heterarşik bir ilişkiye veya işbölümüne geçilirken, yönetime ilişkin kararlardan, uygulamalardan ve siyasetten kimin ya da kimlerin sorumlu olacağı ve kimlerden nasıl hesap sorulabileceği hususları açıkta kalmaktadır (Özer, 2005: 294). Diğer bir deyişle başarı ve başarısızlıktan kimin sorumlu olacağı sorusu havada kalmaktadır. Devlet-toplum arasındaki ilişki; tek boyutluluktan çıkmakta, etkileşimsel çok boyutluluğa dönüşmektedir (Karakurt, 2004: 323).

Ne kamu sektöründe ne de özel sektörde hiçbir aktör sorunların çözümünde yeterli kaynak kapasitesine ve bilgiye tek başına sahip değildir (Özer, 2005: 294). Bu nedenle yönetişim çok aktörlü bir yapıya işaret etmektedir.

Fakat bu noktada da başka bir tartışma konusu gündeme gelmektedir. Aktörlerin çok fazla olması, ortak kararlar alma konusunda büyük güçlükler oluşturmakta, farklı fikirlerden tek fikre ulaşmak çok zor olmaktadır. Bunun yanı sıra yönetişime katılan aktörlerden her birinin kendi içinde birlikteliğinin sağlanamaması durumu, yönetişim sürecinin oluşmasına olumsuz katkı yapmaktadır. Çünkü kendi içinde birlikteliği, demokrasiyi, şeffaflığı v.s. sağlayamayan herhangi bir aktörün yönetişime katkı yapması beklenemez (Duman, 2006: 65). Aktörlerin sayıca çokluğu, bir karışıklık ve hareketsizlik durumu oluşturduğu gibi, hesap verebilirlik ve temsil konusunda aşılması zor engeller oluşturacaktır. Bununla birlikte, işbirliği ve ortaklıklar için gereken güven ortamının oluşturulamaması da ciddi bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir. Bu durum aynı zamanda zaman ve kaynak israfına yol açılabileceği ihtimali de göz önünde bulundurulmalıdır (Akın, 2008: 40).

Yönetişim yaklaşımı kamu, özel ve gönüllü kuruluşlardan çok sayıda aktörün bir araya gelmesi ve ortak amaçlar için pazarlık yapmasını ön görmektedir. Tarafların birbirlerinin değerlerini ve önceliklerini benimsemeseler bile anlamaları beklenir. Bu sorunlardan birisi yönetişim başarısızlığıdır. Yönetişim ağı içindeki liderlik sorunları, kaynak yetersizliği, katılımcılar arasındaki zaman ve vizyon farklılıkları tatmin edici bir

çözümünden ziyade zıtlasma ve gecikmeye yol açabilir. Bu durum bazen hiçbir kararın alınmadığı bir hareketsizlik durumu oluşturmaktadır. Diğer bir dezavantaj ise yönetim modelinde öngörülen işbirliği ve ortaklıkların güven gerektirmesi, bunun zaman alması ve maliyetlerin artmasına sebep olmasıdır (Demireğen, 2007: 113).

Kendisini ast üst biçiminde değil heterarşik, yani eşitlerarası bir ilişki modeline sahip olduğu şeklinde sunan yönetiminde, yapılan işlemlerin, düzenlemelerin ve uygulamaların sorumluluğunun kime ait olacağı da demokratik bir işleyiş için önemli bir sorundur (Durmaz, 2008: 110).

Yönetime ilişkin kararlardan ve uygulamalardan, siyaseten kimin ya da kimlerin sorumlu olacağı, kimlerden nasıl hesap sorulabileceği konuları açıkta kalmaktadır. Yönetişimin gerek yurttaşlar, gerek gruplar ve bölgeler arasında ortaya çıkabilecek dengesizliklerle nasıl baş edebileceği sorunu çözümsüz kalmaktadır. Bu model çerçevesinde yönetim olgusunun neredeyse politika dışı bir alan haline getirilen ve teknokratik yanı ağır basan bir süreç olma tehlikesine dikkat çekmekte yarar vardır (Uzel, 2006: 94).

Devletin rolü, yönetme ve kontrolden, etkileme ve yönlendirme becerisine kaymaktadır. Bunların gerçekleşmesinde hem sebep hem sonuç olarak, daha demokratik ve müzakere süreçlerinin yaşandığı bir ortamın oluşması beklenir (Peters ve Pierre, 1998: 223 – 244). Ancak görünürde sadece devletin yetkilerini paylaşmasını öngören demokratik bir ilke olarak sunulmakla birlikte, yönetişimin aslında daha önceden var olan ve küreselleşmenin arttırdığı aşırı eşitsizliklere karşı doğabilecek direnişleri önlemek, yani serbest piyasa ekonomisi için gerekli ortamın oluşumunu “yönetebilmek” amacıyla geliştirilen bir kavram olduğu (Kayıkçı, 2007: 169), bu yanıyla da demokratiklikten uzak olduğu gözden kaçmamalıdır.

Teknokrasi retoriği altında devletin sosyal işlevlerini ortadan kaldırmayı öngören neoliberal yaklaşım devlet politikalarında belirli toplumsal kesimlere ağırlık tanımakta, toplumun büyük bölümünün beklentileri ise karşılanamamaktadır. Dolayısıyla, "düzenleyici devlet" projesinin uygulamaya geçirilmesi gerçekte

demokrasinin içeriğinin boşaltılması anlamına gelmektedir (Ataay ve Güney, 2004: 144).

Devletin küçülen yönü, sosyal politikalarla ilgili olan kamu harcamalarına yönelik kısmıdır. Ama sermayenin çıkarlarını korumaya yönelik kısmı, gittikçe genişlemekte, hukuki formunu edinmekte ve kurumsallaşmaktadır (Zabcı, 2002: 162).

Sermayenin dünya ölçeğinde büyük bir akışkanlık kazanarak kârlılığını arttırma ve sermaye birikimini sağlama süreci olarak adlandırılabilir küreselleşme döneminde, bu işleyişin istikrarı ve aksamaması oldukça önemlidir. Bu nedenle sermaye önünde sürecin kârlılık alanlarının genişletilerek işleyiş mekanizmasına halel getirecek, herhangi bir engel olmasını istememektedir (Durmaz, 2008: 128). Sonuçta devlet ne kadar zayıf ve etkisiz olursa özel sektör de o derece etkin ve verimli çalışmaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 224) görüşü eskisi kadar revaçta değildir. Artık devlet yeni kimliğiyle düzenleyicilik görevini üstlenmekte, piyasadan elini çekmek yerine sermayenin serbest dolaşımı için uygun ortamı yaratacak “katalizör” görevi üstlenmektedir.

Devletin üretken kapasitesine vurgu yapılmakta, devlet çeşitli kamu işletmelerinde plan tasarlayan, politika belirleyen, denetim işlevini üstlenen, kâr sağlamaya odaklı katalizör bir holding olarak düşünülmektedir. Kamu yöneticilerinin de yeni devlet yapılanmasında kaynakları optimal bir biçimde kullanarak dağıtan ve kamu kurumlarını bir müteşebbis ruhuyla yöneten kişiler olması beklenmektedir (Demirel, 2006: 123).

Siyasal sürece, devleti temsilen bürokrasinin yanı sıra sermayeyi temsilen özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımını öneren yönetim, asıl olarak piyasa aktörlerinin siyasal süreci doğrudan belirleyebileceği yeni bir yönetim tarzını ve iktidar yapılanmasını amaçlamaktadır (Uzel, 2006: 100). Bu durumda, piyasa kurallarına göre hareket eden devletin, eylem ve işlemlerinde en temel amaç, artık kamu yararının gerçekleştirilmesi olmaktan çıkmakta; halka, topluluğa ve genele ait olma anlamları erozyona uğramaktadır.

Devlete biçilen yeni rolle birlikte, devletin kamusal hizmet alanında “etkin” yani piyasaya uygun bir hizmet sunması ve bunu özel sektör ile birlikte yapması beklenmektedir. Bu da kamu hizmetlerinin özel sektöre açılması anlamına gelmektedir. “Amme hizmeti” anlayışı bu çerçevede terk edilerek, hizmetler özel sektöre terk edilmektedir (Bayramoğlu, 2002: 114). Özelleştirme uygulamalarıyla birlikte artık kamu yönetiminin karşısında kamu hizmetinin doğrudan sunumu yoktur, bunun yerine kamu hizmetinin doğrudan sağlanması vardır. Yani kamu kurumları kamu hizmeti üretmek yerine kamu hizmeti sağlayıcıları olacaklardır (Şener, 2003: 5).

Özelleştirmenin değişik tüketici kesimleri için fiyatlarda artış anlamına geldiği, özel sektörün kârlılık güdüsü ile hareket etmesi dolayısıyla uzak ve kâr getirmeyen alanlara hizmet götürülemeyeceği, özelleştirmenin ücret düzeylerini düşüreceği, özelleştirme sonucunda hizmetin denetleme olanağının sınırlanacağı ya da tümüyle ortadan kalkacağı ve dolayısıyla hizmet kalitesinin düşeceği, özelleştirme aracılığı ile birtakım kişi ve kuruluşlara siyasal kayırma ve himaye sağlama olanaklarının artacağı, yaşlılar, özürlüler, dar gelirliler gibi özel durumdaki kesimlere yönelik hizmetlerin aksayacağı, kullanım bedellerinin kesimlerin ödeme gücünün üzerine çıkacağı, özelleştirmenin ekonomik gücün büyük iş çevrelerine ve çok uluslu yabancı şirketlerin ellerinde toplanması sürecini hızlandıracağı (Köse, 2002: 202) gibi öngörüler yönetişimin özel sektör ayağının sorgulanmasını gerektirmektedir.

Özelleştirme ile demokratik değerler ve kamu yararı arasında zıtlık ortaya çıkmakta, kamu girişimciliğinde işletme yönetimi teknikleri, adalet, eşitlik, temsil ve katılım gibi demokratik ve anayasal değerleri yok etme tehlikesi taşımaktadır (Erençin, 2002: 27).

Yönetişim bu boyutu ile de devletin kendini meşrulaştırması açısından gerekli olan "kamu çıkarı" anlayışını bertaraf etmektedir. Devletin, meşruluk temelini oluşturabilmesi için, alt katmanda yer alan sınıflara, toplumsal gelirden belli bir pay aktarması gerekir. Bu, modern kapitalist devlette, bir ölçüde kamu hizmeti niteliğindeki harcamalar ile sağlanmaktadır. Devletin, bu harcamaları gittikçe kısıması, hatta kamu yatırımlarının maliyetinin azaltılması için, ondan yararlanacak olanların belli bir bedel

(parasal ya da emek olarak) ödemesi, bu meşruiyet temelini altını kazmaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlanan hak sahibi vatandaş yerine, bir işletme olarak kamudan hizmet satın almak isteyen "müşteri" yer değiştirmektedir (Zabcı, 2002: 176).

Kamu sektörünün amacı kâr etmek değil, halka adil bir biçimde kamu ve yararını gözeterek hizmet sunmaktır. Hizmet fiyatlarının piyasa ölçeğinde saptanması, vatandaşların tüketici olarak görülmesi ve kamunun üretim kurallarını tüketicinin yönlendirmesi, kamu örgütleri arasında yarışmanın ve serbest piyasa ilkelerinin geçerli olması gibi düşünceler, serbest piyasa mantığının öğeleridir. Dolayısıyla bu düşünceler, serbest piyasa çerçevesinde başarılı olanların çıkarlarına hizmet etmektedir ve onlara daha fazla seçenek sunma hedefindedir (Bilgin, 2006: 71).

Yönetişimci ya da düzenleyici devlet, sosyal yardımı gönüllü kuruluşlara ve yerel yönetimlere devrederken, sosyal güvenliği mali piyasaya devretmekte, sosyal devlet türünü tümüyle tarihe gömmektedir. Tekelci sermaye, yönetimci/düzenleyici devletle siyasal-yönetimsel iktidara açık kimliğiyle doğrudan yerleşmekte, “piyasa-devlet uzaklığı” kendi açısından ortadan kalkmakta, bu nedenle de sistem ona göre demokratikleşmektedir. Halk kitleleriye iktidar kanallarından tümüyle uzaklaştırılmakta, devlet halkın karşısına, araya yerleştirilmiş gönüllü örgütler perdesi ardında duran ‘yoksullukla mücadele devleti’ olarak çıkmakta, “toplum-devlet uzaklığı” daha da artmakta, bu nedenle sistem diktatoryal özülle açığa çıkmaktadır (Güler, 2005: 1).

Siyasetin gittikçe devre dışı bırakılarak, hem küresel hem de ulusal karar alıcıların, siyasal kurumların önüne geçmesi, halkın yönetim ve kararlar üzerinde etkisiz bırakılması en çok yöneltilen eleştirilerin başında yer almaktadır. Bu görüşe göre, yönetim yaklaşımının egemen olduğu durumlarda iktidar, kararlarını siyasi çerçevenin ötesinde ve halk egemenliğini mümkün kılan koşullardan uzak bir ortamda almaktadır (Brown, 2002: 42). Dolayısıyla kamu yöneticilerinin, toplumla ilgili bir düzenleme yaparken pazar yaklaşımı içinde, fayda-maliyet, tüketici tercihi ölçütleri içinde karar vermesi (Bilgin, 2006: 71), yönetimi meşrulaştıran ilkelerin söylemde kalmasına neden olup, uygulamada tutarlılık arz etmemektedir.

Yönetişim, şeffaflık, hesap verme, katılım gibi demokratik öğelerle bezendirilip, yeni bir yönetim anlayışının, açık toplumun tek ve kaçınılmaz yolu olarak gösterilse de, aslında bir müdahale siyasetidir. Bu müdahale siyaseti, yapısal uyum kredilerinin, kurumsal, yasal ve anayasal değişikliklerin gerçekleştirilmesi koşuluna bağlandığı bir tarih üzerine inşa edilmektedir. Başka bir deyişle, şartlı verilen krediler, politik bir araç haline gelmiştir. Ve bu politik araç, Başta DB olmak üzere, "yönetişim organları" olarak adlandırılan IMF, Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşların hükümlerinin hizmetindedir (Zabcı, 2002: 159).

Toplumsal kaynakların üretimi ve toplum tarafından bölüşümü, büyük ölçüde pazar mekanizmalarına bırakılınca, toplum bir anlamda depolitize olmaktadır. Toplumun depolitize olması, siyasal içerikli hesap verilebilirliği marjinal konuma düşürecektir (Bilgin, 2006: 72).

Üretim ilişkilerinin esnekleşmesi ve sermaye akışkanlığının artması, yereli de ekonomik ve yönetsel öge olarak güçlendirmekte, devlet kavramını erozyona uğratmaktadır (Uzel, 2006: 99). Büyük demokrasilerin sağlıklı işleyebilmesi için küçük demokrasilerin kurulması, bunun için de yerel demokrasilerin hayata geçirilmesi ve güçlendirilmesinin (Canan, 2008: 29) gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.

Böylece ulus-devlet bir yandan küresel kurumlarla bütünleşmekte, diğer taraftan siyasal iktidarın dağıtılmasıyla yerel alana doğru ufalanmakta dolayısıyla iki yönlü bir kan kaybı yaşamaktadır (Çukurçayır ve Sipahi 2003: 59). Günümüzde yerel yönetim, ulusal dinamiklerle birlikte küresel dinamikler de hesaba katılarak şekillendirilmektedir. Uluslararası örgütler, uluslararası ekonomik, siyasal vb. ilişkiler küresel güç dinamikleri, yerel yönetim yapılanmasının çerçevesini ve seyrini de değiştirmekte, uluslararası belgeler giderek artan ölçüde yerel yönetimleri de ilgi alanına almakta ve içerdiği düzenlemelerle ulusal yerel yönetimlerin şekillenmesine belirleyici yol oynamaktadır (Köse, 2002: 217).

Yerelleşme hareketiyle birlikte yönetim ve buna paralel olarak yerel katılım kavramı gündeme gelmektedir. Yerel kimliğin oluşumuna ve geliştirilmesine katkıda

bulunan katılım, yurttaşlarda bütünlük ve dayanışma duygusunu geliştiren bir olgudur. Ancak katılımın olumlu yönlerinin yanı sıra halkın önemli bir kesiminin uygulamada ve karar verme sürecinde yer alamaması, katılımcıların ise bazı çıkar gruplarına dahil olması gibi birtakım olumsuzlukları da içinde barındırmaktadır (Polat ve Aras, 2007: 171). Bunun yanı sıra yerleşmenin bir taraftan yerel tiranlığı ve despotizmi de ortaya çıkarabilecek bir etki göstermesi olasıdır. Yerel yönetimlerin her istediklerini yapabilmeleri yerel demokrasiyi yozlaştırmaktadır (Olgun, 2005: 48).

Yerel yönetimlerin siyasi işlevi, kimi zaman merkezi yönetimle bir erk paylaşımı savaşımına varacak ölçülerde ileri götürülmekte, yerel yönetime bir ülkede siyasal erki ele geçirmenin bir basamağı gözüyle bakılmaktadır (Keleş, 2000: 86).

Merkezi yönetimin birçok yetkiyi yerel yönetimlere devretmesi, yerel yönetimlere dilerlerse bu görevleri özel sektöre ve ya başka kişi ve kurumlara gördürme imkânı vermektedir. Burada en önemli noktalardan biri kilit sektörlerin (eğitim, sağlık vb.) özelleştirmeler yoluyla yabancı tekellerin eline düşme olasılığıdır. Merkezi yönetimi aradan kaldıran yeni anlayış yerel yönetimlerle çok uluslu tekelleri baş başa bırakmaktadır. Bu sayede mevcut kadrolar rahatlıkla işten çıkarılabilecek, yerlerine geçici statüde başka kadrolar getirilebilecektir. Bunun yanında çalışma güvenliği ve barışı da ortadan kaldırılmış olacaktır. Dahası bu hizmetlerin bir süre sonra pahalıya alınmaları ve tekelcilik eğilimleri de görülebilecektir (Demiral, 2007: 245).

Az gelişmiş toplumsal ve kültürel yapılarda yerelleştirme, bir ulus-devlet yapılanması içinde merkeze karşı yereli güçlendirme modeli değil; devletin sosyal devlet ve ulus devlet karakterini silerek, kamu yetkilerini doğrudan piyasa mekanizmasının yönetici unsurlarına devretme modelidir (Güler, 2005a: 209).

Değnilmesi gereken bir sorun da modern yerelleştirme anlayışının, yerel yönetimlerin hizmet verdikleri kesimin tanımını değiştirmesi olarak belirtebilir. Geleneksel olarak bu kuruluşların hizmet verdikleri kesimler, vatandaş, yerel halk ve yurttaş olarak bilinmektedir. Küreselleşme süreci bu kavramların yerine müşteri kavramını ikame etmiştir. Bu köklü değişim, yerel hizmetler alanını kamu hizmeti etiği

içinden çıkarıp piyasa etiği içine kaydırmaktadır (Bilgiç ve Göksu, 2005: 55).

Yurttaş kavramından müşteri kavramına geçiş ile karakterize edilen küreselleşme sürecinde yerel hizmetler, hizmetten yararlananların karşılığını ödemeleri ilkesi üzerine yerleşmektedir (Köse, 2002: 218). Özel sektör işletmeciliğini tek yol olarak gören modern yerelleştirme anlayışı böylece kişi ve toplum yararını ikinci plana itmekte, vatandaşlıktan müşteri kavramına geçişle, hizmetlerden yararlananların bu hizmetlerin karşılığını ödemeleri esası (kullanan öder veya parayı veren düdüğü çalar) üzerine kurmaktadır (Bilgiç ve Göksu, 2005: 55).

Yönetişimle ilgili sıklıkla gündeme getirilen eleştirilerden bir diğer ise, halkın yönetim içinde saf dışı bırakıldığı, dışlandığı yönündedir. Brown'a göre, yönetim sürecinde yurttaşın bütünü anlamında "halk" yoktur. Örgütlerin, örgütler için, örgütler eliyle idare edildiği yönetim sürecinde, büyük bir paradoks görülmektedir. Yönetişim, demokrasiyi sivil topluma yayma iddiasındadır; ancak sivil toplum bireylerin, yurttaş değil, kendi çıkarlarının peşinde olduğu bir bütüne işaret etmektedir. Ancak egemen halkın bir parçası olarak yurttaş olunabilir. Dolayısıyla neoliberal yönetişimin sivil toplum lehine gerçekleştirdiği yetki devri, yurttaşları halk egemenliğinden yoksun bırakmaya yöneliktir (Brown, 2002: 41).

Yönetişim, demokrasinin toplumsallaştırılması meselesini vatandaş katılımından kopararak, STK gibi örgütlenmelerin katılımına indirgemektedir (Durmaz, 2008: 130). Böylece katılımcı duyguların STK'lar üzerinden okşanarak, sosyal risklerin azaltılması amaçlanmaktadır (Zabcı, 2002: 177).

Toplumda kamu alanının belirlenmesinde etkin rol oynayan aktör olarak STK'lar, aralarındaki güç eşitsizliklerinden dolayı sorun olmaktadır. Çünkü STK'lar sermaye kesiminin kurmuş olduğu birçok vakıf ve dernek gibi oluşumları da kapsamakta ve bu alanda da özel sektörün ciddi bir biçimde yer alabileceğini göstermektedir. Böylece özel sektörün bu alanı da, bu kez STK adı altındaki örgütlenmelerle işgal edebilmesi mümkün hale gelmektedir (Durmaz, 2008: 107). STK'lar içerisinde sermayenin daha etkin bir rol oynadığı düşünüldüğünde de

“ortaklığa” sermayenin gücünün yansıyarak, oluşumu kendi çıkarlarına yönlendirebilecek olmaları ve yerli-yabancı sermayenin doğrudan yönetici sınıfa dönüşebileceği kaygısını uyandırmaktadır (Yüçetürk 2000:235). Dolayısıyla sivil toplum niteliği taşıyan örgütlenmeler asıl olarak yine sermaye kesiminin güç sergilediği örgütlenme tarzlarına dönüşmektedir. Böylece sermaye, yönetim içinde ikinci ortak olarak kalmamakta, bunun yanında üçüncü kategoride de gizli ortak olarak ağırlık kazanmaktadır.

Özel sektör adıyla eşit bir ortak olarak sürece katılan sermaye kesimi, organize olabilme ve yönlendirme becerisi ile sivil toplum içinde, bir sivil toplum yapılanması gibi sürece katılma, hem de güçlü olarak katılma olanağına sahiptir. Genel olarak yönetim yaklaşımında, bunu önleyecek bir mekanizmadan bahsedilmemektedir. Buna karşılık, emek kesiminin temsilcisi olarak sendikaların, ne kadar katılım becerisi gösterebileceği, emek bilincinin gelişmediği ya da gerilediği durumlarda, nasıl organize olarak sermaye kesiminin karşısına çıkabileceği belirsizdir. Bu durumda, çalışan kesimlerin temsili konusunda kamunun ve özel sektör kesiminin insafına kalındığı görülmektedir. Dolayısıyla yönetim, özel kesimin toplum katmanları içinde yönetimi etkileme, yönlendirme ve hatta bazen bizzat yönetme olanağı ile donatıldığı bir formüldür (Güler, 2003: 116).

Modern dünyanın en önemli sorunlarından bir tanesinin, yurttaşların siyasi hayata katılımının gerçekleşebilmesi için gerekli olan mecraı bulamaması ve sivil toplumun sesinin medyaya yansıyamaması olduğu söylenebilir. Katılımcı demokrasi, ancak medyanın sunacağı katkıyla gerçekleşebilecek bir yaklaşımdır (Rızvanoğlu ve Mahmutoğlu, 2009). Yönetim sürecine katılan kurullar ve sivil toplum kuruluşlarının gerçekten özerk olup olmadıkları ise şüphelidir. Bu yapılar, büyük oranda medya ve finans kapital katmanlarının denetimi altındadırlar (Duman, 2006: 65).

Temsili demokrasinin yerine konmak istenen yeni bir yönetim biçimi olarak yönetim, toplumun karar alma yetkisini kamu alanından çıkarıp özel alana taşımaktadır. Toplumsal talepler, farklı sınıf ve grupların kamusal örgütlerinden alınmakta, sivil toplum örgütlerine devredilmektedir. Söz konusu sivil toplum örgütleri

toplumsal grupların çıkarlarını değil, bireysel çıkarları temsil etmektedir. Kurulacak olan bu sivil toplumun yeni aktörleri ise şunlar olacaktır: Ulusötesi kurum ve şirketlerle işbirliği yapan yerli şirket yöneticileri, vizyon sahibi bürokratlar, medyanın etkili kişileri (Dura, 2004: 239-240).

Bu nedenle yönetim yaklaşımının katılımcı ama anti-demokratik bir model olduğunu ileri süren Güler, bir tarafta bürokrasi, diğer tarafta sermaye tabanlı sivil toplum örgütlerinin oturduğu bir modelin demokratik olamayacağını, bu yönüyle yönetişimin, sermayeye açtığı iktidar sandalyesiyle kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etme amacına hizmet ettiğini savunmaktadır (Güler, 2003: 116).

Yönetişim taraftarlarının iddia ettiğinin aksine katılımcı bir demokratik düzenden çok, uluslararası örgütlerin hükümdarlığındaki bir ekonomik ve siyasal düzeni amaçlamaktadır. Daha katılımcı, şeffaf ve hesap verir olduğu öne sürülen yönetim aslında bu nitelikleri kullanarak dış müdahalenin yolunu açan ve meşrulaştıran bir olgudur (Uzel, 2006: 101).

Bu kavram ile halk yönetiyormuş izlenimi verilmiştir fakat STK'ların yer aldığı projeler için politikayı belirleyen ve uygulama için krediyi veren ulus üstü kurumlar olduktan sonra bu katılımın, kuralları daha önceden başkalarınca belirlenmiş bir oyunu oynamak anlamına geldiği söylenebilmektedir (Kayıkçı, 2007: 169-170). Sonuçta demokrasi günümüzde güç ilişkisidir. Gücü olan istediği demokrasiyi kurmaktadır. İster özel sektör adı altında, isterse sivil toplum örgütleri şemsiyesi altında, sermaye kesiminin güçlü olarak temsil edilmesi söz konusudur. Bu yolla, kamu yönetimi mekanizması, yönetim yaklaşımı içinden, belirli kesimlerin çıkarlarını kollayan bir araçsallık kazanmaktadır (Çoşkun, 2008: 71).

Yönetişim kavramının esnek ve kaygan karakterinin (Bayramoğlu, 2005: 29) beslediği muğlaklık, aynı zamanda kamusal kabulünü de kolaylaştırmaktadır. Böylece terim, katılımcılık ve demokratiklik gibi ilk elden kimsenin hayır diyemeyeceği bazı iddialar eşliğinde meşruiyet ve rıza yaratarak hegemonikleşmektedir (Durmaz, 2008: 124).

Yönetişim “küresel yönetim” olarak dünya genelinde, “ulusal yönetim” olarak merkezi düzeyde, “yerel yönetim” olarak da yerel düzeyde siyasal ve idari iktidar mekanizmalarını açıktan açığa sermayeye devretmeyi amaçlayan bir formül niteliğinde olduğu açıktır (Yavuz, 2002: 75).

İşte bu nedenlerle, yönetim bir karşı-devrimdir. Yönetişim formülünün katılımcılığı, şeffaflığı, devletten topluma akışları, hakim sınıfları yönetici sınıf haline getirmekten başka bir anlam taşımamaktadır. Bu sınıfsal saldırı, ulusal varlık ve çıkarları ortadan kaldırarak gerçekleşmektedir. Bu nedenle yönetim karşı-devrimi, sınıfsal ve ulusal çıkarların çözülmez bir biçimde birbirine bağlandığı yeni bir savaşım alanı yaratmıştır (Güler, 2000: 10).

Bu bakımdan yönetim, küreselleşme sürecinde devletlerin uluslararası finans kuruluşları karşısında kendi ekonomik yürütme güçlerini yitirmeleri, yapısal uyarlama politikalarının beklentilerin tersine ortaya çıkardığı toplumsal yıkımlar, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne taşınmasının ortaya çıkardığı yeni sorunlar, yeni kurumcu iktisat ile yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ve uygulamalarının uluslararasılaşması ve kamunun hesap verebilirliğini yitirmesi gibi gelişmelerin siyasal içeriklerini ve ideolojik arka planını gizleyen bir söylem olarak son derece önemli bir işlevi üstlenmiştir (Uzel, 2006: 97-98).

Kurulmak istenen dünya devleti, düpedüz demokratik olmayan bir imparatorluktur. Çünkü, halkların ve insanlığın çoğunluğunun iradesi ile değil, yeni dünya düzenine hakim olan uluslar arası sermaye tarafından yönetilmektedir (Işıklı, 1997: 75). Ulus devletin gücünü yok etmek, sosyal devleti ortadan kaldırmak, sermayenin dünya çapında sultasını gerçekleştirmek için kullanılan tüm yöntemler, yığınlara demokrasinin gereği olarak sunulmaktadır. İşte bu kocaman bir aldatmacadır (Eroğlu, 1997: 46).

2.3. Yerel Yönetişim

21. yüzyıldaki yerelleşme kavramı klasik kamu yönetimi yaklaşımında tanımlanan yerelleşme kavramından farklıdır. Klasik kamu yönetimi yaklaşımında merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerine yetki devri olarak açıklanan yerelleşme kavramı, küreselleşme kapsamında değişen kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yeniden tanımlanmaktadır. Küreselleşmenin yönetsel ayağını oluşturan yönetim kavramı bünyesinde tekrar şekillenen tanımlamada yerelleşme kavramı, merkezi yönetim erkinin yerel yönetimler aracılığıyla STK ve özel sektör kuruluşlarıyla paylaşımını öngörmektedir.

1980’li yıllarda başlayan değişme sürecinde üç temel çizgi vardır. Birincisi, merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki denge yerel yönetim lehine değişmiş, yerelleşme süreci hız kazanmıştır. İkincisi, yerel yönetimlerin en az düzeyde olan işgücünün kendini yeniden üretmesine katkı işlevi hemen tümüyle ortadan kalkmıştır. Üçüncüsü, yerel düzeyde özelleştirme uygulamaları ile sermaye birikimine katkı işlevi genişletilmiştir ve bu özellik yerelleştirmenin bir nihai amaç değil özelleştirme politikası açısından bir ara durak olarak değerlendirildiğini ortaya çıkarmıştır (Güler, 2006: 254-255).

1980’lerden başlayarak bazı Avrupa ülkelerinde bir yandan merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin yeniden yapılandırılması diğer yandan kentler arasındaki keskinleşen rekabet ortamı, yerel yönetimler için yeni kentsel stratejilerin uygulanmasını gündeme getirmiştir. Yerel yönetimlerin 1980 öncesine göre daha etkin, ancak mali kaynaklar açısından daha güçsüz olmaları ise, özel sektör ile yapılan ortaklıkları arttırmıştır. Bu durumun en temel sonucu ise, özel sektörün kentsel politikaların oluşumunda daha etkin hale gelmesi olmuştur. Bu süreçte, kentsel girişimcilik kavramı da yerel yönetimlerin gündemine girmiştir. Kentsel girişimciliğin en önemli araçlarından biri olan kamu-özel sektör ortaklıkları aslında yeni bir olgu değildir. Ancak 1980 sonrasında değişen dinamikleri karşısında oluşturulan ortaklıkların bir önceki dönemden ayrılan önemli özellikleri vardır. Bu yüzden, 1980’den bu yana gerçekleştirilen kamu-özel sektör ortaklıklarını, günümüzün sosyo-ekonomik, politik

dinamikleri ve yönetim olgusu içinde değerlendirmek gerekir (Özdemir, 2007: 314).

Yönetişim yaklaşımı, yerel düzeydeki ilişkilerin niteliğini de değiştirmiş ve “birlikte yönetim” anlayışına doğru bir süreç başlatmıştır. Bu süreç, yerel yönetimler ile sivil toplum örgütleri ve diğer yerel ortaklar arasında yatay bir biçimde örgütlenmiş, hiyerarşik olmayan (ya da, “dikey hiyerarşi” yerine “yatay hiyerarşi” niteliğini taşıyan) ilişkiler kurulmasını sağlamaktadır. Bu ilişkiler, geniş anlamda sivil toplum örgütleri olarak ifade edilen ve dernekler, vakıflar, özel sektör kuruluşları, sendikalar, meslek kuruluşları, akademik kuruluşlar, basın-yayın kuruluşları ve diğer hükümet dışı kurum ve kuruluşları ve yurttaş girişimlerini kapsayacak şekilde, geniş bir yelpazeye yayılmaktadır. Böylelikle, belde halkının gücüne dayalı, yerel aktörler ile işbirliğine ve eşit ortaklıklara açık, demokratik, çoğunlukçu ve katılımcı bir yönetim anlayışının gelişmesi ve yerelleşmesi yönünde kalıcı adımlar atılabilmesi hedeflenmektedir (Uzel, 2006: 70-71).

Yerelleşmeye ilişkin en önemli gerekçe, devletin ağır bir yönetilemezlik krizi içinde bulunduğu söylemidir. Buna göre merkeziyetçi yönetim yapısının bir sonucu olarak devlet hantallaşmış ve kaynakları verimli kullanamaz hale gelerek kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde üretilmemesine neden olmuştur (Ataay ve Güney, 2004: 132-133). Kamu hizmetlerinin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesini amaçlayan yerelleşme olgusunun hayata geçirilmesi ile bu sorunlara çözüm üretileceği ifade edilmektedir. Yine yönetim kavramı yerine “yönetişim” kavramının yerleşmesiyle birlikte, insanları idare etme anlayışı yerine ortaklaşa sorun tanımlama, çözme yaklaşımlarının ön plana çıkacağı ve merkeziyetçi yönetim yapısından kaynaklanan sorunların aşılacağı varsayılmaktadır.

Yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları içinde yer alan ve giderek önem kazanan yerel yönetimlerin, uluslararası anlaşmaların öngördükleri şekilde yapılandırılması, kamusal hizmetin daha etkili, daha hızlı ve daha ucuz olarak verilmesini sağlamak amacıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesi ve bu paylaşım çerçevesinin iyi çizilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır (Özmüş, 2005: 1). Bu nedenle küresel çağın düzenleyici

devlet anlayışı devletin, piyasanın yapmak istemediğini piyasacı bir anlayışla yapmasını öngörmektedir. Devlet kendine özgü siyasal bir varlık olarak ele alınmadığından, piyasa için iyi olanın devlet içinde iyi olmasının veya bir ülkede işe yarayan bir uygulamanın bir diğer ülkede de işe yaramasının önünde bir engel olmadığı düşünülmektedir. Bu nedenle neoliberal politikaların sonucu ortaya çıkan yeni kamu yönetimi yaklaşımı ülkelerin yönetilmezlik krizlerine çare olacak yeni yönetim anlayışlarının anahtarı olarak görülmekte ve sunulmaktadır.

Yerel yönetim ilk olarak “kentsel yönetim” (urban governance) adı altında Thatcher İngiltere’inde, belediyeleri giderek daha az kaynakla yönetmek sanatı olarak ortaya çıkmıştır. Devletin yapamadığını yapacak ve kaynak eksikliğini kapatacak çare STK olarak belirlemiştir (Yavuz, 2002: 75).

1992 yılında Rio’da yapılan Dünya ve Çevre Kalkınma Konferansı, 21. yüzyılın sürdürülebilir dünyasını oluşturmada herkes için bir yol vardır diyerek yalnızca devletlere değil aynı zamanda yerel yönetimler, iş çevreleri, sivil toplum kuruluşları gibi çok sayıda hükümet dışı yeni aktörlere de sorumluluk yüklenmiştir (Haktankaçmaz, 2004: 46).

Esas olarak, Gündem 21, sürdürülebilir kalkınma hedefini gösterirken, bu hedefe ulaşmanın tek yolu olarak “küresel ortaklık” kavramını gündeme getirmektedir. Bu kavram ile birlikte, tüm dünyada, merkezi ve hiyerarşik “yönetim” anlayışının yerini yeni bir model olarak sunulan yönetim almaktadır. Bu yeni yaklaşım kapsamında, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel aktörler, uluslararası topluluk ve merkezi yönetimler tarafından “ortaklar” olarak görülmeye başlanmıştır. Gündem 21’in temel yaklaşımı, tüm program alanlarına yönelik finansman politikalarının belirlenmesi, yeni kaynakların yaratılması, uygulanabilir, teknik ve ekonomik araçların belirlenmesi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin desantralizasyon anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümet ve hükümet dışı kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi gibi öncelikleri üzerine inşa edilmiştir (Güzelsarı, 2004).

Gündem 21’in en önemli önerisi, ulusal eylem planlarının oluşturulmasına

temel teşkil edecek yerel eylem planlarının hazırlanmasıdır. 21. yüzyıla hazırlık anlamındaki çalışmaların belirleyicisi olarak tanımlanan Yerel Gündem 21, yerel ve ortak yerleşim sorunlarının dayanışmasıyla birlikte çözümü ve bu bağlamda mevcut kaynakların değerlendirilmesi ile geleceğe yönelik yaşanabilirliği sürdürebilir kılma çalışmalarını içermektedir. Kamu yönetimi açısından da “emret-yaptır” yerine “özendir-yapılsın” tarzında bir davette bulunmaktadır. Öncelikle yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarını çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanmasını ve uygulanmasını gerektirmektedir. Bu süreç, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklılara dayalı yönetim anlayışının yaşama geçirilmesini gerekli kılmaktadır (Özer, 2005: 319-320).

Yerel Gündem 21’ler her ülkede, yerel yetkililere, kendi kitleleriyle bir danışma süreci içine girmeleri ve kendi toplulukları adına Yerel Gündem 21 üzerinde bir anlaşmaya varmaları için çağrı yapmaktadır. Bu çalışmalarda, sürdürülebilirlik, eşitlik, yaşanabilirlik ilkeleri yanısıra, yurttaş bilinci yaratmak da ele alınmaktadır. Türkiye’de bu projeden yararlanması beklenenler, belediyeler, büyük şehir belediyeleri, belediye birlikleri, mahalle yetkilileri, sivil toplum kuruluşları, diğer yerel aktörler ve topluluklardır (Atauz, 2010).

Harvey’e göre kentsel sorunların, piyasanın değişmesiyle ilintilendirilerek yorumlanması, piyasa değişiminin toplum değerlerinin tümü üzerindeki nihai etkisinin kabulü anlamına gelmektedir. Bu bir anlamda insanların bir arada yaşayarak oluşturdukları toplum kavramının, anlamı ve amacı doğrultusundan çıkıp, sermaye sahiplerinin -piyasadaki güç sahiplerinin- istekleri doğrultusunda şekillenmeleri demektir ki, bu da kamu yararı kavramını içi boş bırakarak kabul edilemez bir hale getirmektedir (Harvey, 2006). Piyasa modelinin kamu hizmetine özgü eşitlik ve yansızlık gibi toplumsal değerleri aşındırması kaçınılmazdır. Ayrıca, yarışmacı bir piyasa ortamının bulunmadığı durumlarda anılan modelin işlevselliğinden söz etmek hiç de kolay değildir (Uluğ, 2004: 6).

Yeni yerleşme kavramı yetkilerin merkezden ve yerel yönetimlerden STK’lara devriyle toplumsal hizmetlerin cemaatlara ve toplum dayanışmasına terk

edilmesini nitelerken, özel sektöre devriyle de yetkilerin merkezden ve yerel yönetimlerden özelleştirme uygulamalarıyla yerli ve yabancı sermayeye devri şeklinde gerçekleşmektedir.

Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır. Yerel yönetimler, yerelleştirme politikaları ile güçlendirilmekte ancak asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır. Modern anlamda yerelleştirmenin yöneldiği bu hedef, onu klasik anlamda yerelleştirmeden ayıran en önemli özelliklerden biridir (Köse, 2003: 25).

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlamında yerelleşme kavramının yönetim modeline bir geçiş aşaması olduğunu ileri süren Güler, yerelleşme kavramının kamusal karar sürecinde ulus aşırı şirketlere yer açma işlevi üstlendiğini, bu sayede gelecek yıllarda kentsel politikaların, ulus aşırı şirketlerin ulus aşırı iş stratejilerinden doğrudan etkilenen bir ortamda yapılacağını belirtmektedir (Güler, 2000: 60). Bu tanımlamayı destekler görüşlerden biri de Yavuz'dan gelmektedir. Yavuz, yeni yerelleşme kavramının esas olarak ulus-ötesi sermayenin talebi olarak geldiğini, kamusal alanların, hizmet sektörlerinin, kâr oranı yüksek olan alanların sermayenin birikim süreçleri için yeni değerlendirme alanları olacağını ileri sürmektedir (Yavuz, 2002: 78).

Bunun yanı sıra küreselleşme-yerelleşme dinamikleri bağlamında, katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin öne çıktığını, bu süreçte yerel yönetimlerin, hem demokratik bir yerel yönetim birimi hem de etkin ve verimli bir hizmet sunma birimi olarak gittikçe önem kazandığını (Görmez, 2005: 54) savunan görüşlerde bulunmaktadır. Yerelleşmenin yönetim modeline bir geçiş aşaması olduğunu ileri süren Güler'in aksine yerelleşmenin yönetişimin bir amacı olduğunu ileri süren (Akçakaya ve Yücel, 2009:15) yazarlar, yerinde çözülme, merkeze taşınarak, merkezde çözülmeye çalışılan sorunların merkez odaklı geleneksel yönetim anlayışının en önemli olumsuzluklarından biri olması sebebiyle, yerelleşme kavramının bu sorunların yerinde çözülmesi ve demokratikleşme adına daha gerçekçi bir çözüm olarak dikkat çektiğini ileri sürmektedirler.

Kamu yönetimindeki merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki denge yerinden yönetim lehine değişmiş, yerelleşme hız kazanmıştır. Yerelleşme, özelleştirme yolunda bir ara durak, sermaye birikim süreçlerine katkıdır. Sermayenin yeterince girmediği eğitim gibi alanların sermaye birikim süreçlerine açılmasının yoludur. Bu özellik, yerelleştirmenin bir nihai amaç değil, özelleştirme politikası açısından bir ara durak olarak değerlendirildiğini ortaya çıkarmıştır (Yavuz, 2002: 78).

Yerel yönetimlerin oynadığı türlü roller ve fonksiyonlar, siyasal, yönetsel ve ekonomik başlıklar altında toplanabilir. Bu ana işlev kümeleri içinde de, bu yönetimlerin çok sayıda işlevlerinden söz edilebilir. Demokratik katılımın özendirilmesi, yönetimde etkinliğin sağlanması, toplumsal ve ekonomik gelişmenin hızlandırılması, ulusal birlik ve bütünlüğün korunup geliştirilmesine katkı, bu işlevlerden birkaçıdır (Keleş, 2000: 51).

Küreselleşmeyle gelen yerelliğe koşut olarak gittikçe hızlanan kentleşme olgusu, günümüzde, yerel yönetimleri giderek büyüyen sorunlar yumağı ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu yönetimler bir yandan mevcut hizmetleri daha iyi ve yaygın olarak sunmak zorunda kalırken, diğer yandan da yeni ve farklı kentsel hizmetlere olan talebi ve ihtiyacı karşılamaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda, giderek artan ve çeşitlenen hizmet talebini, giderek azalan kaynaklarla göğüslemek zorunda kalan yerel yönetimlerde örgüt yapısı ve yönetim olgusu her geçen gün daha bir önem kazanmakta ve ön plana çıkmaktadır (Ökmen, 2005: 556)

Bugünkü anlamıyla yerelleşme kavramı, yerel birimlere daha geniş özerklikler tanımayı, bireylerin özgürlüğü ile yerel ve bölgesel yönetimler, ulusal devletler ve uluslararası kuruluşlar gibi çeşitli kamusal kuruluşların amaçları arasında bir denge kurmayı amaçlamaktadır (Erci, 2008: 78-79).

Yönetişim söylemi yerelleşme söyleminden bağımsız değildir. Yönetişim yerelleşme söylemi içinde devlete ait alanın daralmasını ifade eder. “Daha ziyade, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası kurum ve pratikler tarafından yerine getirilen işlevlere vurgu yapar (Yavuz, 2002: 77). Bu kapsamda yönetim toplumdaki

çeşitli görüş ve çıkarları uyumlaştırma süreci olarak işbirliği yapmayı ön plana çıkarmakta ve yatay ilişkileri içermektedir. “Hak talep eden” ve “yönetilen” vatandaş yerine, birtakım sorumluluklar ve ödevler üstlenen “aktif” vatandaşa vurgu yapmaktadır (Akçakaya ve Yücel, 2009: 15).

Dünyadaki iyi yönetim ve demokratikleşme çabalarının evrensel bir nitelik kazanmasıyla birlikte yerel yönetimler; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon geliştirme gibi birbirini tamamlayan birçok ilkeyi benimsemiştir. Yerel yönetimlerde, iyi yönetim ve demokrasi arasındaki ilişkinin temel dayanağı ise “kendi kendini yönetme ilkesidir. Kendi kendini yönetme, katılımı beraberinde getirmekte ve dolayısıyla demokrasinin islerlik kazanması ve sürdürülmesi daha çok, halk katılımının artırılması ile mümkün olabilmektedir (Polat ve Aras, :174).

Yerel halkın kendini ilgilendiren konularda söz sahibi olduğu bu dönemde, yerel demokrasi ve yerel özerklik gibi değerlerin yükselmesiyle yerel yönetimlerde de yerel yönetim kavramı yeni bir yönetim sistemi olarak belirmiştir (Karakurt, 2004, s.321).

Yerel yönetim tartışmaları çerçevesinde, yerel yönetişimin sürdürülebilir insan gelişiminin sağlanması ve kentsel fakirliğin azaltılması için bir ön koşul olduğu ifade edilmekte, kentsel gelişmenin gerçekleşebilmesi için demokratik kentsel yönetimin gerekli olduğu vurgulanmakta ve bunun sağlanabilmesi için de kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkinin ve ortaklığın gerekliliğinin üzerinde durulmaktadır. Ancak bu ilişkide grupların sınırları net olarak çizilmemektedir (Erci, 2008: 85-86). Yerel yönetişim, merkezi hükümetle yerel yönetim, yerel yönetimle de sivil toplum kuruluşları ve özel sektör arasında dengeli bir işbölümünü öngörmektedir.

Yerel yönetişimin üç özelliği dikkat çekmektedir. İlk olarak yerel yönetimler en alttan mahalle ölçeğinden başlayan yerel yönetim olanakları ile metropol, bölgesel, ulusal hatta uluslararası işbirliği arayışlarına girmektedir. İkinci olarak yerel yönetişim, kararların alınması ve uygulanmasında özel ve kamusal çıkarların kaynaştırılarak

koordine edildiği, siyasal ve yönetsel süreç niteliğindedir. Son özellik ise yerel yönetim ve uygulamalarında gelineen noktanın kaynakların kullanımı ve etkinliğin başarılmasında yeni ve daha yaratıcı yolların araştırılmasıdır (Palabıyık, 2003: 254).

Yerelleşme olarak adlandırılan yönetsel reformlar konusunda aydınlığa kavuşturulması gereken ilk nokta, gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümlerin yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunların aşılmasını sağlamaya çalışmaktan çok daha kapsamlı bir toplumsal dönüşüme işaret ettiğidir. Gerçekleştirilmesi hedeflenen reformlar basitçe yönetimin etkinlik sorunlarına çözüm arayışıyla değil, toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesine ilişkin dinamiklerce belirlenmektedir (Ataay ve Güney, 2004: 136-137). Asıl olarak yerel halkın değil uluslararasılaşmış finansal sermayenin beklentilerini karşılamak üzere geliştirilmiş olduğu görünmektedir. Yerelleşme projesi bu haliyle devleti küçültme projesinin bir unsuru olmaktan, liberal yorum da bu süreci meşrulaştırmaktan öte bir anlam taşımamaktadır (Ataay ve Güney, 2004: 134).

Kısaca ifade etmek gerekirse, yerel yönetim yapıları daha çok örgütlü çıkarların temsiliyetine duyarlı bir kurguya sahiptir. Kentsel süreçlere katılım bu ülkelerde çoğulcu bir nitelikten çok patronaj ilişkilerine dayanmaktadır. Yeni eğilimler ise bu durumu ortandan kaldırmak ya da zayıflatmaktan çok, daha dinamik bir hale getirmiş, söz konusu ağlara yeni ve daha güçlü aktörlerin eklenmesine yol açmıştır. Daha da önemlisi, yönetim anlayışı bu tür yapılanmalara meşruiyet kazandırmaya başlamıştır. Katılımın çerçevesi daha yaşanılır kentler yaratmaktan çok, daha fazla rant elde etme kaygıları tarafından belirlenmiştir (Şengül, 2003: 197).

Küresel boyuttaki bu yeniden yapılanmada amaç çok açıktır: mal ve/veya hizmet üretimi her biçimiyle sermaye için dünya pazarı serbestleşme/özelleştirme yoluyla kurulurken, yerel yönetimler doğrudan küresel pazarla ilişki kuracaktır. Uluslararası sermaye, ulus-devletten kaynaklanan hiçbir dirençle karşılaşmadan, küresel bir pazara ulaşacak ve istediği gibi at oynatabilecektir. Cüce boyuttaki yerel yönetimler, uluslararası sermayenin taleplerine ya da baskılarına direnme gücüne sahip değildir. Ekonomik birim ne kadar küçük olursa, onun uluslararası pazarla serbest

ticaret koşullarında ilişki kurmasında yarar ve korumacılık (gümrük vergisi koyma, ithal yasakları getirme, ihracata teşvik etmek gibi) yapmada uğrayacağı zarar da o kadar büyük olacaktır. Böylece şirketler devleşirken cüce boyuttaki yerel yönetimler bunlara tam olarak tabi olacaktır (Kazgan, 1995: 34-35).

Yerel yönetimler güçlü kuruluşlar haline gelebilen kimi uluslararası örgütlerle iletişime girebilmekte; projelerine finansman bulabilmektedirler. Bu ortamlar özellikle dünyanın her yerinde kendilerine ucuz kaynak bulabilme çabaları içinde olan uluslararası şirketler için de bulunmaz nimetler sunmaktadır. Sonuçta, “ulus-devlet” kavramının bile sorgulanması sürecine sokulan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, özelleştirme baskısının yanında, “devletin küçülmesini” gerektiren ekonomik baskılarla elleri ve kolları bağlı hale getirildikten sonra, piyasa ekonomisi mekanizmalarını harekete geçirmekten başka çare bulamamakta; kısır döngü böylece başlayarak sürüp gitmektedir (Güneş ve Yükselen, 2004: 56).

Küreselleşme sürecinde tüm dünyada yerelin kendisi doğrudan bir aktör olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bütün metropoller, dünyanın değişik kentleriyle ve uluslararası kurumlarla doğrudan ilişki kurmaktadır. Başka bir ifadeyle yerel kendi pozisyonunu, ekonomik alanda, ulus devletten ayrı olarak belirleyebilmektedir. Bir yerel birimin iç ve dış ilişki kurma kapasitesi artmış bulunmaktadır (Köse, 2003: 26).

Devlet merkezli birikim stratejilerinin geçerliliğini yitirmesinin, sermaye ve yerel toplulukları içeren biçimde, çok aktörlü bir yönetim yapısının yaşandığı ortamda, kentlerin kendilerini başarıyla pazarlayabilmeleri geniş katılımlı bir yönetsel yapı ve süreci de gerektirmektedir (Şengül, 2003: 195).

Ekonomik birimler olarak yerel yönetimlerin, uluslararası sermayeyi kendilerine çekebilmek için yarışa girecekleri, böylece küreselleşme sürecinin özünde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi anlayışları yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek, küreselleşmenin daha da yaygın bir hal almasını sağlayacakları ileri sürülmektedir.

Kentlerin, birbirine bağlı ve karşılıklı olarak işlem-yoğun yaratıcı sanayinin

forum alanı olarak kurgulandığını, aynı zamanda firmalar arası mücadelelerin ve deneyimlerin sürekli olduğu mekanlar olduğu (Scott, 2004: 31) düşünülmekte, bu nedenle de ulus devletlerin küresel ekonomiye eklemenebilmeleri ve küreselleşmenin yararlarından faydalanabilmelerinin ancak küresel kentlere sahip olmakla mümkün olabileceği ileri sürülmektedir.

Günümüzde kentler küresel rekabete uyum sağladıkları kadar güçlü olmakta ve ayakta kalabilmektedirler. Dolayısıyla eskiye oranla yerel yönetim politika uygulama ve anlayışında bir değişim zorunlu hale gelmektedir (Demiral, 2007: 242). Yeni dünyanın yerel yönetişiminin yüklenmek zorunda kalacağı en önemli yeni işlevi, söz konusu yerelliğin ekonomik yarışabilirliğinin sağlanmasıdır. Günümüzün küreselleşen dünyasında bir yerelliğin refahını arttırabilmesi için mutlaka dünyada yarışabilirliğini sürdürmesi gereklidir (Tekeli, 2003: 11-12). Bu haliyle “küreselleşmenin yerel olanı önemsedğine” dair söylem çok inandırıcı olmamaktadır. Bu yerellik söylemi sadece “parçalayarak makro sisteme entegre etme” sürecine yardımcı olduğu ölçüde anlamlı olmaktadır (Coşkun, 2008: 73). Bu bağlamda yerel yönetişim, yerelliklerin yeniden canlandırılmasından çok, kurumsal deregülasyonun ve mekânlar arası yoğun rekabetin kaba gerçekliği niteliğini taşımaktadır (Geddes, 2005: 361).

Bazı kentlerin, bölgelerin, küreselleşme ile birlikte önemleri artarken bazıları da kayba uğramaktadır. Kentler arasında bazıları stratejik önem kazanmakta, bunlara dünya kendi denilmektedir. Birinci dereceden kararların verildiği bu dünya kentlerinin yanında ikincil derece dünya kentleri de oluşmakta, kentler, çok farklı konularla ilgili pazar alanlarını aşarak değişik yollarla birbirleriyle yarışmaktadırlar. Kentin dünya ekonomisine eklemene biçimi ve bu süreçteki mekânsal fonksiyonlar kentte oluşan yapısal değişiklikleri etkilemektedir. Bu süreçte, küresel sermayeyi çekebilecek alt yapıya sahip olan kentler giderek dünya kent hiyerarşisinde yerlerini almaktadır (Ökmen, 2005: 559)

Kentlerin yarışabilirliklerini arttırmak için benzer politika stratejileri izlenmektedir. 1980’lerde ağırlıklı olarak emlak eksenli, içinde turizm yatırımlarını kapsayan büyük projeler kentlerde uygulamaya konmuş iken, 1990’lardan itibaren bu

projelere ‘kültür’ ile ilgili stratejiler de katılmaya başlanmıştır. Mevcut politika formülasyonu altında dünya kenti olabilme fonksiyonu öncelikle büyük ölçekli altyapı projelerinin teşviki ve yabancı yatırımcılara garanti verilmesi, ikinci olarak da kentin yeni imajlarının muhtemel yatırımcılara ve tüm dünyaya satılması olarak belirlemektedir. Uluslararası iş merkezleri, alışveriş merkezleri, kapalı siteler, yeniden canlandırılan eski limanlar, lüks konut alanları, hızlı tren, uluslararası havaalanı, fuar alanları, yüksek teknolojiye sahip sanayi parkları ve oteller vs. küresel yatırımları ve diğer küresel akışkanlıkları çekmesi için gerekli altyapı hazırlıkları olarak önerilmektedir. Küresel kent formasyonunun göreceli olarak yeni boyutu ise son dönemde artan derecede sergilere, festivallere ve dünya çapında önemli aktivitelere, organizasyonlara ev sahipliği yapmaktır (Öktem, 2006: 55).

Özellikle metropoliten kentlerin küresel kent olabilmesi ve yarışabilirliğinin artması için değişik stratejiler belirlenmekte, bu stratejiler daha yaşanılır kentler yaratmaktan çok, daha fazla rant elde etme kaygıları etrafında belirlenmektedir.

Metropoliten kentlerde belediyeler piyasacı mantığa yönelirken, ulaşım, çöp toplama ve benzeri hizmetleri sağlamada kendi birimlerinden çok, özel sektörü kullanmaya yönelmektedirler. Özel sektör firmalarının yaygın kullanımının yanında belediyelerin kendi bünyelerinde şirketler kurarak bir takım hizmet sunumunu bu şirketler aracılığıyla yapmaları da yaygın olarak kullanılan bir strateji haline gelmektedir. Bu firmalar aracılığıyla belediyeler bir yandan özel sektör mantığıyla çalışmaya yönelirken bir yandan da hem merkezi yönetimin hem yerel halkın denetiminden kaçmayı hedeflemektedirler (Şengül, 2003: 201).

III. BÖLÜM

3. Türkiye’de Metropoliten Liderlik ve Yönetişim

Küresel dünyaya eklemlenen ve küresel pazarın işlerliğini canlı tutan metropoliten kentler tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de nüfus yoğunluğunun en çok olduğu, bu nedenle yerel yönetim birimleri içerisinde hareketliliğin en çok yaşandığı, değişik kültürleri barındıran, üretim ve tüketimin sürekli bir sirkülasyon içerisinde olduğu birimlerdir.

Yerelleşme hareketlerinin yönetim ekseninde birleştiği yönetimler gibi Türkiye’de de uluslararası kaynaklı olsa da kamu yönetimi reformları doğrultusunda yerel yönetim yaklaşımları benimsenmektedir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı doğrultusunda şekillenen ve uygulamaya konan yasaların yanı sıra uluslararası çalışmaların da etkisi Türkiye’de gözlemlenmektedir. Siyasal ve yönetsel liberalizasyon ile son yıllarda, yerel yönetimlere görev, yetki, kaynak, personel ve araç gereç devri yapılmak suretiyle merkeziyetçi bir devlet yapılanması yerine “yerelleşmeci” bir yapılanma, sosyal devlet yapısı yerine “düzenleyici” bir devlet yapısı ve STK’lar ile özel sektör karar verme süreçlerine ortak yapılarak “yönetişimci” bir karar yapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu yeni yapı bir yandan yasal düzenlemelerle kurulurken diğer yandan da parça parça uygulamalar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Örneğin, Haziran 1992’de yapılan ve “Yeryüzü Zirvesi” olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı ile ortaya çıkan ve “sürdürülebilir kalkınma” kavramının yaşama geçirilmesi için küresel uzlaşmayı ifade eden bir eylem planı olan Gündem 21, geliştirdiği “küresel ortaklık” kavramı ile birlikte yönetim kavramının uygulamaya geçirilmesini sağlamıştır. Böylece yerel yönetimler, STK’lar ve diğer yerel aktörler merkezi yönetim tarafından

birer ortak olarak görülecek ve merkezi yönetim ile bu aktörler arasında “yetki devri” yerine “yetki paylaşımı” esas alınacaktır (Kayıkçı, 2007: 173-174).

Sürdürülebilir kalkınma amacıyla yapılan, çalışmaların yerel ayağını oluşturan ve yerel katılım ve etkinliği geliştirmeye yönelik çalışmaların Türkiye özelinde yönetim kavramıyla birleştiği Yerel Gündem 21 çalışmaları yerel yönetişimin Türkiye’deki yansımalarıdır.

Yerel ekonomik kalkınma ulusal kalkınmanın öncelikli aracı olarak görülerek merkezi yönetimden de destek bulmaktadır (Erençin, 2008: 768). Yerel Gündem 21, yerel yönetişimin tüm alanlarını ve yerel yönetimin ve yerel ilgi gruplarının tüm faaliyetlerini kapsayan ve kucaklayan ana süreç olarak ifade edilmekte (Ergün, 2006: 76), Türkiye’de yerel ölçekte geliştirilmekte olan örneklerinin, ortaklık anlayışı içinde ortaya çıkan çok aktörlü yerel yönetim olanaklarının kentsel birçok konuda yeni çözümler sunduğu (Erci, 2008: 87) ileri sürülmektedir.

Türkiye’deki YG 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, UNDP’nin desteğiyle, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-EMME), Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı’nın koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” Projesi ile başlamıştır. T.C. Bakanlar Kurulu’nun kararıyla başlatılan proje, YG 21’in tanıtılması ve yaygınlaştırılması ile proje ortağı kentlerde yapılacak çalışmalara ağırlık vermiştir. Aralık 1999 tarihinde tamamlanan birinci aşamanın ardından ikinci aşamaya geçilmiş, kentlerde yaşayan bireylerin kentli olma bilincini kazanmaları için çalışılmıştır. Proje ortağı durumundaki kentler ile ortak çalışmaların hayata geçirilmesi, YG 21’in uzun vadede sürdürülebilmesini sağlamak ve halkın bilgilendirilmesini sağlayarak uluslar arası tanıtıma yönelik kampanyalar gerçekleştirmek, ikinci aşamada güdülen hedefler arasında yer almıştır.

Üçüncü aşamada kampanyalardan ve kapasite geliştirme girişimlerinden yararlanarak, yerel ve ulusal düzeylerde YG 21 süreçlerinin ve mekanizmalarının kurumsallaştırılması ve Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve WSSD Uygulama Planı’nın yerel düzeyde teşvik edilmesi ve somutlaştırılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda Küçük

Ölçekli Hibeler Programı başlatılmış, çeşitli projelerle küresel hedeflerin yerelleştirilmesi, dünya ölçeğinde örnek oluşturacak uygulamaların sergilenmesi ve YG 21 süreçlerinin kurumsallaşması amacıyla çalışmalar yapılmıştır.

Dördüncü aşama "Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin Yerelleştirilmesi" başlığını taşımaktadır. Önceki aşamaların birikimi üzerine temellenen bu proje, yerel düzeyde BM Binyıl Kalkınma Hedefleri'ne (BKH) en yüksek önceliğin verilmesinin teşviki yoluyla merkezi yönetimin BKH konusundaki taahhütlerinin yerelleştirilmesini amaçlamaktadır. Katılımcı yerel yönetişime dayanan dördüncü aşamada özel sektör dahil, toplumun daha geniş kesimlerinin bu çalışmalara dahil edilmesi sağlanarak taahhütlerin yerelleşmesi hedeflenmektedir.

Dış kaynaklı yerel yönetim çalışmaları Türkiye'de sadece YG 21'le sınırlı olmamakta yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde özellikle 2000'li yıllardan sonra çeşitli yasal düzenlemelerle sürdürülmeye çalışılmaktadır. Küresel kapitalist ekonomi ile birlikte, ulus-devletin siyasal sınırlarının zayıflatılması, yereli/kentleri ulusal pazarın yerine ikame edilecek yeni pazarlar olarak öne çıkartmış bu da yerel yönetimlere küresel ekonominin dönüştürücü ve yerele de sürdürücü aktörü olma niteliğini kazandırmıştır. Bu bakımdan, Türkiye'de gerçekleştirilen ve uygulanmaya çalışılan kamu yönetimi ve yerel yönetim reformu, küresel kapitalizmle eklemlenmeyi hızlandıran bir niteliğe sahiptir denilebilir (Akbulut, 2007: 17).

Dünyada siyasal, ekonomik ve yönetsel alanda yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye'de de kamu yönetiminde bir dizi reform çalışması yapılmıştır. Bu reformlar çerçevesinde yerel yönetimlere daha fazla yetki ve görev verilmesi hedeflenmiş, böylece yerinden yönetim ilkesi güçlendirilerek yaşama geçirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiş, ayrıca belediyeler, büyükşehir belediyesi ve il özel idarelerine yönelik bir dizi yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Güleç ve Sancak, 2009: 15).

Aslında yerel yönetim sistemindeki bu değişikliklerin kaynağı olarak 24 Ocak

1980 kararları bir kırılma noktasıdır. 24 Ocak 1980’de yürürlüğe konulan istikrar ve yapısal uyum programıyla kaynakların etkin dağılımını sağlamaya yönelik olarak piyasa güçlerini harekete geçirecek ve Türkiye ekonomisini rekabete açık bir ekonomi haline getirecek radikal adımlar atılmıştır (Aktel, Altan ve Kerman, 2008: 131).

Alınan kararlarla yerel yönetimlerin gelirlerini arttırıcı yasal düzenlemelere gidilmiş, yerinden yönetime ilişkin çalışmalar hızlandırılarak kamu bürokrasisinin egemenliği zayıflatılmaya çalışılmıştır. Aynı dönemde sermaye, kenti yatırım alanı olarak görürken devlet de yatırımlarını özellikle büyük kentlerde yoğunlaştırmıştır (Aktel, Altan ve Kerman: 2008: 132).

Ulus-devletin büyük sorunlarla uğraşmak için çok küçük, küçük sorunlar için de çok büyük olduğu, küresel olanın yerelleştiği, aynı zamanda yerel olanın da küreselleştiği iddia edilirken Türkiye’nin “dünya pazarları ile eklemlenme” gayesi açıktır ki ulusal piyasalar ölçeğinde bir eklemlenme niteliği taşımayıp, kentler üzerine kurulu yerel eklemlenme çabasını içerir. Bir başka anlatımla Türkiye, dünya pazarlarına birbiri ile yarışan yerellikler ile eklemlenmektedir (Topal, 2002: 80). Bu nedenle sermayenin yanı sıra devlette yatırımlarını büyük kentlerde yoğunlaştırmaktadır.

1980’de başlayan bu süreç 2000’li yıllara doğru daha artan ivmelerle sürdürülmektedir. Kalkınma planlarında şekillenen bu düzenlemeler ülkenin sosyo ekonomik gereksinimlerinden çok uluslararası sermayenin amaçlarına hizmet eden bir profil çizmektedir. Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde olan Türkiye’nin kalkınma planlarında sermaye amaçlarına hizmet eden düzenlemeleri¹ şaşırtıcı gelmemelidir. Bu amaca yönelik hizmet anlaşması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adı altında 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmıştır.

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde bazı çekincelerle kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nda yer alan kamusal hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi anlamına gelen hizmette halka yakınlık (subsidiarity)

¹ 9. Kalkınma Planı’nda vizyon; istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekle rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye’dir (DPT, 2006).

ilkesinin, yerel yönetimlerimizin daha demokratik ve katılımcı bir şekilde yönetilmesini sağlayacağı iddia edilmektedir. Halkın kamu hizmetlerine en etkin katılımının yerel düzeyde gerçekleşeceğini vurgulayan Şart, hizmet sunum yetkisinin mümkün olduğunca gerçek yetkilerle donatılmış ve özerkliğe sahip yerel yönetimlere aktarılarak demokrasinin güçlendirilebileceği söylemiyle kabul görmektedir (Akdoğan, 2004 s.274).

Oysa yerelleşme adı altında gerçekleştirilen dönüşümler gerçekte yerel yönetimlerin ve "yerel halkın" sorunlarının çözülmesini sağlamak yerine, yerelliklerin merkezi yönetimin desteğinden bütünüyle yoksun kalmasına yol açmaktadır (Güler, 2003). Ağırlıklı finansal sermayenin beklentilerine uygun olarak hazırlandığı görülen kanunların sınıfsal uçurumların ve bölgesel eşitsizliklerin daha da büyümesinden başka bir sonuç vermeyeceği rahatlıkla söylenebilir (Ataay ve Güney, 2004: 142-143).

İstanbul ve Marmara bölgesine yığılan sanayilerin ya da İzmir'in hızlı ve çarpık bir sanayileşme süreci ile karşılaşması, aslında ithal ikameci ekonomik kalkınma modelinin birer izdüşümüdür. Bu durum anılan bölgelerde kentsel gelişmeyi de dışa bağımlı bir eksene sürüklemiştir. Türkiye'nin önemli kentleri Batı kapitalizmin ihtiyaçlarını gidermek noktasında işlevler üstlenmişlerdir. Son dönemde ise aşırı büyüyen bu kentler bir anlamda arka bahçe işlevi görmeye başlamışlardır. Kirli sanayilerin, pahalı teknolojilerin aktarıldığı, turizm adı altında eğlence-kumar sektörlerinin hayat bulduğu ortamlar oluşturulmaya çalışılmıştır (Torunoğlu, 2007: 384-385).

Kısaca neoliberal anlayış çerçevesinde kapitalizmin işlerliğinin sağlanması ve sermayenin küresel pazarlarda akışkanlığının sürdürülmesi için gerekli olan siyasal ortam oluşturulan yasalarla teminat altına alınmaktadır. Merkezi yönetimin katalizör olarak sermayenin önündeki engelleri kaldırmada üstlendiği görevin yanında yerel yönetim birimleri de yeni pazar niteliği taşımaktadır. Bu anlamda Türkiye'deki en önemli pazarlar metropoliten alanlar olarak ön plana çıkmaktadır. Türkiye'deki yerel dönüşümler, yaşanan süreçte halkın gereksinimlerini karşılamak için değil küresel pazarların işlerliğini sağlamak üzere metropoliten kentlerin pazarlanabilirliklerini artırma yönünde gelişme göstermektedir.

3.1. Metropoliten Alan: Büyükşehir Belediyeleri

Metropol ve metropoliten alan olgusu 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başlarında ortaya çıkmıştır. Genel anlamda metropoller, bir ülkenin ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik yönlerden egemen olan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan ilişkilerinin de sağlandığı, büyük kentlerdir (Tekel, 2002: 42-43).

Metropoliten alan ise en genel anlamıyla; nüfusun yoğun olduğu ekonomik, sosyal ve yönetim açısından o bölgenin merkezi durumunda olan merkezi şehir ve ya şehirlerin çevre kentleriyle oluşturdukları birim şeklinde tanımlanır (Görmez, 1993: 19).

Metropoliten alan kavramı ilk kez 1910'lu yıllarda ABD'de Chicago Bölgesinde belli bir haberleşme, ulaşım, uzmanlaşma ve örgütlenme düzeyinde karşılıklı etkileşimin bir çok yönden değiştiği, çalışılan yer ile oturulan yerin gittikçe uzaklaştığı, çevrede alt kentler olduğu, ilişkilerin yayıldığı, bölgenin merkezinde yer alan metropoliten kentin; ekonomik, sosyal ve yönetsel ilişkilerinde hakim olduğu ve kontrol ettiği ileri sürülerek kullanılmıştır (Turgut, 2004: 76).

1960-1980 döneminde ise Batı Avrupa'da planlı ve yukarıdan aşağıya kalkınma anlayışının bir tamamlayıcısı olarak metropoliten yönetimler ön plana çıkmıştır. 1980'li yıllarla birlikte metropoliten bölge, iktisadi ve teknolojik etmenlere kısmen bağımlı olmakla birlikte, bunlarla sınırlı olmayan toplumsal bir yapı olarak kabul edilmektedir. Kentler küresel ekonomide rekabet halinde, ekonomik rollerini yeniden tanımlama çabası içine girmiştir. Mal imalatı ve ürün yönetimi gibi eski işlevler kaybolmakta ve onların yerini bilgi yaratımı, değişimi ve kullanımı almaktadır. Bu gelişmelerin yanı sıra “dünya kenti” kavramı öne çıkmıştır. Dünya kenti gereksinimleri geniş bir insan kaynakları havuzu ve esnek bir girişim kültürü ile karşılanmak zorunda olan esnek bir piyasa yaratmaktadır. Bu üç unsur da küresel piyasaların öngörülemeyen isteklerini etkin biçimde karşılamak için önemli görülmektedir (Erençin, 2008: 769).

Türk yönetim ve hukuk sisteminde ise metropoller 1984 yılına kadar diğer kentlerden farklı olarak değerlendirilmemiştir. 1984 yılında 3030 sayılı yasa ile belediye

sınırları içinde birden fazla ilçe bulunması kriter alınarak kentlerde büyükşehir yönetimlerinin kurulması sağlanmış ve metropoller büyükşehir adıyla tanımlanarak ülkenin yönetim sisteminde diğer kentlerden farklı olarak yerini almıştır (Tekel, 2002:44).

Türkiye’de nüfus artışı ve artan nüfusun kente akınıyla ortaya çıkan metropoliten alanların sayısı günümüz itibariyle on altıyı bulmaktadır. Ülkemizde 1984 yılından itibaren bu alanlar Büyükşehir belediyeleri olarak nitelendirilmektedir. 1982 Anayasasının 127. maddesinden ve Yerel Seçimler Yasasından güç alarak oluşturulan 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yönetimine Dair Yasa Aralık 1984’te yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’de anakent yönetiminin kurulmasında iki temel gerekçe bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ve kuruluş amaçlarında önceliklisi büyük kent merkezlerindeki kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasıdır. İkincisi ise katılımı ve dolayısıyla demokrasiyi gerçekleştirmektir (Görmez, 1993:22).

3030 sayılı yasanın 3. maddesinde “Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri” Büyükşehir olarak tanımlamış, 4. maddesinde de Büyükşehirlerde Büyükşehir adı ile Büyükşehir belediyesi kurulacağı hüküm altına alınmıştır (Özgür, 2008: 151). Bu maddeler uyarınca ülkemizde ilk olarak 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir kentleri Büyükşehir belediyesi unvanını almışlardır. Daha sonra da 1986’da Adana ve 1987’de de Bursa, Gaziantep ve Konya kent yönetimleri Büyükşehir olarak tanımlanmıştır (Tekel, 2002: 44).

3030 sayılı yasa ile gelen yeni yönetim modeli Büyükşehirlerde, Büyükşehir ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yönetim sistemi getirmektedir. Yasa ile Büyükşehir belediyelerinin görevleri olarak finans sağlamak, Büyükşehir imar planını hazırlamak, onaylamak ve uygulamak, yolların yapımı, bakım ve onarımını gerçekleştirmek, çevreyi korumak, ark ve dinlenme yerleri yapmak, kent içi taşımacılık, su, kanalizasyon, ısıtma, yangın söndürme hizmetlerini yerine getirmek, toptancı halleri kurmak ve işletmek sayılmıştır. İlçe belediyeleri ise, Belediye Kanununda yer alan

ancak 3030 sayılı yasayla Büyükşehir Belediyelerine verilmeyen görevleri yapmakla yükümlüdürler. Bunun yanında yeşil alanlar, bahçeler, parklar, toplumsal ve kültürel hizmetler, toptancı halleri ve mezbahaları yaptırmak gibi görevleri de Büyükşehir belediyesi yanında yerine getirmekle yükümlüdürler (Yeter, 2002:44-45).

İlçe belediyeleri, yerel halka hizmet vermek amacıyla yapacakları faaliyetlerde anakent belediyesinden izin almak durumundadırlar. Özellikle ilçe ve anakent belediyesi arasında anlaşmazlık olduğu zamanlarda gelir, görev ve yetkiler açısından ilçe belediyelerinin eli kolu bağlanmaktadır (Görmez, 1993:25).

Yasayla ilk olarak bir yerde Büyükşehir idaresinin kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, şayet yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür (Özgür, 2008: 152). Ancak nüfusun fazlalığı ilçe belediyelerinin gereği gibi hizmet yapmalarını engellemekte, dolayısıyla iki kademeli metropoliten yönetimden beklenen fayda sağlanamamaktadır. Bunun için ilçe belediyesi tabirinden uzaklaşılarak Büyükşehir alt belediyesi deyimini kabul edilmesi böylece bir ilçe içerisinde birden fazla belediye oluşturulması gündeme gelmiştir (Yeter, 1991:155).

Böylece metropoliten özellik göstermemesine karşın, başka bazı il merkezlerinde de yasa ile alt kademe belediyeleri oluşturularak Büyükşehir belediyesi kurulması yoluna gidilmiştir. 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Kayseri ve Samsun bu gelişmeler sonucunda Büyükşehir ilan edilmiştir (Tekel, 2002:44).

Son olarak da 2000 yılında Adapazarı'nın Büyükşehir Belediyesi olmasıyla birlikte hem ilçe belediyesi hem de alt kademe belediyesi özelliği taşıyan ve aslında bugünkü 5216 sayılı yeni yasanın özellikleriyle uyumlu karma bir model oluşturulmuştur. 1999 depreminin ardından sorunları çözmek ve daha dağınık hale gelen yerleşimi bir plan çerçevesinde düzene koymak amacıyla Büyükşehir Belediyesi sıfatı kazanan Adapazarı'nın bu ayrıcalıklı ve karma modelinin nedeni Sakarya ilinin halen il merkez belediyesi olarak kalması fakat aynı zamanda belde belediyesi olan

Adapazarı'nın ilçe, belde ve köyleri kapsamak üzere Adapazarı Büyükşehir Belediyesi'ne dönüştürülmesinden kaynaklanmaktadır (Özgür, 2008b: 153-155).

Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinde vücut bulan metropoliten alanlar ulusal kalkınmanın motoru görevini üstlenmektedirler. Gerek yasal düzenlemelerle gerek de uluslararası çalışmalar ve antlaşmalarla şekillenen Yeni Türk Kamu Yönetimi sistemi, yerel yönetim birimlerine verdiği geniş yetkileri gerekçelendirirken, metropoliten alanların küresel pazar canlılığını koruyabilecek birimler olduğunu ileri sürmektedir.

Metropoliten kentler birer yenilik merkezi ve çalışma hayatının geliştiği alanlar olarak, yabancı yatırımların, uluslararası ticaretin ve iletişimin ülkeye giren kısmının önemli bir bölümünün toplandığı yerlerdir. Özellikle küresel ya da ulusal ve bölgesel ulaşım aksları ağında yer alan kentler, diğer yerleşim merkezlerine göre daha yüksek oranda büyüme ve gelişme şansına sahiptir. Kent altyapısındaki modern ulaşım ağları, devasa binalar, finansal bölgeler, haberleşme ve benzeri alanlardaki ilerlemeler küreselleşmenin bir sonucudur. Metropoller, iletişim hizmetlerinin en iyi sunulduğu mekânlar olarak küresel ekonomide büyük bir pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motoru durumuna gelmişlerdir (Tuzcuoğlu, 2007: 48-49).

Ulusal kalkınma stratejisi, 9. Kalkınma Planı'nda belirtildiği gibi küresel gerçekliğe uyumlu bir biçimde ulusal olmaktan uzaklaştırılarak küresel/yerel ekseninde kurgulanmaya başlanmıştır. Ekonominin temel işleyiş dinamiği metropoliten alanlarda, küresel alışveriş ağlarına bağlanmak suretiyle işletilecektir. Rekabetçiliğin bir değer olarak mikro iktisat alanından, yani pazarda faaliyet gösteren firmalardan, kamu yönetimine, yani kamu idarelerine doğru yayılması esas itibarıyla yerel ekonomik kalkınmanın temel unsurudur. Hem ülke içinde hem uluslararası düzeyde metropoller, tıpkı piyasa koşulları içinde pazar paylarını artırmak isteyen firmalar gibi, kendilerine gelebilecek yatırımcıları çekmek için olanaklar sağlama üzerinden biçimlenen politikalara yönelmektedirler (Erençin, 2009: 4).

Böylece, küreselleşme süreci metropoliten alanlar için bir taraftan yerel kalkınma olanakları yaratmakta, bir taraftan da bu alanlarda yaşayanlar için yeni ve

güncel sorunlar doğurmaktadır. Bu açıdan küresel kentler bir taraftan refah ve bolluk mekânları iken diğer taraftan şiddetli zararların ve yoksunluğun yaşandığı alanlar olarak ortaya çıkmaktadır (Erençin, 2008: 770).

Günümüzde sayıları on altıyı bulan bu metropoliten kentler, demografik yapı, nüfus, göç, ekonomik yapı, çevresel değerler ve bu değerlerin yönetimi, dağılık gelişme, yerel birimlerin çokluğu, koordinasyon, planlama, ulaşım, altyapı ve yerel hizmetlerin etkin ve ekonomik sunumu vs. gibi birçok özellikleri bakımından öteki kentlerden farklı özgün bir yapı oluşturması sebebiyle diğer kentlere göre daha farklı bir kent yönetim modeline ihtiyaç duymaktadır (Özdemir, 2008: 16).

3.2. Metropoliten Alan Yönetimi

Metropoliten yönetimle ilgili siyasi kurumsal tartışmalar, esas itibariyle, metropoliten alanda merkezîyetçi ya da yerinden yönetimci yaklaşımların tercih edilmesinin yaratacağı sonuçlar bakımından ortaya çıkmaktadır (Erençin, 2005: 122).

Metropoliten özellik gösteren yerleşim yerlerinin yönetimine ilişkin iki temel yaklaşım söz konusudur. Birbirine hemen her noktada taban tabana zıt gözüken kamu tercihi ve klasik yönetim anlayışının metropoliten alan yönetimine bakışları temelde bir metropoliten alandaki yerel yönetim birimlerinin mutlak sayı, büyüklük ve kademe sayılarının sonuçları üzerinde odaklanmaktadır (Özgür, 2008a).

Kamu tercihi yaklaşımında her bir vatandaş için kendi ihtiyaçlarına en uygun vergi ve hizmet paketi tercih etme olanağını gerçekleştirmek üzere her bir kentsel alanda çok sayıda yerel yönetim birimi oluşturulmalıdır. Buna gerekçe olarak da metropoliten alanın bütününe yönetmek üzere oluşturulmuş tek bir birimin vatandaşlara daha uzak ve daha bürokratik olduğu anlayışıdır (Erençin, 2005: 123). Aynı bölgede farklı yerel yönetim birimlerinin varlığı, sundukları hizmetin türünde, kalitesinde, finansmanında, fiyatında ve kombinasyonunda farklılıklar meydana getirir. Bu farklılaşma ve çeşitlilik de farklı zevk, tercih ve ihtiyaçları olan, ödeme gücü ve isteği

ile hizmet kombinasyonu istekleri farklı olan vatandaşların teorik olarak da olsa kendilerine en uygun yerleşim birimini bulabilmelerine daha çok fırsat tanımaktadır (Özgür, 2008a).

Bu düzenleme ile metropoliten ölçekteki sorunlar ve bunlarla ilgili yetki ve sorumluluklar iki düzeyli bir yönetsel yapı arasında paylaştırılmaktadır. Tüm bölgeyi ilgilendiren stratejik konulardan sorumlu bir metropoliten kent yönetimi kurulurken daha yerel nitelikli, küçük ölçekli görevler alt yerel birimlere bırakılmaktadır. Başka bir ifade ile tüm kentsel bölgeden sorumlu olan üst düzeyde genel amaçlı bir metropoliten kent yönetimi kurulmakta ve bu yönetim planlama, eğitim, altyapı gibi stratejik hizmetleri üstlenmektedir. Alt yerel yönetimler ise tali yollar ve kanallar, sokak temizliği, aydınlatma çöp toplama gibi hizmetleri sunmaktadır (Özdemir, 2008: 27-28).

Kısaca yeni reform yaklaşımının ileri sürdüğü kamu tercihi görüşü; çok sayıda yönetim biriminde oluşan, ölçek ekonomilerini sağlayan ve kamusal hizmetlerde üretim ve sunumun birbirinden ayrı birimlerce gönüllü işbirliği içinde gerçekleştirildiği farklı bir kent örgütlenmesi önermektedir (Erençin, 2005: 123).

Klasik yönetim anlayışının metropoliten alan yönetimine bakışı da klasik kentsel reform yaklaşımıyla incelenebilmektedir. Bu anlayışa göre de, bir kentsel alandaki çok sayıdaki siyasi birim karmaşaya neden olur ve böyle bir parçalanmışlık rasyonel değildir ve bunun anlaşılır bir yanı yoktur (Özgür, 2008a). İdari sistemdeki aşırı parçalanmış yapının meydana getireceği sorunların üstesinden gelmek için, her bir metropoliten alanda idari birim sayısının azaltılması, mümkünse bire indirilmesi gerekmektedir. Merkezi yönetimin gerekçesi olan bütünsellik ihtiyacı, kamu hizmetlerinin eşit biçimde sunulması, kaynakların eşit biçimde tahsisi, ölçek ekonomilerinin yakalanması, hizmetlerin etkin yönetimi, metropoliten toprakların planlanması ile kamu politikalarının oluşturulması (Erençin,2005:123) açısından kaçınılmazdır.

Türkiye’de metropoliten alan yönetiminde kamu tercihinin nispeten uygun düşen uygulamalardan birisi, 1984 yılında uygulanmaya başlanan iki kademeli

metropolitan alan yönetim sistemidir (Özgür,2008a). İki kademeli metropolitan yönetimler; metropolitan alana yayılmış olan yerleşmelere hizmet götürebilmek ve bu hizmetin koordinasyonunu sağlamak amacıyla oluşturulmuş özel yönetim birimleridir (Turgut, 2004: 79). Büyükşehir statüsündeki kentlerimizde mevcut büyük ilçe belediyelerinin bölünerek yeni ilçe veya şube belediyelerinin oluşturulması da bunu destekler niteliktedir.

Türkiye’de metropolitan kentlerin yönetimine ilişkin yaşanan süreci 1984 öncesi ve 1984 sonrası olmak üzere iki başlık altında değerlendirmek mümkündür. Çünkü ülkemizde 1984 tarihinden önce yapılan düzenlemeler her ne kadar büyük kentlerin oluşturulmasına ve çevresindeki yerleşmelerin büyük kentlere katılımına yönelik açılımlar getirmiş ve bakanlıklar nezdinde önemli planlama çalışmaları yapılmış olsa da, bu alanlardaki yetki ve sorumlulukların tanımlandığı kanuni düzenlemeler ancak 1984 sonrasında gerçekleştirilmiştir (Özdemir, 2008: 21-22).

1982 Anayasası, il özel idareleri, belediyeler ve köylerin yanında, Kanunla “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebileceğini” öngörmüştür. Anayasanın yasama organına verdiği bu yetkiye dayanarak, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarılmış, böylece büyük şehirlerde iki kademeleri metropolitan yönetim modeli hukuken kurulmuştur. Yine Anayasanın 127. maddeye istinaden çıkarılan 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 4. md. Belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, büyükşehir belediye meclisi; ilçelerde, ilçe belediye meclisi oluşturulmasını, büyükşehir ve ilçe belediyeleri için ayrı belediye başkanları seçilmesi öngörülmüştür (Sezer ve Torlak, 2005: 90).

Türkiye’de geçmişte tecrübe edilmemiş ve ilk defa 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile hayata geçirilen büyükşehir yönetim sisteminin görev, yetki ve sorumluluk alanlarının paylaşılması anlamında yeterli ölçüde nesnel kriterlere sahip olmadığı, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının açık olarak ortaya konmadığı, büyükşehir yönetiminin mutlak bir egemenliğinin olduğu, büyükşehir

apında istenilen ölçüde planlama ve koordinasyon yapılamadığı gibi bir takım eksikliklerinin olduğu genel kabul görür bir tartışma konusu olmuştur. Yerel yönetim sisteminde yaşanan bu problemler, özellikle 2000’li yıllardan sonra yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması anlamında reform sayılabilecek nitelikte önemli çalışmaların başlatılmasına sebep olmuştur. Bu amaçla, ülke nüfusunun neredeyse üçte birini oluşturan metropoliten kentlerin yönetimi ile ilgili 20 yıl yürürlükte kalmış olan 3030 sayılı Yasa yerini 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’na bırakmıştır (zdemir, 2008: 25).

Türkiye’de, 2003 yılı ile başlayan kamu yönelimi reform sürecinde, metropoliten alan yönetiminde yaşanan küresel nitelikli gelişmelerin etkileriyle 2004 yılında yürürlüğe giren yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’yla birlikte büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelere göre yetki ve görev alanı genişletilmiştir. Bu genişleme Kanun’un hem büyükşehir belediyesinin görevlerini düzenleyen 7. maddesinde, hem mevcut büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişleten Geçici 2. maddesinde somutlaşmaktadır. (Erençin, 2008: 769).

Kamu Yönetimi Reformunu oluşturan kanunlarda temel vurgulardan birisi olan yerinden yönetimin güçlendirilmesi iddiası, Büyükşehirlerde ilçe ve ilk kademe belediyelerini kapsamamaktadır. Ulusal düzeyde yetki, görev ve sorumluluklar merkezden yerele aktarılırken, Büyükşehir statüsü tanınan alanlarda yerel yönetimler üzerinde oluşturulmuş olan farklı merkezin daha da güçlendirilmesiyle, gerçek yerel yönetim dışlanmakta, metropoliten alanlarda işlevler üstlenen farklı aktörler arasında işbirliği, paylaşım ve katılım mekanizmalarının geliştirilmesi yerine gelişmeler Büyükşehir yöneticilerinin inisiyatifine bırakılmaktadır (Erençin, 2005:129-130).

Günümüz Türkiye’inde metropoliten alan yönetiminde etkili olan iki kademeli yönetim sisteminin özelliklerinin yanı sıra, kamu yönetimi reformuyla birlikte daha önemli bir konuma gelen ve metropoliten alan olarak nitelendirilen Büyükşehir belediyelerinin, yönetim organlarından biri olan, Büyükşehir belediye başkanlarının yerel siyasetteki artan önemleri, metropoliten alan yönetimi konusunda dikkat çekmektedir.

Türkiye’de belediye yönetimini düzenleyen yeni yasal düzenleme, belediye yönetiminde belediye başkanının güçlü konumunu daha da arttırmıştır. Önceki belediye yasasında belediye başkanının, belediye meclisinin de başkanı olması, meclisin gündemini belirleyebilmesi ve meclisin başkan hakkında vereceği gensoru ve yıllık çalışma raporu hakkındaki yetersizlik önerge ve kararlarında aranan toplanma ve karar yeter sayılarının yüksekliği bakımından ayrıca belediye yönetiminde genel yetkili organ olarak nitelendirilmesinden dolayı güçlü olarak nitelendirildiği açıktır (Akbulut, 2007: 21).

Yapılan yeni düzenlemelerle belediye başkanının gensoru veya faaliyet raporu oylamalarıyla görevden düşürülmesi de zorlaşmıştır. Buna göre daha önce gensorunun kabul edilmesinde ve faaliyet raporunun yetersiz görülmesinde belediye meclisi üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun oyu yeterli görülmüşken, yeni yasal düzenlemelerle bu oran 3/4’e çıkarılmıştır. Böylece belediye meclisinin belediye başkanını denetlemesinde en etkili yaptırım olan görevden düşürme işlemesi zor bir hale getirilmiştir (Erençin,2007b: 343). Bir diğer farklılık ise eski yasa uyarınca belediye meclis üyelerinden her biri gensoru önergesi verebilirken yeni düzenlemeyle meclis üye tam sayısının en az 1/3’ü oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebileceği ifade edilmiştir (Tek, 2004: 192).

3030 sayılı Büyükşehir belediyeleri yasasında Büyükşehir belediye başkanına meclis kararını yeniden görüşülmek üzere iade yetkisi tanıyan hüküm, yeni genel belediye yasasında tüm belediye başkanlarına tanınmıştır (Akbulut, 2007: 22). Düzenlemelerde belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine geri gönderebileceği, yeniden görüşülmesi istenen kararların da ancak belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun ısrarı ile kesinleşebileceği öngörülmüştür. Daha önce bir kısmı doğrudan bir kısmı da yasada gösterilen yönetsel vesayet makamının onayı ile yürürlüğe giren belediye meclisi kararlarının tümü artık, belediye başkanının geciktirici vetosuna tabi tutulmaktadır (Erençin, 2007b: 342). Böylece bu reform yasası mülki yöneticilerin belediyeler üzerindeki vesayet denetimini zayıflatmış, buna karşılık belediye başkanını bir iç vesayet organı olarak konumlandırmış ve daha da güçlendirmiştir. Özellikle Büyükşehir belediyelerinde, Büyükşehir belediye başkanları

hem Büyükşehir belediye örgütünde, hem de ilçe ve ilk kademe belediyelerinde tek adam olarak öne çıkarılmıştır (Akbulut, 2007:22).

Bunun haricinde belediye meclisinin feshi ile ilgili düzenlemeler, belediye başkanının sorumluluklarını arttırması nedeniyle dolaylı bir biçimde belediye başkanının, belediye meclisine göre daha güçlü bir statü kazanmasını sağlamaktadır. Yapılan yeni düzenlemeyle birlikte, belediye meclisi, ancak belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasal konularda karar alırsa fesh edilebilecektir. Böylece yine dolaylı yoldan belediye başkanının, belediyenin siyasetle ilgisinin kurulması ve sürdürülmesini sağlaması yönünden sorumluluğu artmaktadır (Erençin, 2007b: 343).

Belediye başkanının görevlerinde görülen en önemli değişiklik 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesinin (b) bendi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18. maddesinin (b) bendinde yer almaktadır. Buna göre belediye başkanı, "Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak" ile görevli kılınmıştır (Erençin, 2007b: 344).

Stratejik planlama ile ilgili olarak belediye başkanının rolünü belirginleştiren düzenleme 5018 sayılı Kanun'un 11. maddesinde yer almaktadır. Buna göre; belediyelerde belediye başkanı üst yönetici olarak öngörülmüş; üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altodaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden sorumlu tutulmuşlardır. Yeni yasal düzenlemelerle belediyelerin yetki ve sorumluluk alanları genişletilirken, yetki ve sorumluluklar stratejik plana bağlanmakta, stratejik planı katılımcı yöntemlerle yapma, uygulama ve denetleme yetkileri de belediye başkanında toplanmaktadır. Böylece stratejik plan aracılığıyla

belediye başkanının hem belediye içindeki konumu güçlenmekte hem planı yapma ve uygulama aşamalarının gerektirdiği yerel ağları oluşturma ve denetleme olanağı güçlenmektedir (Erençin, 2007b: 345).

Diğer taraftan büyükşehir belediye başkanları, temel kalkınma politikasının rekabetçilik üzerinde kurgulanan yerel ekonomik kalkınma anlayışına dayandırılmasını ve yerel yönetimden yerel yönetişime doğru yönelişin sağladığı güç odaklarına yaslanarak siyaset üretme olanaklarını kullanarak daha da güçlü hale gelmektedir (Erençin, 2009: 10).

Bir taraftan kenti yatırımlar için çekici hale getirmek, diğer taraftan da bu gelişmeyi kentte stratejik paydaşlarla ortaklık yaklaşımı içinde yürütmek belediye başkanının liderlik başarısına bağlı olmaktadır (Erençin, 2008: 771).

3.3. Metropoliten Siyasal Liderlik

Yönetişim perspektifinde seçilmişlerin rolü ve önemi azalmakta, onlara yüklenilen rol, yönetim süreçlerinin geliştirilmesi ve kamu-özel sektör kaynaklarının bir araya getirilmesi ile sınırlandırılmaktadır (Demireğen, 2007: 112). Yönetişim kavramıyla birlikte bireysel hakların demokratik yönüne vurgu yapılmakta, kamu sektörüne yönelik düşmanca tavırlar beslenmekte ve topluluk doğasını ikinci plana itmektedir. Bu durum yeni yönetsel liderlik rollerini yansıtmaktadır. Uygun liderlik rollerini geliştiren ahlaki ve kültürel sorumluluktan çok bireysel sözleşmeciliğe ve buna yönelik dürtülere vurgu yapan liderler “toplu çıkarlara ve politik kurallara çok dikkat çeken turistler” gibi davranabilmektedirler (Christensen ve Legreid, 2004: 152).

Yönetişimin mekanizmaları; gerek bölgesel gerekse ekonomik açıdan, liderliğin önemine vurgu yapmak, liderliği geliştirecek öğrenen çevreyi oluşturmak, yönetimler için yönetici ve icracı lider anlayışını geliştirmek şeklinde özetlenebilecek yeni stratejik roller önermektedir (Özer, 2005: 280).

Düzenleyici devlet modeli, merkezde güçlü birimlerin oluşturulmasını gerektirir; bu düşünce reformlar için güçlü siyasal liderliğe yapılan vurguda kendini göstermektedir. Değişimlere ayak uydurmak üzere geliştirilen reformlar, sürekli ve hızlı bir şekilde yenilenmeyi gerektirecektir. Bu sürece ise, güçlü bir siyasal liderliğin eşlik etmesi gerekmektedir. Yani sonuçlarına bir süre “dayanılacak” bir yapılanma değil, süregelen bir süreç tarif edilmektedir (Bayramoğlu, 2003: 157).

Metropolitan siyasal liderlik, olanakların değerlendirilmesinde ve sorunların hafifletilmesinde önemli bir araç olarak gündeme taşınmaktadır. Metropolitan siyasal liderlik özellikle Batı Avrupa'da güçlü biçimde desteklenmektedir. Bu destek ise yeni siyasal kültür, Avrupalılaşma, kurumsal aktarım ve ağ demokrasisi varsayımları ile açıklanmaktadır. Bu varsayımlar üzerine tartışmalar değişen seçkin ve vatandaş değerlerini yansıtan yeni bir siyasal liderlik türünün ortaya çıktığını belirlemektedir. Değişim siyasetin yöneldiği değerlerin geleneksel çizgiden uzaklaşarak, çevre, sürdürülebilir kalkınma, her tür ayrımcılıkla mücadele, azınlık hakları gibi konularda yoğunlaşması biçiminde kendisini göstermektedir (Erençin, 2007b: 337). Böylece güçlü liderliğe yönelik bir taraftan meşruiyet krizine bir yanıt niteliği taşıırken, diğer taraftan yerel liderlerin büyük ve karmaşık ağları yönelebilmeye gücüne vurgu yapmaktadır. Metropolitan siyasal liderlik kamu hizmetlerinin yönetiminden çok yerelliklerin yönetimini amaçlayan siyasal kararlarda yoğunlaşmaktadır (Erençin, 2008: 770).

Yerel yönetim anlayışı içinde yerelliğin sorunlarına sadece kendi kafası içinde çözüm üreten, söz konusu yerellik içinde tek kamusal aktör olarak tüm saygınlığı kendisinde toplamak isteyen buyurucu başkanın yerini, yöneticisi olduğu yerelliğin ortak aklını harekete geçirecek bir lider olan başkan alacağı ileri sürülmektedir (Tekeli,2003:13).

Merkezinde iktisadi karşılıklı bağımlılık yer alan küreselleşme; yeni üretim alanlarının ve düşük ücretlerin olduğu esnek istihdam ekonomilerinin ortaya çıkışı, sendikaların etkisinin azaltılması, buluş ve teknolojilerin geliştirilmesinin devletler tarafından desteklenmesi, iletişim teknolojisinde gelişmeler, küresel kent kavramının ortaya çıkışı, finans sektörünün serbestleştirilip uluslararası hareketlere olanak

sağlanması ve çok uluslu şirketlerin öneminin artması ile yerel yönetimleri ve yerel siyasal liderlik biçimlerini etkilemektedir. Bu süreç içinde kazanan ve kaybeden kentler ortaya çıkmakta, yenilikçi ve sürdürülebilir kentler başarılı örnekleri oluşturmaktadır (Erençin, 2008: 769).

Bu anlamda metropoliten kentlerin yönetiminde söz sahibi olan Büyükşehir Belediye Başkanları yöneticilik vasfından liderlik vasfına doğru gelişen bir profil çizmekte, yenilikçi ve sürdürülebilir –kazanan- kentler oluşturmak için yeni vasıflara bürünmektedirler. Böylece yönetici konumunda olan Büyükşehir Belediye Başkanları, yönetim kavramının uygulanışı yönünden şekil değiştirmektedirler.

Yönetici, yönetim fonksiyonlarını gerçekleştirmek için gereken otoriteye sahip olan, istenilen işleri amaçlayan uygun yerine getirilmesi için atamayla iş başına gelen kişidir. Liderlik ile yöneticilik arasında temel bazı farklılıklar söz konusudur. Lider kişisel özellikleriyle ön plana çıkarken; yönetici, belli bazı formatlar çerçevesi içerisinde iş başına gelmektedir. Lider informal ilişkiler tarafından ve kendi öncü rolüyle toplumu istediği yöne sevk ederken; yönetici; yönetici, yasak prosedürlerle kendine bağlı olanları sevk etmektedir (Ekinci, 2002:181).

Yönetici, otoritesini biçimsel (yasal) kurullardan alırken; lider ise gücünü kendi karizmasından alır. Liderlik; durumlara, yeteneklere, davranış stillerine ve özelliklere göre değişir. Güç ve otorite, liderlik için vazgeçilmez değerdir. İyi bir lider, bu özellikleri kendi bünyesinde bulunduran ve gerekmedikçe kullanmayandır. İyi bir lider, toplumu yönetmek yerine, yönlendirmeyi ön plana alan; insanlara güvenen, iyi bir empati kurabilen, çok yönlü düşünen, amaçları gerçekleştiren ve taktikten çok stratejik önerilere sahip bir vizyon taşıyan kişidir. Gücü gaye edinen lider, içinde bulunduğu çevrenin prim yapan değerlerin taşıyıcısı ve öncüsü olmaya çalışır. Toplumda geçerli olan değerleri kullanarak –manipüle ederek- iktidar sahibi olmaya çalışır. Güç veya iktidar, her bir lider için vazgeçilmez bir araçtır. Toplum için önemli olan liderin bu gücü nasıl kullandığıdır (Ekinci, 2002: 182-186).

Türkiye'de metropoliten siyasal liderler, öncelikle Türk yerel yönetim

sisteminde hakim olan güçlü başkanlık sistemi ve yerel seçim kurallarının oluşumuna büyük katkı yaptığı başkana bağlı meclis yapısı nedeniyle büyük şehirlerin temel yönlendirici gücü olarak görülmektedir. Ancak bu geleneksel güç kaynakları yeni belediye düzenlemeleri ile önemli bir dönüşüme uğratılmıştır. Bu açıdan örneğin 1984 tarihli ve 3030 sayılı Yasa'nın büyükşehir belediye başkanına sağladığı geniş yetkilerin büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında ortaya çıkan sorunların kaynaklarından birisi olduğu, bu yapının 2004 tarihli ve 5216 sayılı Yasa ile sürdürüldüğü tespiti aslında yeni düzenleme ile stratejik gücü artırılan büyükşehir belediye başkanının, diğer belediyelerin sorun üretmesini olanaksız kılacak araçlara sahip kılındığı gerçeğini göz ardı etmektedir (Erençin, 2009: 9).

Türkiye’de belediye yönetimini düzenleyen yeni yasal düzenleme, belediye yönetiminde belediye başkanının güçlü konumunu daha da arttırmıştır. Bunu, işletmeci belediyeciliğin temel unsurlarından olan, girişimci yöneticilik kapsamında bir uygulama olarak değerlendirmek gerekir (Akbulut, 2007: 21). Büyükşehir belediye başkanları da büyükşehir sisteminin yürütücüleri olarak bir taraftan girişimci başkanlık örnekleri oluşturmak istemekte diğer taraftan geleneksel siyasal kültürün artık dar gelen kalıplarından sıyrılmaya uğraşmaktalar (Erençin, 2009: 3). Bu nedenle büyükşehir belediyeleri kent ölçeğinde faaliyet gösteren kişi ve kurumların, kente ait sorun ve konuları ele alarak sürdürdükleri bir yerel iktidar mücadele mekânı olmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlamalarla desteklenen çok aktörlü yönetim yapısı, sistemin siyasal olan ve olmayan aktörlerinin bir şekilde yerel siyaseti doğrudan ya da dolaylı etkileyen unsurlar olarak faaliyet göstermelerine sahne olmaktadır. Kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda çok aktörlülük nedeniyle ortaya çıkan karmaşık yapıyı istikrarlı ve işler hale getirecek yaratıcı, uzlaşma oluşturunca, dengeleyici ve girişimci bir liderlik anlayışı gerekmektedir. Bu çerçevede metropoliten alanlarda hem küresel gelişmelere kentin ayak uydurmasını sağlayacak hem yönetişimin yarattığı olumsuz etkileri bertaraf etmeyi amaçlayarak aktörleri yönlendirebilecek yeni bir liderlik tipi oluşmaktadır (Erençin, 2008: 768).

Türkiye’de 1984 yılından günümüze kadar altı kez yerel seçim sonucu

koltuğunu dolduran Büyükşehir belediye başkanlığı ülkemizde kırk dokuz kişinin (bkz. Ek 1.) yönetimine tanıklık etmiştir. Reform süreciyle birlikte artan bir öneme sahip olan Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri çeşitli yasalarla günümüze kadar şekillenirken dikkati çeken nokta meydana getirilen her yasada güçlenen bir Büyükşehir belediye başkanı profili çizmesidir. Son olarak 5216 sayılı yasayla şekillenen Büyükşehir belediye başkanının konumu görev ve yetkileri itibariyle bir hayli önem arz ederken, bu kişilerin bireysel inisiyatiflerini kullanmalarına, güçlü konumları nedeniyle liderlik özelliklerini ön plana çıkararak yerel yönetimlerde merkezi otoritenin büyük ölçüde önem kaybederek yerele inmesine fakat yerelde de birey üzerine geçmesine neden olmaktadır.

Ülkemizde ilk olarak 3030 sayılı yasa ile 1984 yılında kurulan Büyükşehir Belediyeleri, daha sonra 5216 sayılı yasa ile son halini almıştır. Günümüzde sayısı 16 olan Büyükşehir Belediyelerimiz, kuruluş yılından itibaren 49 Büyükşehir Belediye Başkanına görev alanı sunmuştur.

5216 sayılı yasanın 17. maddesi gereğince büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilen Büyükşehir belediye başkanlarının, reform süreciyle birlikte güçlenen konumları ilgiyi liderlik görevi üstlenen bu kişilerin ortak vasıflarının olup olmadığının incelenmesine çekmiştir.

Nitekim Güler'in 1993 yılında yayınladığı çalışmasında 1989-1994 dönemi belediye başkanlarının profilleri incelenmiştir. Yazar çalışmasında, "Türkiye ölçeğinde yerel temsilciler hakkında bilgi alınabilecek tek kaynak, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından tutulan listelerdir ve bu listelerde belediye başkanlarının adı, soyadı, eğitim düzeyi, mesleği ve partisi yer almaktadır." diye belirterek, konu üzerinde yapılmak istenen çalışmalarda kaynak sıkıntısını dile getirmiştir. Güler'in çalışma verilerinin ve çeşitli kitap ve internet kaynaklarının da yardımıyla ilerleyen kısımda Türkiye'de 1984-2009 yılları arasında görev yapan Büyükşehir Belediye Başkanları profili oluşturulmaya çalışılmıştır.

3.4. Türkiye’de Metropoliten Liderler (1984-2009)

Türkiye’de büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri ilk olarak 1984 yılında başlamış ve son olarak da 2009 yılında yapılan yerel seçimlerle metropoliten liderler Büyükşehir belediye başkanlığı koltuğundaki yerlerini almışlardır. 1984 yılından 2009 yılı yerel seçimleri dahil olmak üzere geçen süre zarfında toplam 49 kişi Büyükşehir belediye başkanlığı unvanını almıştır ve son seçim liderleri hala bu unvanlarını korumaktadırlar.

İlk defa 1984 yılında oluşturulan Büyükşehir belediyeleri daha önce belediye statüsünde yer almaktaydı. Bu nedenle 1984 yılından itibaren günümüze kadar seçilen bu kişilerin, Büyükşehir belediye başkanlığı unvanı almadan önce belediye başkanlığı yapıp yapmadıkları incelenmiştir. Yapılan bu incelemede, her ne kadar belediye başkanlığı yapmış olan kişilerin, o dönemdeki başarıları dolayısıyla mı Büyükşehir belediye başkanlığı koltuğuna uygun görüldükleri veya belediye başkanlığı yapmamış kişilerin neye dayanarak seçildikleri tartışılmak istense de elde edilen verilerle bu çalışmayı yapmak mümkün olmamıştır. Yine de seçilen kırk dokuz Büyükşehir belediye başkanının bu unvanı almadan önceki konumları incelendiğinde yirmi kişinin daha önce bir belediyede belediye başkanlığı yaptığı, geriye kalan yirmi dokuz kişinin ise daha önce hiç belediye başkanlığı yapmamış* olan kişilerden seçildiği tespit edilmiştir.

1984 yılı yerel seçimlerinden başlayıp 2009 yılı yerel seçimleri de dahil olmak üzere Büyükşehir belediye başkanlığı koltuğuna oturan kırk dokuz kişinin, seçildikleri partilerinin siyasi yelpazedeki konumlarına bakılarak, o dönemde iktidar olan mevcut siyasi görüşün karşılaştırılması suretiyle, iktidar yönetiminin Büyükşehir belediye başkanı seçimindeki etkisi kısaca tartışılmak istenmiştir.

* Yapılan araştırmada yedi kişinin daha önce belediye başkanlığı yapıp yapmadığı tespit edilemediğinden dolayı bu kişilerin sayısı da daha önce belediye başkanlığı yapmamış olan kişi sayısına eklenmiştir.

Yıllara göre yerel seçim sonuçları ve mevcut siyasi iktidar görüşü** incelendiğinde ortaya Tablo 1.'deki sonuçlar çıkmaktadır;

Tablo 1.

Yerel Seçim Yapılan Yıllar	Mevcut Siyasi İktidar	Büyükşehir Belediyesi Sayısı	Sağ Görüşlü Parti Mensubu B.Ş.B. Başkanı Sayısı	Sol Görüşlü Parti Mensubu B.Ş.B. Başkanı Sayısı
1984	Anavatan Partisi	3	3	-
1989	Anavatan Partisi	8	2	6
1994	Doğru Yol Partisi	15	12	3
1999	Demokratik Sol Parti	15	7	8
2004	Adalet ve Kalkınma Partisi	16	12	4
2009	Adalet ve Kalkınma Partisi	16	11	5

Yukarıdaki tabloya göre, 1984 yılında mevcut siyasi iktidar görüşüyle, seçilen Büyükşehir belediye başkanlarının mensup oldukları siyasi partilerin görüşleri birbiriyle örtüşmektedir. 1989 yılına bakıldığında ise, mevcut siyasi iktidar görüşünün 1984 yılı yerel seçimlerindeki iktidarla aynı olduğu gözlemlenmekte fakat yerel seçim sonuçlarına göre Büyükşehir belediye başkanlarının siyasi partilerinin mevcut iktidar görüşüyle örtüşmeyen bir siyasi görüşü temsil ettikleri görülmektedir.

1994 yılı seçimlerine bakıldığında, mevcut siyasi iktidarın sağ görüşlü bir partinin elinde olduğu görülürken, yerel seçim sonuçları itibariyle de Büyükşehir belediye başkanlarının büyük bir kısmının aynı siyasi görüşe mensup partilerden seçildiği gözlemlenmektedir. 1999 yılı yerel seçim sonuçlarına bakıldığında ise; bu

** Yapılan çalışmada Anavatan Partisi, Adalet ve Kalkınma Partisi, Doğru Yol Partisi, Refah Partisi, Fazilet Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi sağ görüşte yer alan partiler olarak, Sosyal Demokrat Halkçı Parti, Cumhuriyet Halk Partisi, Demokratik Sol Parti, Halkın Demokrasi Partisi, Sosyal Demokrat Halk Partisi, Barış ve Demokrasi Partisi sol görüşte yer alan partiler olarak ele alınmıştır.

sefer mevcut iktidar partisinin sol görüşlü olduğu, ancak yerel seçim sonuçlarına göre seçilen Büyükşehir belediye başkanlarının siyasi görüşleri itibariyle dikkat çekecek farkta bir siyasi görüş dağılımlarının olmadığı, hemen hemen aynı sayıda sağ ve sol görüşlü parti mensubu adayının Büyükşehir belediye başkanı olarak seçildiği gözlemlenmiştir.

2004 yılı seçimlerine bakıldığında 1994 yılı yerel seçimlerine benzer bir tablo ortaya çıkmaktadır. Mevcut siyasi iktidarın sağ görüşlü bir parti olduğu ve yerel seçim sonuçları itibariyle de seçilen Büyükşehir belediye başkanlarının geneline yakın bir kısmının sağ görüşlü parti mensubu kişilerden seçildiği gözlemlenmiştir. Son olarak 2009 yılı seçim sonuçlarında yine 2004 yılı seçim sonuçlarına benzer sonuçlar olduğu gözlemlenmektedir. Yalnızca bir Büyükşehir Belediyesinde meydana gelen değişiklikte sol görüşlü partiler 2004 yılı seçim sonuçlarında 4 Büyükşehir Belediyesiyle sınırlandırdıkları kazanımlarını 5'e çıkardıkları gözlenmiştir.

Yapılan bu incelemeler sonucunda ortaya çıkan tabloda mevcut siyasi görüşün Büyükşehir belediye başkanı seçimini etkilediğini söylemek güçtür. Her ne kadar 1984, 1994, 2004 ve 2009 yılı seçim sonuçları bu düşüncüyü destekle nitelikte gözükse de 1989 yılı seçim sonuçlarındaki durumun tam tersi olması ve yine 1999 yılı seçim sonuçlarında ortaya dengeli bir durum çıkması bu görüşün kabul edilebilirliğini engellemektedir.

İncelenen tabloya ve elde edilen verilere bakıldığında seçim dönemlerindeki mevcut siyasi iktidar partisinin, yerel seçimlerde Büyükşehir belediye başkanı seçimlerini etkilediği söylenememektedir.

Seçilen Büyükşehir belediye başkanlarının, eğitim düzeyleri ve seçim öncesi aldıkları görevler itibariyle mensup oldukları meslek kolları incelenmiştir. Yapılan incelemede başkanların eğitim durumu, ilkokul, ortaokul, lise veya meslek lisesi ve yüksekokul olarak değerlendirilmiş olup eğitim düzeyi bilinmeyen Büyükşehir belediye başkanları sayısı da ayrı olarak değerlendirilmiştir. Buna göre 1984-2009 yılları arasında seçilen kırk dokuz Büyükşehir belediye başkanının sadece birinin eğitim

düzeyi tespit edilememiş olup, üçünün lise veya meslek lisesi mezunu olduğu ve geriye kalan kırk beş kişinin fakülte mezunu olduğu tespit edilmiştir.

Büyükşehir belediye başkanlarının mesleki dağılımları ise Güler'in "meslek temelli sektör sınıflandırması" (Güler, 1993) nazarında ele alınmıştır. Buna göre meslek sektörleri; tarım, sanayi, inşaat, ticaret, hizmetler ve diğer olarak sınıflandırılmış olup, Büyükşehir belediye başkanı olmadan önceki meslek hayatı hakkında bilgi edinilemeyen başkanlar da ayrıca belirtilmiştir.

Yapılan araştırma sonucunda kırk dokuz Büyükşehir belediye başkanının sayısal olarak meslek sektörlerindeki dağılımları tam olarak tespit edilememektedir. Bunun nedeni kişilerin Büyükşehir belediye başkanı olmadan önce birden çok sektörde görev almalarıdır. Aynı zamanda daha önce gerek belediye başkanı sıfatıyla gerek de bir siyasi parti lideri olarak görev yapan kişilerin bu sektör sınıflandırılmasında tam olarak hangi sektörde yer alacakları tespit edilememiş olmakla birlikte genel itibarıyla "Diğer" olarak nitelendirilen sektör altında ele alınmışlardır.

Yapılan araştırma yüzdelik dilim olarak değerlendirildiğinde; Büyükşehir belediye başkanlarının %15'inin seçilmeden önceki meslek sektörleri tespit edilememiş olmakla birlikte, seçilmeden önceki meslek hayatlarında Büyükşehir belediye başkanlarının, %2'si tarım sektöründe, %4'ü sanayi sektöründe, %4'ü ticaret sektöründe, %10'u inşaat sektöründe, %20'si hizmet sektöründe ve %55'inin ise diğer sektör olarak nitelendirilen meslek gruplarında çalıştığı tespit edilmiştir.

Son olarak kırk dokuz Büyükşehir belediye başkanının, ilk olarak Büyükşehir belediye başkanı olarak göreve seçildikleri dönemdeki yaş durumları değerlendirilerek, Büyükşehir belediye başkanı olanların yaş dağılımlarındaki dâhil oldukları yaş aralıkları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Yapılan araştırma sonucunda kırk altı Büyükşehir belediye başkanından ikisinin doğum tarihlerinin tespit edilememesi sonucunda Büyükşehir belediye başkanı oldukları yıllardaki yaşları hesaplanamamıştır. Diğer Büyükşehir belediye başkanlarının

yaş dağılımı ise belirlenen yaş aralığı standardına göre; 25-34 yaş aralığında üç kişinin, 35-44 yaş aralığında on bir kişinin, 45-54 yaş aralığında yirmi bir kişinin ve son olarak 55 ve üstü yaş aralığında ise on iki kişinin Büyükşehir belediye başkanı olarak seçildiği tespit edilmiştir.

Günümüze kadar seçilen Büyükşehir Belediye Başkanlarının seçimlerde tercih sebebi olmalarını gösterebilecek ortak özelliklerinin bir çıkarımı yapılmaya çalışılmıştır. Ancak görüldüğü üzere yapılan incelemelerde ortak verilerin tespit edilmesi bir hayli güçtür. Yalnızca eğitim düzeyi olarak yüksek öğretim almış olmaları itibariyle birleşme gösteren Büyükşehir belediye başkanları gerek yaş dağılımları gerek de seçilmeden önceki meslek gruplarına bakıldığında ortak bir özellik göstermemektedirler. Bunun yanında meslek dağılımları incelendiğinde tarım sektöründe ortaya çıkan durum dikkat çekmektedir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının Türk Kamu Yönetimi sistemimizdeki yansımalarını Büyükşehir Belediye Başkanlığı nezdinde incelemek istediğimizde, yönetim sistemimize yeni eklenen “stratejik planlama” anlayışının etkileri yadsınamaz özelliktedir. Bu nedenle son bölümde stratejik metropoliten alan yönetimi incelenerek, stratejik planlar doğrultusunda metropoliten siyasal liderlerin etkinlikleri irdelenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin stratejik planları doğrultusunda Büyükşehir Belediye Başkanlarının günümüzdeki “siyasal liderlik” konumları ve özellikleri hakkında çıkarımlar yapılmıştır.

IV. BÖLÜM

4. Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama

Dünyada yaşanan hızlı kentleşme ile birlikte, nüfusun büyük bir bölümü kentlerde yaşamaya başlamış, kentsel ihtiyaçlarda buna paralel olarak büyümüş ve altından kalkılması çok güç hale gelmiştir. Kentsel ihtiyaçların oransal olarak artışının yanı sıra ihtiyaçlarda çeşitlenme de meydana gelmiş, beklentilerde farklılaşmalar olmuştur. Hızla artan ve çeşitlenen kentsel ihtiyaçlar, bu hizmetleri kentlerde karşılamakla yükümlü olan yerel yönetimlerin, daha etkin, verimli hizmet verme zorunluluğunu ortaya koymuştur. Kıt kaynakları etkin ve verimli bir şekilde kullanarak kentsel ihtiyaçların üstesinden gelmek için, yeni yönetim anlayışları geliştirmeyi ve uygulamayı, demokratikleşmeyi, halka dönükleşmeyi gerekli kılmıştır. Kamu hizmetlerinde yerelleşme eğilimleri, halk merkezli hizmet sunma insan haklarını ön plana alarak insana yakışır bir çevre, yaşanabilir ve sürdürülebilir bir yerleşim imkânı sunma ve çevre konusundaki bilinçlenme konularındaki değişim ve yaklaşımlar, çığ gibi büyüyen ve her geçen gün çözülmesi zorlaşan kentsel sorunlar, kentte bu hizmetlerden daha çok sorumlu olan yerel yönetimleri, bir takım arayışlara itmiş ve yeni yönetim anlayışlarının uygulanmasını gündeme getirmiştir (Yüksel, 2002: 31-36).

1980’li yıllardan itibaren batıda uygulanmaya başlayan ve Türkiye’yi de etkisi altına alan neoliberal politikalarla birlikte ortaya çıkan küreselleşme olgusu çerçevesinde, özelleştirme politikaları ve uygulamaları baskın olmaya başlamış ve böylece genelde merkezi devlet yapısı, özelde de yerel yönetimler ve büyükşehir yönetimlerinin yapılanması değişime uğramıştır. Gerek ulusal ekonomi gerekse yerel düzeyde büyükşehir belediyeleri BM, Dünya Bankası, IMF ve DTÖ gibi küresel örgütlerle eşgüdümlü bir şekilde çalışmaya başlamıştır. Küreselleşen ekonomide yerel yönetimlerin asli görevi yerel sermaye ile işbirliği içinde kendi yerleşmesini dışarıdan

gelebilecek sermaye için çekici hale getirmeye dönüşmüştür. Diğer bir deyişle, yerel yönetimler sermayenin ihtiyaçlarına duyarlı müdahale biçimleri geliştirmeye yönelmişlerdir (Olgun, 2006: 111-114).

Küresel düzeyde düşünmek ve yerel ölçekte karar verme sürecine girilerek (Ekinci, 2002:21), yeni sömürgeci anlayışın araçlarından biri olan ve bu çerçevede kamu yönetimini işletme yönetiminin anlayış ve teknikleriyle yönetme temeline dayanan yeni kamu yönetimi yaklaşımının uygulama araçlarından stratejik planlama, gelişmekte olan ülkelere uluslararası finans kurumları tarafından kredi verme koşulu olarak sunulmuştur (Yıldırım, 2009a: 44).

Bir kentin gelişimi, o kentin sahip olduğu potansiyelin iyi analiz edilmesi, ulusal ve küresel rekabet şartlarının doğurduğu fırsatlar ve tehditler çerçevesinde optimum politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile mümkündür (Kaya, 2007: 147). En azından rekabette fark avantajı yaratmak isteyen birçok kurum ve kuruluş stratejik yönetime önem vermek zorunda kalmıştır. İstedikleri sonuçları elde etmek üzere iç ve dış çevresiyle olan ilişkilerin düzenlenmesine, geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin belirlenmesine ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılacak faaliyetlerin planlanması, örgütlenmesi, uygulanması, koordinasyonu ve kontrol edilmesine ihtiyaç duyan birçok kurum ve kuruluş tarafından uygulanmaya başlanmıştır (Baytekin ve Vural, 2005: 299).

Stratejik planlama özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gündeme gelen ve değişik aşamalardan geçen bir yönetim anlayışıdır. İlk önceleri 'stratejik planlama' olarak gündeme gelmişse de daha sonra özellikle 1980'li yıllarda 'stratejik yönetim' olarak geliştirilmiştir. Dolayısıyla, stratejik planlamanın, stratejik yönetim kavramından ayrı düşünülmesi mümkün değildir. Stratejik planlama/yönetim önceleri özel sektör için geliştirilmiş bir yönetim modeli ise de daha sonra bu modelin kamu yönetiminde uygulanması tartışılmaya başlanmıştır. Bugün gelinen noktada sorun, stratejik yönetimin kamuda uygulanabilir olup olmaması değil, nasıl uygulanabileceğidir (Şentürk, 2007: 259).

Türkiye’de de son beş yıldır gerçekleştirilen kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir biçimde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik temel bir araç olarak “stratejik planlama” tekniği benimsenmiştir (Songür, 2008: 63).

Türkiye’de stratejik planlama ilk kez Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) ile gündeme gelmiştir. Türkiye’de stratejik planlamanın uygulanması özel sektörde eski olmakla birlikte, kamu kesiminde uygulanmasının gündeme gelmesi uluslararası gelişmelerin etkisiyle olmuştur. Bu gelişmelerle birlikte “mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla” 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile imzalanan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PEPSAL-1) yapılmıştır. Bu anlaşma: “Finans (bankacılık) ve kamu sektöründe Türkiye’nin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşullarını ve yerine getirilmesi gereken taahhütleri” içermiştir. Bu taahhütler üç ana başlık altında belirtilmiştir. Bunlar; makro ekonomik çerçevedeki reformlar, bankacılık reformları ve kamu sektörüne yönelik reformlardır. Bu taahhütlerden kamu sektörü reformu kapsamında “Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu” yapılması gereği belirtilmiş, bu kapsamda kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin artırılması ve stratejik planlamanın yaşama geçirilmesi öngörülmüş ve “stratejik yönetim ilk defa bu anlaşmada söz konusu olmuştur (Özberk, 2007: 39).

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda iktisadi planlama, ulus devletin ekonomideki düzenleyici gücünün tasfiye edilmeye başlamasıyla niteliksel bir dönüşüme uğramaya başlamıştır. Kapsam olarak bütüncül kalkınma planlamasından stratejik planlamaya doğru bir kayış eğilimi ortaya çıkarken, planlamanın niteliği ulusaldan uluslar üstüne kaymıştır (Soyak, 2003: 171).

Planlamanın, devletin ekonomik ve toplumsal yaşama müdahale araçlarından biri olarak kabul edilmesi durumunda ekonomiye tümüyle piyasa güçlerinin egemen olmasını hedefleyen yeni kalkınma anlayışında merkezin bir yerinin olamayacağı

açıktır. 1982 Anayasası, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak görevini devlete vermiştir. Ancak uygulamada durum farklılık göstermekle birlikte bu dönemde sorulması gereken temel bir soru; planlama, devletin toplumsal ve ekonomik süreci bilinçle yönlendirme aracı mıdır; yoksa devleti yeni sağ politikalar doğrultusunda yönlendirme, dönüştürme aracı mı olmalıdır? 1980 sonrasında planlama, yeni sağ politikalar doğrultusunda devleti dönüştürme aracı olarak kullanılmıştır (Yıldırım, 2009a: 34-35).

Planlama çevreye uyum sağlamanın bir aracı haline gelmiştir. Bu çerçevede sayısal hedeflerden ziyade nitel hedeflere ve özellikle çevreye uyum sağlamanın gerektirdiği hukuki ve kurumsal altyapı değişikliklerine özel önem verilmektedir. Bu sürecin Türkiye’de ulusal kalkınma planlarına yansımaları ise IMF, Dünya Bankası ve AB’nin öngördüğü hukuki ve kurumsal düzenlemelerin sorgulanmadan kabul edilmesi ve planın uluslararası finans kurumlarının amacına hizmet etmeye yönelik bir aygıt dönüşmesidir (Soyak, 2003: 172).

AB, 1999 yılında aday ülkelere ilettiği Katılım Ortaklığı Belgesi’nde, ülkelere “Ön Ulusal Kalkınma Planı” hazırlamalarını istemiş ve Kasım 2002 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan İlerleme Raporu’nda, ülkemiz için 2004–2006 yıllarını kapsayan ve bölgesel kalkınma stratejilerini de içeren bir Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlanması vurgulanmıştır. Bu plan doğrultusunda “kalkınma ajansları” oluşturulmuştur. Bu kalkınma ajansları ile bölgelerde hem ekonomik hem de politik açıdan yeni tip bir sosyo-ekonomik yapılanma öngörülerek, gelişme odakları olacak bu yeni bölgelerin, küresel rekabete ve yabancı sermaye yatırımlarına açılmakta kullanılacağı belirtilmiştir. AB’ye uyum sürecinde oluşturulan bu ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan sorumlu örgüt DPT Müsteşarlığı’dır. Ön Ulusal Kalkınma Planı ile uygunluğu aranan stratejik planlar, AB doğrultusunda oluşturulacak yeni plan bölgelerinin ve birimlerinin küresel sermayeye açılmasına hizmet edecektir (Altaban ve Duyguler, 2010). Dokuzuncu Kalkınma Planı’da, AB’nin istediği ulusal kalkınma planı ile Türkiye’nin kalkınma planı arasında uyum sağlamak üzere oluşturulmuştur.

Dokuzuncu Kalkınma Planı, AB'ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı olarak tasarlanmış, bu nedenle plan dönemi, AB mali takvimi dikkate alınarak 2007–2013 yıllarını kapsayacak şekilde yedi yıllık olarak belirlenmiştir. 2007–2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasının bir sonucu olarak, piyasaların daha etkin işleyişine imkân verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanıdır. Nitekim bahsi geçen planın giriş metninde bu amaçlar belirtilmiştir;

“2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastlamaktadır. Küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde, Plan Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanıdır. Bu kapsamda Dokuzuncu Kalkınma Planı, İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlanmıştır” (DPT, 2006a).

Belediyeler de AB ile üyelik sürecine ve AB fonlarına büyük önem vermekte, fonları alternatif gelir kaynağı olarak görmektedirler. AB fonlarının, yerel yönetimlerden beklenen birçok hizmetin sağlanmasında projeler yoluyla sağlayacağı katkıların giderek daha yaygın olarak önemsendiği ve Türk yerel yönetim sistemimizde “proje üretme” kavramının giderek yaygınlaştığı gerek belediye başkanları gerek Belediyeler Birliği gerekse merkezi idarenin ilgili aktörleri tarafından yapılan açıklamalarda ortaya çıkmaktadır (Kösecik, 2008: 270).

Bu açıdan Büyükşehir Belediyelerinde uygulanan stratejik plan çalışmalarında vizyon, misyon, ilkeler ve hedefler belirlenirken dış kaynakların istekleri dikkate alınmakta, metropoliten alanların yönetimlerinde başarılı olabilmek için stratejik planlar kentin kartviziti olarak sunulmaktadırlar.

Metropolitan yönetimde yaşanan stratejik planlama dönüşümüyle amaçlanan; rekabet ve işbirliği süreçlerini devreye sokarak piyasa modeline dayanan yerel ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesidir. Orta ve uzun vadeli hedefleri stratejik planlarında somutlaşan büyükşehir belediyelerinin bu hedeflerini gerçekleştirme durumlarına göre başarı düzeyleri belirlenecektir (Erençin, 2007d: 1–2).

Yeniden seçilme arzusunda olan yönetim, etkin ve verimli bir yönetimle, kıt kaynakları hizmet önem ve önceliklerine göre kullanmak için yeni gelişmelere açık olmaya çalışmaktadır. Bu noktada stratejik planlama ve stratejik yönetimin sürekli gözden geçirilen ve yenilenen, uzun vadeli bir yaklaşımla, kentlerde ortaya çıkacak olumlu gelişmelerle, halkın takdirini toplamasında önemli katkı sağlamasının ötesinde (Yüksel, 2002: 40) kentin küresel dünyaya eklemlenmesinde ve uluslararası düzeyde adını duyurabilmesinde bir araç niteliği taşımaktadır.

Özellikle stratejik plan hazırlanması ve uygulanması kent yönetimine katılımında yazılı belge hazırlama ve ortak problemleri düşünme-çözme bakımından önem taşımaktadır (Esen, 2008: 88). Stratejik planlamanın başarılı oluşunda stratejik yönetim süreci boyunca her alanda aktif rol oynayacak olan stratejik liderin de ele alınması gerekmektedir. Tüm kaynakları bir araya getirip hepsinin koordinasyonunu sağlayarak gerekli yerlere aktaracak, çalışanların motivasyonunu sağlayarak onları strateji doğrultusunda yönlendirecek ve sürekli dinamik kılacak, benimsediği vizyonu bir örgüt kültürü haline getirerek herkesin bu duyguyu paylaşmasını ve bu amaç doğrultusunda hareket etmesini sağlayacak bir stratejik lidere ihtiyaç bulunmaktadır (Özcan, 2006: 14-15).

Başarılı stratejik planlamanın anahtarının özel sektör etki alanının, metropoliten bölgedeki kamu sektörü etki alanının ve bölgelerarası ve ölçekler arası ilişkinin etki alanının birbirine bağlamak olduğu savunulmaktadır (Salet, 2007: 66). Bu noktada sistemin odak noktası yine, geniş yetkileri ve önemli politik gücü olan başkandır. Metropolitan düzeyde yerleşme belediye başkanına bağlıdır (Sezer ve Torlak, 2005:106).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla ülkemizde yasal dayanaklara kavuşturulan stratejik planlama yaklaşımının büyükşehir belediyelerindeki uygulama biçimlerine ve büyükşehir belediye başkanlarının metropoliten liderlik özelliklerinin güçlenmesindeki katkılarına geçmeden önce “stratejik yönetim” ve “stratejik planlama” kavramlarını tanımlamakta yarar vardır.

4.1. Tanımı ve Önemi

Strateji, organizasyonun misyon ve amaçlarına uygun olacak hedeflerine varmak için üst düzey yönetiminin izlediği planları içermektedir. Strateji, uzun vadeli amaçlar, uygulama programları ve kaynak tahsis önceliklerini içeren organizasyon hedeflerine ulaşmanın araçlarıdır. Başka bir deyişle, stratejiler nihai hedeflere varmanın araçlarıdır (Marşap, 2005: 286).

Stratejik yönetim, kurumun uzun dönemli amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, kurum ile çevresi arasındaki ilişkilerin incelenerek kurumsal amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli faaliyetlerin düzenlenmesi ve ihtiyaç duyulan kaynakların etkili bir şekilde dağıtılması amacıyla stratejilerin geliştirilmesine, geliştirilen bu stratejilerin uygulanabilmesi için kurum içi her türlü tedbirin alınarak yürürlüğe konulmasına ve sonuçlarını değerlendirerek kontrol edilmesine yönelik kararlar ve faaliyetler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Stratejik yönetim, kurumların mevcut durumu, misyon ve temel ilkelerinden hareketle, geleceğe dair vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun amaçlar ile bunlara ulaşmayı mümkün kılacak hedef ve stratejileri belirlemeleri, ölçülebilir kriter geliştirerek performanslarını izleme ve değerlendirmeleri sürecini ifade eden katılımcı ve esnek bir yönetim yaklaşımıdır. Stratejik yönetim, kurumun stratejik öncelikleri belirlenirken çevrece meydana gelen değişimlerden kaynaklanan fırsat ve tehditler ile kurumun kendi yeteneklerinin birleştirilmesi ile ilgili dinamik bir süreçtir (Pervan, 2008:19-20).

Stratejik yönetim, her şeyden önce genel yönetimin sahip olduğu özellikleri de kapsamaktadır. Ancak bu özelliklerden farklı olarak stratejik yönetimin kendine has bir

takım özellikleri mevcuttur. Fonksiyonel yönetim ve proje veya program yönetiminden farklı olarak, stratejik yönetimi ayırt etmeye yarayan bu özellikler şunlardır (Dinçer, 2003: 35) ;

* Stratejik yönetim, tamamıyla işletme veya örgütün geleceğini ilgilendirmesi ve ona bir istikamet belirlemeye çalışması sebebiyle tepe yöneticilerinin bir fonksiyonudur. Kendi görev ve yetkilerini ikinci şahıslara devretmiş olsalar bile, risk ve sorumluluk tepe yöneticilerine aittir. Ayrıca tepe yöneticisinin veya örgütün liderinin desteği ve katılımı olmaksızın stratejilerin gerçekleştirilmesi mümkün olmamaktadır.

* Stratejik yönetim, gelecek yönelimlidir ve işletmenin uzun vadedeki amaçları ile ilgilidir. Bir diğer ifadeyle örgütün ne olacağını ve bu sonuçları elde etmek için nelerin yapılması gerektiğini düşünür.

* İşletme veya örgütün birbirleriyle etkileşim ve bağımlılık halindeki bileşenlerden meydana gelmektedir. Bütüne veya bileşenlerden herhangi birine yönelik bir karar alındığı zaman diğer bileşenler üzerindeki etkileri göz önünde bulundurulur. Diğer taraftan, örgütlerin içinde bulundukları çevre ile karşılıklı etkileşimleri ve bağımlılıkları mevcuttur. Buna göre çevrede meydana gelen her hangi bir değişiklik işletmeyi de etkilemektedir. Bu sebeple stratejik yönetim işletmeyi açık bir sistem olarak görmektedir.

* Stratejik yönetim, stratejilerin işletme için temel istikamet göstermesi ve hedefler oluşturması sebebiyle, işletme içindeki farklı birimler ve hiyerarşik kademeler arasında amaçlar hiyerarşisi oluşturarak, farklılaşmalarını önlemekte ve koordinasyon sağlamaktadır.

* Stratejik yönetimin belirlediği amaçlar, karar ve faaliyetler işletme içinde en alt birimlere kadar herkesin ortak hareket noktasını oluşturmaktadır. Bu bakımdan stratejik yönetim alt kademe yöneticilerine rehberlik etmektedir. Diğer taraftan tepe yöneticisi tarafında belirlenen vizyon, strateji ve misyon gibi kavramları, örgütün diğer çalışanları tarafından benimsenmedikçe de örgütün ortak değeri ve amacı haline gelememektedir.

* Stratejik yönetim, işletmenin veya örgütün temel amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için gerekli kaynakların en etkili bir şekilde dağıtımıyla ilgilienmektedir.

Stratejik yönetim, yöneticilere stratejilerini ve buna bağlı olarak faaliyetlerini değişen çevre koşullarına göre değiştirebilme veya adapte edebilme imkânı sağlamakta ve yöneticilerin tehditleri kurum lehine dönüştürmesine, fırsatları ise kurumun gelişmesi için kullanmasına yardımcı olmaktadır. Uzun dönemli kurumsal hedef veya hedeflere nasıl ulaşılabileceğinin belirlendiği, kurum için önemli olan değerlerin ve yönetim felsefesinin saptanarak kurumu diğerlerinden ayıran özelliklerin ortaya konulduğu bir yönetim biçimi olan stratejik yönetim ile kurumun sürekliliğini ve gelişmesini sağlamak amaçlanmaktadır (Pervan, 2008: 23-24).

Stratejiyi bir yönetim aracı haline getirmek planlama ile olmaktadır. Diğer bir anlatımla planlama, stratejik amaçlara ulaşmak için takip edilecek yolu göstermektedir (Özcan, 2006: 15).

Stratejik planlamanın kökleri, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra işletmelerde uygulanmaya başlayan uzun dönemli planlama uygulamalarına kadar uzanır. O dönemlerde karşılaşılan güncel olaylara bakılmakta, gelecekte neler olabileceği tahmin edilerek planlama yapılmaktaydı. Stratejik planlamanın işletme bilimi açısından teorik temeli ise “The Corporate Strategy” adlı eseri ile Igor Ansoff tarafından atılmıştır. 1960’larda Ansoff işletmelerde uzun dönemli planlamaya analitik bir bakış açısı getirmiş, önceliği, amaçların ve bu amaçlara uygun stratejilerin belirlenmesine vermiştir. Yani rakiplerin faaliyetleri, düşünce tarzları ve olası tutumları da dikkate alınarak dinamik bir analiz sistemi benimsenmiştir. Rasyonel bir düşünce sistemi ile işletmenin genel ve sektörel çevresi analiz edilmiş ve bu yaklaşıma da “stratejik yaklaşım” adı verilmiştir. 1960’lardan itibaren özellikle ABD şirketlerinde stratejik planlama bir yönetim aracı haline gelmiştir. İlk stratejik planlar bu yıllarda yapılmıştır. Şirketlerin misyonundan, çevresel taramadan ve belirlenmiş hedeflerden, uzun ve kısa dönemli bir ticari strateji planı oluşturulmuştur. Stratejik planlamanın 1970’li yıllarda Amerikan işletmelerinde uygulanmaya başlanması, bu kavramı bir planlama ve yönetim türü olarak geliştirmiş ve stratejik planlama, bir yönetim biçimi olarak yönetim bilimi tarihinde yer almıştır (Çetin, 2010a: 3).

Bircan stratejik planlama kavramını maddeler halinde kısaca tanımlamaktadır.

Stratejik planlama;

*Bir yönetim planlaması modelidir,

*Yaygın olarak kullanılan bir karar verme aracıdır,

*Giderek artan hızlı değişme ve gelişmelere uyum sağlamak için, her türlü yatırım yapma ve geleceği tanımlamadır.

* Kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirmek, üretim ve insan gücünün geliştirilmesi konusunda teknolojik yetersizliği önlemek amacıyla yönelik bir mikro planlama aracıdır.

*Kurum veya şirket açısından bir mikro planlama modelidir. İşletme, kurum veya kuruluşun beş, on veya daha fazla yılda nerede olmak istediğinin açıklıkla belirlenmesi sürecidir. Zira rekabete dayalı ve hızlı değişme ve gelişmelerin yaşandığı bir ortamda, stratejik planlama öncelikle yenilikleri, ilerlemeyi ve şirketin çevresi ile uyumunu sağlayarak meydana gelen değişiklikleri denetim altında tutmayı hedeflemektir. Ülkenin dış rekabet altında yaşadığı hızlı değişim ortamında ise, kamu kuruluşlarının ülke stratejik hedefleri (ve planları) doğrultusunda işbölümü içindeki yer ve hedeflerini dikkate alan kurum stratejileri ve eşgüdümlü stratejik yönetim anlayışıyla çalışmaları gerektirir (Bircan, 2002: 14).

Çetin'e göre ise stratejik planlama; bir yönetim planlaması modelidir. Bir karar verme aracıdır. Geleceği tanımlamadır. Ulusal kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirmek, üretim ve insan gücünün geliştirilmesi konusunda teknolojik yetersizliği önlemek amacıyla yönelik bir makro planlama aracıdır. Kurum veya şirket açısından bir mikro planlama modelidir. İşletme, kurum veya kuruluşun beş, on veya daha fazla yılda nerede olmak istediğinin açıklıkla belirlenmesi sürecidir (Çetin, 2010a: 2).

Stratejik planlama, esnek, piyasaya uyumun öne çıkarıldığı, soyut hedeflerin konduğu ve gelecek tarafından belirlenen bir modeli ifade etmektedir (Soyak, 2003: 172). Stratejik planlama, yönetilenlerin faaliyetlerini koordine ve organize eden, yönetenlerin de belirsiz ve öngörülmeleyen durumlar karşısında ne yapması gerektiğini belirtmeye çalışan yapısal (tasarlanmış) bir süreçtir. Bu açıdan stratejik planlama; “amaçları belirleme, alternatif stratejileri geliştirme ve organizasyonun amaçlarına ulaşmasını sağlayacak stratejileri belirleme” şeklinde tanımlanmıştır (Özberk, 2007: 14).

Yeni bir yönetim ve planlama anlayışı olan stratejik planlama ve stratejik yönetim, özel sektör tarafından uygulamalarıyla gündeme gelmiş, ancak hızla değişen teknolojik, toplumsal ve kentsel gelişmeler karşısında kâr amacı gütmeyen işletmeler ve kamu kurumları tarafından da, değişimlere ayak uydurmak, kıt kaynaklardan olabildiğince istifade etmek, etkin bir yönetim sağlamak için kullanılmaya başlanmıştır (Yüksel, 2002: 35). Stratejik planlamada; gözler günlük problemlerin ve işlerin ötesine çevrilir, değişim önceden görülmeye çalışılır, beklenen değişikliklere hazırlık yapılır, beklenmeyen değişikliklerin de olabileceği göz önünde tutulur, ihtimaller, alternatifler oluşturulur, yönetim ve örgütte değişiklik gerekeceği ve değişiklikleri ayak uydurulmasının şart olduğu kabul edilir (Yüksel, 2002: 32).

Kamu sektöründe stratejik yönetim yaklaşımından istenen sonuçları elde edebilmek için önemli olan iki unsur “üst yönetimin desteği” ve “sahiplenme ve katılımcılıktır”. Stratejik yönetim sürecini destekleyecek güçlü bir lider ya da yönetici başarıya ulaşmada vazgeçilmez koşuldur ve ikamesi yoktur. Kurumun geleceğini ilgilendiren planların yapılması ve uygulanması üst yöneticinin temel görevidir (Songür, 2008: 77).

Özellikle Türkiye’de son zamanlarda kamu bürokrasisinin içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar, hazırlanan kamu reform paketi ile aşılmaya çalışılmakta ve de pakete, diğer birçok faaliyetin yanı sıra, özel sektörde faaliyet gösteren işletmeler tarafından kullanılan yöntem ve tekniklerin kullanımı yani stratejik yönetim süreci entegre edilmeye çalışılmaktadır. Kamu yönetimine stratejik düşünce ve kararların entegre edilmesiyle beraber kamu bürokrasisinin sürece aktif katılımı da giderek önem kazanmaktadır (Baytekin ve Vural, 2005: 299).

Kamu kesimi, kaynaklarını rasyonel kullanabilmek için stratejik planlamadan yararlanmak durumundadır. Stratejik planlama kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği nokta arasındaki yolu tarif eder ve kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eden süreçlerdir. Stratejik planlamasını yapmayan kuruluşlar, amaçlarını belirleyemezler, amaçları için

vizyon oluşturmaz, yeni şartları değerlendiremez, eldeki kaynakları etkin ve verimli kullanamazlar. Kamu kuruluşları mal ve hizmet sunduğu toplumun çeşitliliği nedeniyle kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmak ve durum analizini gerçekleştirerek gelecekte nasıl bir rol üstlenmesi gerektiğini belirlemek zorundadır. Bu nedenle stratejik planlama gelişme, değişme, iyileşme ve yenilikleri izleme açısından kaçınılmaz olmaktadır (Bircan, 2003: 415-416).

Yeni kamu yönetiminin işletme teknikleri ağırlıklı yönetim anlayışına kayması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlayıcı bir unsur olacaktır. Bu da varlık amacı vatandaşa hizmet olan kamu kurumlarının etkinliğini artırıcı bir rol oynayacaktır (Öztop, 2007:119). İşte bu noktada stratejik planlama, yerel yönetimin görev anlayışı ve hedefleri ile kaynakları arasında ilişki kurulmasını sağlayarak, temel stratejilerin yeniden gözden geçirilmesine imkân verir. Ayrıca stratejik planlama aracılığıyla, kentin belli bir dönem için hizmet önceliklerini belirlemek ve bunları karşılayacak kaynakları tahmin ederek, bu kaynakların nasıl etkin olarak kullanılacağını, gündelik hizmetlerin etkin bir şekilde en az maliyetle yerine getirilebileceğine yönelik kısa dönemli hedeflerin, uzun dönemli hedeflerle tutarlılığını sağlayan, geleceğe dönük bir planlama yaklaşımı ortaya koyar (Yüksel, 2002: 36).

Stratejik planlama yaklaşımı, kentsel planlama kararlarının üst ölçekli Ülke Kalkınma Planları ile eşgüdümünü sağlamada daha uygun bir planlama yaklaşımı olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de de uygulanan stratejik planlama yaklaşımının kamu yönetimi sisteminin geleceği açısından önemi Stratejik Planlama Kılavuzu’nda genel olarak ifade edilmektedir.

Stratejik Planlama Kılavuzu’nda stratejik planlamanın önemi şöyle vurgulanmaktadır; “Kamunun içinde bulunduğu mali ve idari sorunlar dikkate alındığında kamu kuruluşlarının faaliyetlerini planlı bir şekilde yerine getirmeleri gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. Planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkili bir şekilde izlemede kamu kuruluşlarının inisiyatif almaları ve aktif katılımı zorunlu görülmektedir. Söz konusu faaliyetlerin kuruluşlar tarafından yürütülmesinde “stratejik planlama”

temel bir araç olarak gündeme gelmektedir. Makro düzeyde belirlenen ulusal stratejiler ve kalkınma planları çerçevesinde kuruluşlarca hazırlanacak olan stratejik planlar, yıllık programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini arttıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacaktır.” (DPT, 2006b).

Kamu bürokrasisinde uygulanan stratejik yönetim çalışmaları kurumun veya kuruluşların kendini tanıması ile başlamaktadır. Tanıma aşamasında üzerinde durulan en önemli konu, kurumun var olma nedenidir. İkinci aşamada yapılması gereken kurumun güçlü yanları, zayıf yanları, kurum adına tehdit yaratan unsurlar ve fırsatlar inceleyen SWOT analizi olarak adlandırılan analizin gerçekleştirilmesidir. Bu analiz kurumu etkileyen, dışsal ve içsel faktörlerin incelenip değerlendirilmesini kapsamaktadır. Stratejik yönetimdeki diğer bir aşama ise, var olan ve çıkması muhtemel olan sorunlarla ilgili stratejik gündem oluşturmaktır. Bu noktada önemli olan uzun vadeli vizyon oluşturulmasıdır. Daha sonraki aşama stratejik planların tasarlanması ve uygun olanın seçilmesidir. Son olarak da seçilen stratejik plan uygulamaya konur (Baytekin ve Vural, 2005: 307).

4. 2. Yeni Kamu Yönetimi ve Stratejik Metropoliten Alan Yönetimi

1980 sonrasında kamu yönetimini etkisi altına alan yeni liberal yaklaşım Türkiye’deki reform sürecini de biçimlendirmektedir (Erençin, 2007a: 119). Bu biçimlendirmede öne sürülen amaç, “obezite” (aşırı şişmanlık) hastalığına yakalanmış ve zor nefes alarak yaşamını sürdürmeye çalışan Türk kamu bürokrasisinin, “Kamu Yönetimi Reform” paketiyle esnek olmayan, hantal yapısından kurtarılmaya çalışılmasıdır (Baytekin ve Vural, 2005: 307-308). Devletin yeniden yapılandırılması ve serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde IMF, Dünya Bankası ve AB’nin dayattığı kurumsal ve hukuki düzenlemelerle hayata geçirilen stratejik planlama ile planlama, çevreye uyum sağlamanın bir aracı haline dönüşmüştür (Soyak, 2003: 171–180).

Yerel yönetim politikaları da ekonomik liberalizasyondan etkilenmiştir.

Belediyeler, özellikle altyapı yatırımları için, uluslararası sermayeyi çekecek araçlar olarak görülmüşlerdir (Kartal, 2000: 59). Artık küresel boyutlardaki şirketler, yerel koşullara göre davranıp doğrudan ya da yerli ortaklarıyla gelip belediye başkanlarıyla önemli iş anlaşmaları yapmaya çalışmaktadırlar. Büyükşehir belediyelerinin; hem altyapı hizmet projelerinin gerçekleştirilmesinde baş aktör konumunda olan Dünya Bankası, İMF, DTÖ gibi küresel örgütler ve bunlarla eşgüdüm halinde bulunan çokuluslu/uluslararası/ulus ötesi küresel şirketler (ve/veya yerel ortakları) ile işbirliğinde bulunarak, küre-yerleşme bağlamında ortaklaşa çalışmaları, hem de aynı zamanda bunlar ile küreselleşme sürecinde eklemlenmeleri gerçekleşmiş olmaktadır (Olgun, 2005:55-56).

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri neoliberalizm ve yeni kentsel siyasetin etkisi altında yerel ekonomik gelişmenin temel unsurları olarak görülmektedir. Bu bakımdan, kentsel varlık ve olanaklar bu alanlara yatırımları çekmenin araçları haline gelmiştir. Yatırımları çekmenin yanı sıra, farklı mali kaynakları kullanmak -özellikle AB fonları-turizmi ve kent tanıtımını/pazarlamasını geliştirmek stratejik planların ana başlıkları olarak bu yönetimlerin gündemine taşınmaktadır. Bu rekabetçi süreç içinde işbirliğine yönelik yaklaşımlar ise kentin gerçek sahipleri arasında dayanışma düşüncesinden çok piyasayönelimli rekabetin sürdürülebilirliği ile ilişkilidir (Erençin, 2007d: 1).

Küresel düzeyde öne çıkan yerel ekonomik kalkınma ve yönetim yanlı gelişmeler bir arada metropoliten alan yönetimlerini, özellikle yerel siyasal liderlik bağlamında etkilemektedir. Türkiye'de bu etkinin büyükşehir belediyelerinin hazırladıkları stratejik planlarda somutlaştığı görülmektedir. Stratejik planlarda kente yönelik yatırımların artırılması için kentsel olanakların harekete geçirilmesine önem verilmektedir. Ayrıca bu önem yönetim süreçlerine farklı aktörlerin katılımının sağlanması çabası ile desteklenmektedir. Böylece büyükşehir belediyelerinin stratejik planları küresel yönetim yaklaşımının piyasacı mantığını Türk kamu yönetim sistemine taşıyan belgelere dönüşmektedir (Erençin, 2008: 778).

Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlamanın amacı, küreselleşme süreci karşısında kentlerin/kentsel bölgelerin rekabetçi avantajlarının artırılmasının

sağlanmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde çok az kent küresel ölçekte rekabet edebilir durumdadır. Bu ülkelerde genelde bir baskın kent ve sadece birkaç büyük kent az veya çok küresel ekonomi ile bütünleşebilmektedir. Böylece rekabetçi konumlarını geliştirmek ve yabancı yatırımı çekmek için pazara yönelik stratejiler benimsemiş olan büyükşehir belediyeleri, stratejik planlarıyla belirledikleri rekabetçi politikaları ile eşitsiz gelişimin sürdürülmesine katkıda bulunacaklardır (Gedikli, 2007: 269–270).

Rekabet ve işbirliği stratejilerinin gerçekleştirilmesi için piyasanın önündeki engelleri kaldırarak, kentsel kaynak, varlık ve olanakların kârlı yatırımları çekmek için kullanılması amaçlanmaktadır. Bu yöneliş toplumsal, çevresel ve kültürel maliyetleri göz ardı etmekte, metropoliten yönetim sistemi rekabetçi süreçlere ve rekabetçi yapının sürdürülebilmesine dayanan işbirliği stratejilerine bağlanmaktadır (Erençin, 2009: 6).

Günümüzde dünya ekonomisini ve siyasetini yönlendiren küreselleşme, kentlerin anlamlarını ve işlevlerini de dönüşüme uğratmakta, kentler artık ulus devletlerin mülki sınırlarını aşan etkilere sahip kararların alındığı mekânlar olarak ön plana çıkmaktadır. Dolayısı ile günümüz dünya ekonomik ve siyasal sistemini yönlendiren temel birimler kentlerdir (Pustu, 2006: 148). Bu nedenle Türkiye’de de bir takım yasal değişiklik ve düzenlemelerle yerel yönetimlerin, doğal olarak da kentlerin önemi arttırılmıştır.

Türkiye’de 2003 yılında başlayan ve 2004 yılından itibaren yasal düzenlemelerle somutlaşan reform süreci içinde 23.07.2004 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 13.07.2005 tarihinde de 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Reform genel olarak yerel yönetimler için, özel olarak da belediyeler için çok önemli bir değişimi içermektedir. Bu değişimin boyutlarından birisi de belediye başkanına yüklenen rolün güçlendirilmesidir (Erençin, 2007b: 341). Böylece geleneksel olarak var olan güçlü belediye başkanlığı modeli, reformla daha da etkili hale getirilmekte, özellikle stratejik planlama sürecinin katılımcı demokrasi ve ağ demokrasisi yönündeki gelişmelere olanak tanınması nedeniyle belediye başkanının liderlik yapma olanağı genişletilmektedir (Erençin, 2007b: 350). Bu süreçte yönetim mekanizmaları; gerek bölgesel düzeyde, gerekse ekonomik açıdan, liderliğin önemine

vurgu yapmak, liderliği geliştirecek öğrenen çevreyi oluşturmak, yönetimler için yönetici ve icracı lider anlayışını geliştirmek şeklinde özetlenebilecek yeni stratejik roller önermektedir (Özer, 2006: 72).

24.12.2003 tarihinde yayınlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile stratejik planlamaya ilişkin hükümler 01/01/2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece 5018 sayılı kanunla stratejik planlama, kamu kurumları için zorunlu hale getirilmiştir.

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, 2006b).

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 yükümlüdür. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğu getirilmiştir.

Belediyelerin genel olarak kuruluş amaçları belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır. Ama demografik yapının değişmesi, nüfusun hızla artması, göç, küreselleşme, teknolojik yenilikler, dünya konjonktüründeki gelişmeler ve büyükşehir belediyelerinin kurulması gibi sebeplerle, bu ihtiyaçlar giderek karmaşıklaşmış ve çeşitlenmiştir. Bu gelişmelerle birlikte, belediyelerin klasik yapıları yetersiz gelmeye başlamış ve bu çerçevede belediyeler amaçlarını netleştirmek, karşılaşılan engelleri asmak için akılcı, esnek, yeni yöntemler geliştirme ihtiyacı duymuşlardır. Bu açıdan dünyada uygulama alanı bulan ve başarılı olan stratejik

planlama, belediyelerin karşılaştıkları problemlerin çözümünde yeni bir yöntem olarak uygulanmaya başlamıştır.

Kamu kurumlarında 2007 yılından itibaren zorunlu olarak uygulanmasına başlanan stratejik planlama ile temelde belediyelerin kaynakları daha rasyonel kullanmaları ve hizmet kalitesi, verimliliği ve etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlama gerekliliği 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7, 18 ve 21'nci maddelerinde ortaya konulmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'nun 9. maddesine göre de kamu idareleri, stratejik plan hazırlamak ve bütçelerini de stratejik planlarına ve performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik planlama kavramı Büyükşehir Belediyeleri nezdinde incelendiğinde dikkat çeken nokta yapılan yasal düzenlemelerle Büyükşehir Belediye Başkanının değişen konumu ve artan gücüdür.

Stratejik planlamada belediye başkanının rolünü belirginleştiren düzenleme 5018 sayılı Kanun'un 11. maddesinde yer almaktadır. Buna göre: belediyelerde belediye başkanı üst yönetici olarak öngörülmüş: üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden sorumlu tutulmuşlardır (Erençin, 2007b: 347-348).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin (a) fıkrasında Büyükşehir belediyesinin, 18. maddesinin (b) fıkrasında Büyükşehir belediye başkanının stratejik planla ilgili görev, yetki ve sorumluluklarından, 21. maddesinde de Büyükşehir Belediyesi teşkilâtının stratejik planlamadaki konumundan bahsedilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18. maddesinin (b) bendine göre Büyükşehir belediye başkanları, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak ile görevlendirilmektedirler. Bu bağlamda büyükşehir belediyesi bütçesinin de stratejik plana uygun olarak hazırlanmasının yasal bir zorunluluk olduğu dikkate alındığında (5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 61. maddesinin I. fıkrasına göre), büyükşehir belediyesinin üstlenebileceği tüm hizmet ve faaliyetlerin, stratejik planın sorumlusu olan belediye başkanı tarafından belirlenmesi kaçınılmaz olmaktadır (Erençin, 2008: 771). Stratejik plan aracılığıyla, bütün bu yetkilerin Büyükşehir belediye başkanında toplanması, başkanın belediye içindeki konumunu güçlendirmekte hem de planı yapma ve uygulama aşamalarının gerektirdiği yerel ağları oluşturma ve denetleme olanağı güçlenmektedir (Erençin, 2007b: 343).

Belediye başkanı, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp belediye meclisine sunmalıdır. Belediye başkanı, stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelerde de yer verilir. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.

Yeni belediye yasası belediye başkanının denetimini somut ve bilimsel esaslara uygun bir plana (belgeye) dayandırmakta ve belediye başkanının bu planı uygulama ile ilgili meclise karşı sorumlu tutmaktadır. Faaliyet raporuna meclise sunan belediye başkanı artık stratejik planı meclise sunmakta ve meclisin onayladığı stratejik plana uygun olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Belediye başkanının denetiminde her ne kadar stratejik plan gibi somut bir belge olsa da meclise makul gerekçeler sunan bir

belediye başkanının yıllık faaliyetleri stratejik plana uymadığında nasıl bir yaptırım olacağı konusunda herhangi bir açıklama yasada yer almamaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005:320).

Büyükşehir belediye başkanının diğer görevlerine bakıldığında; Büyükşehir ile bağlı kuruluşlarının nakit gereksinimlerine onay vermesi, ortak projelere ilişki mali yardımları önermesi, başkanı, ilçe ve ilk kademe belediyeleri karşısında güçlendiren diğer hükümlerdendir (Akbulut, 2007: 23). Yeni Yasa görev bölüşümünde ilçe veya ilk kademe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan ortak yerel görev ve hizmetlerin ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilmesi, metropoliten bazda planlama ve koordinasyon gerektiren veya finansman açısından büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetlerin büyükşehir belediye yapılması, ayrıca ilçe veya ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek ancak uygulamada uzaklaşmazlıklara yol açabilecek olan hizmetlerin de büyükşehir belediye tarafından yerine getirilmesini esasını benimsemiştir (Tuzcuoğlu,2007:55-56).

Bunun yanı sıra halk belediye ile ilgili işlerinde -özellikle küçük belediyelerde- doğrudan belediye başkanı ile irtibata geçmektedir. Bu da, hem belediye başkanının meclis ve encümen üzerindeki etkisini ve haklın gözündeki itibarını göstermektedir, hem de başkanın itibarını ve etkisini artırmaktadır. Oysa hukuki olarak, karar veren makam belediye başkanı değildir. Karar veren organlar belediye başkanının da aralarında bulunduğu belediye meclisi ve encümenidir. Belediye başkanı teoride sadece uygulayıcıdır. Uygulamada ise, belediye başkanı, tüm sorunların çözüm kaynağı olarak görülmektedir. Bu da, onun güçlü konumundan kaynaklandığı gibi, konumunu da güçlendirmektedir (Azaklı ve Özgür, 2005: 303).

Stratejik planlama kavramının yönetim yaklaşımı içerisinde en çok vurgulanan yönü katılımcılık ilkesidir. Stratejik planlamada aktörlerin planlamaya katkıları, paydaş olarak ele alınmaları ortaklaşa yönetimi niteleyen yönetim kavramının yerel yönetimlerde stratejik planlama aracılığıyla uygulandığının göstergesidir. Ancak her ne kadar stratejik planlamanın katılımcı olduğu vurgulansa da, uygulama sırasında stratejik planlarda belirtilen paydaşların etkinlikleri sınırlı

kalmaktadır. Akdoğan'ın tanımlamasında da olduğu gibi stratejik planlama bir orduyu yönetme işine benzer ve tek bir komutanı vardır. "Strateji, kelime kökenini bilmeyenler için "stratos" ordu demek, "again" de lider demek, yani ordunun lideri. Stratejik planlama istediği kadar katılımcı olsun, sonuçta stratejiye karar verecek olan ordunun nasıl savaşacağını verecek olan komutandır. Burada komutan Büyükşehir Belediye Başkanındır"(Akdoğan, 2007: 56).

Liderliğin hiçbir ikamesinin olmadığı, süreci destekleyecek önemli ve güçlü lider ve karar alıcılar olmadıkça başarılı olunamayacağı, yalnızca etkin bir lider olan kilit karar alıcıların örgütlerini başarılı bir stratejik düşünme ve davranma yolunda motive edip yönlendirebilecekleri (Yılmaz, 2002: 84) savunulmaktadır. Stratejik planlarda yerel yönetim liderliği belirlenen vizyon ve plana kendisini bağlamalıdır. Lider, en önemli unsurdur. Lider geleceği tanımlayacak, çalışanları bu vizyon doğrultusunda motive edecek ve onlara tüm engellere rağmen "yapabilecekleri" ilhamını verecektir (Çetin, 2010b: 6). Esas itibarıyla tarihsel ve kültürel bağlamda sürece dâhil topluluğun zihninde ortaya çıkan toplumsal bir yapı olarak liderlik, metropoliten alanda girişimcilik değeri ve stratejik yönelişlerle anlamlandırılmaktadır (Erençin, 2009: 6).

Yönetişim eksenli yaklaşımların yerel düzeyde ortaya çıkardığı karmaşık yönetsel, siyasal ve toplumsal ilişkilerin düzenlenmesinde ve yönlendirilmesinde liderliğe verilen değerle farklı bir anlam kazanmaktadır. Böylece bir taraftan kenti yatırımlar için çekici hale getirmek, diğer taraftan da bu gelişmeyi kentte stratejik paydaşlarla ortaklık yaklaşımı içinde yürütmek esas itibarıyla belediye başkanının liderlik başarısına (ya da başarılı bir strateji izlemesine) bağlı olmaktadır. Türkiye'de büyükşehir belediyeleri tarafından hazırlanan stratejik planların yerel ekonomik kalkınma ve yönetim unsurları bağlamında incelenmesi ortaya konan stratejik liderliğin benzer ve farklı yanlarını göstermektedir. Bu süreç içinde büyükşehir belediye başkanları da piyasacı mantığın işlerliğini sağlamak üzere geleneksel partizan tutumlar ile yeni siyasi kültür ve küreselleşmecî yaklaşımlar arasında kalmaktadır. Her bir ülke için yönetim kültürünün özgünlüğünü dışlayan ve her bir ülke için standart bir yönetim hedefi olarak "piyasanın önündeki engelleri mümkün olduğunca ortadan kaldırılması"

için "evrensel" teknik ve yöntemleri koyan küresel yönetim yaklaşımı Türk metropoliten yönetimlerinde stratejik planlama aracılığıyla yol haritalarını üretmektedir. (Erençin, 2008: 770-773).

4.3. Stratejik Planlar Doğrultusunda Metropoliten Siyasal Liderlerin Etkinlikleri

Büyükşehir belediyeleri stratejik planlamanın önemi üzerinde özellikle durmuşlardır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecine dikkat çekilerek, bu süreçte yerel yönetimlerin rolü vurgulanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının yerel yönetimler, büyükşehir belediyeleri için önemine yer verilmiştir. Katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi yeni kamu yönetimi anlayışının kavramlarının sıklıkla bütün büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılmış ve stratejik planlamanın bu kavramların gelişimine katkıda bulunacağı özellikle belirtilmiştir.

AB'ye üyeliğe hazırlık sürecinin 1999 yılından itibaren etkilerini göstermeye ve AB perspektifinin yerel yöneticilerin vizyonlarına girmeye başlaması ve giderek artan dış ülke temasları ile birlikte yerel yöneticiler (belediye başkanları), genel olarak siyasi parti aidiyeti çok etkili olmaksızın, AB'de ya da AB üyesi ülkelerdeki yerel yönetim sistemini ve uygulamalarını bir örnek bir model olarak benimsemektedirler. Başkanlar, Türkiye'nin yerel yönetim sistemi ile AB'deki belediye uygulamaları arasında karşılaştırmalar, benzetmeler yaparak AB'deki yerel yönetim uygulamalarını örnek göstererek ülkemizdeki merkez-yerel yönetim ilişkilerini eleştirmekte, ülkemizdeki sistem için yerinden yönetim/yerelleşme anlayışının yerel yönetim yasalarına AB ülkeleri düzeyinde yansıtılması gerektiğini vurgulamaktadırlar. AB yerel yönetim ilkelerine yaklaşma bir "başarı göstergesi" olarak sunulmakta ve AB örneğine yaklaşma istek ve çabaları başkanların söylemlerinde kendini göstermektedir (Kösecik, 2008: 299).

Büyükşehir belediyeleri stratejik planlarını hazırlamadaki amaçlarını planın giriş bölümünde, büyükşehir belediye başkanının mesajında, stratejik planlama ekibinin sunusunda veya planlama çalışmalarında ifade etmişlerdir. Yasal zorunluluğun yanında

yeni kamu yönetimi anlayışının gereklerini yerine getirme zorunluluğu, Türkiye'nin AB'ye uyum süreci, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik, rekabet edebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık üzerinde yoğunlaşan hedefler birbirlerine oldukça yakındır.

Stratejik planlarda yer alan amaçlar, hedefler ve faaliyetler/programlar, AB'ye üyelik sürecinin büyükşehir belediyeleri tarafından -bazı endişeler dışında- önemli bir fırsat olarak algılandığı, vizyonlarına AB sürecinde örnek olmak gibi hedeflerin girdiğini, bu süreçte başarılı olmak ve sürecin yükümlülüklerini yerine getirmek için belediyelerin hem kurumsal kapasite hem de hizmet kalitesi/standartlarını geliştirmek için politikalar ürettiğini göstermektedir. Bunun yanında, yerel yönetimlerin güçleneceği ve özerkliklerinin artacağı, fonlardan yararlanma imkanlarının alternatif gelir kaynağı olacağı beklentilerinin yanında, AB ülkelerinin yerel yönetimleriyle işbirliklerinin ve kardeş şehir ilişkilerinin getireceği yeni bakış açısı ve deneyim paylaşımı önemli fırsatlar olarak görülmekte; bu süreçte hazırlıksız olduğu, kentlerde artacak refahla birlikte trafik ve göç konularında sıkıntılar yaşanabileceği, tarım-hayvancılık alanında AB'ye uyumun kimi kentlerde işsiz nüfusu artıracak gibi bazı endişelerin de olduğu görülmektedir (Kösecik, 2008: 300).

Büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama çalışmalarına katılanlar arasında belediye başkanları, genel sekreterler ve stratejik planlama komiteleri yer almaktadır. Ayrıca danışmanlar, belediye meclisleri de stratejik planlama çalışmalarına katılmışlardır. Bunun yanı sıra büyükşehir belediyelerinde stratejik planlama birimleri kurulmuştur. Bazı büyükşehir belediyeleri hizmet içi eğitim yoluyla belediye çalışanlarına stratejik planlama hakkında bilgi vermişler, çalışanların bu konuda bilinçlendirilmesini sağlamaya çalışmışlardır. Belediye çalışanları ve diğer paydaşların görüşlerini almak için bazı büyükşehir belediyeleri anket, görüşme ve toplantı gibi çeşitli yollara başvurmuşlardır.

Stratejik vizyon Avrupa'da belediye başkanlarının üstlenmeye başladıkları önemli rollerden birisidir ve kentin nereden geldiğini, nerede olduğunu ve nereye gittiğini söyleyebilme yeteneği olarak tanımlanmaktadır. Yeni yasal düzenlemelerin dayandığı düşünce sistemi içerisinde, bundan böyle yeni siyasal kültür, Avrupalılaşma, kurumsal

aktarım ve ağ demokrasisi etkileri altında şekillenecek olan güçlü belediye başkanlığı kentlerin stratejik yönetiminin yönlendiricisi olacaktır (Erençin, 2007b: 349). Bu nedenle Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarındaki vizyonlarını inceleyerek metropoliten siyasal liderliklerine vurgu yapılabilecektir.

Çalışmada ilk olarak mevcut stratejik planların tespitine ve kapsadığı sürelerine öncelik verilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 41. maddesinde “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.” hükmü yer almaktadır. Bu hükümler uyarınca, stratejik plan hazırlama yükümlülüğü bulunan tüm belediyelerin 29 Mart 2009 mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde yani 29 Eylül 2009 tarihine kadar stratejik planlarını hazırlamaları/yenilemeleri gerekmektedir.

Bu kanun kapsamında Büyükşehir Belediyelerinin mevcut stratejik planları incelendiğinde toplamda 16 adet olan büyükşehir belediyesinin on tanesinin (Ankara, İstanbul, Adana, Antalya, Bursa, Kocaeli, Mersin, Sakarya, Samsun ve Diyarbakır) 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planlarını hazırladıkları, Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 2011-2015 yıllarını kapsayan bir stratejik plan hazırladığı, İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2010-2017 yıllarını kapsayan daha uzun vadeli bir plan hazırladığı, bunların yanı sıra geriye kalan dört büyükşehir belediyesinin (Erzurum, Gaziantep, Kayseri ve Konya) henüz yeni stratejik planlarının mevcut olmadığı tespit edilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarının kapsadıkları sürede bir uyum bulunmamaktadır. Bu sürede etkili olan faktörlerin başında yasal zorunluluk gelmektedir. Nitekim yapılan araştırmada yeni stratejik planına ulaşamayan bir belediyeyle görüşülmüş, ilgili belediye personeli hazırlanmakta olan yeni stratejik planın meclis toplantısına yetiştirilmeye çalışıldığını belirtmiştir. Bu nedenle çalışmada 2010 yılında hazırlanan yeni stratejik planlar dikkate alınmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planında misyon; “sosyo-kültürel ve ekonomik yönden şehirleşmenin yetkinleşmesine katkı sağlayacak ve yaşam kalitesini yükseltecek tüm hizmetleri sunmak” şeklinde,

vizyon ise “Dünya belediyelerine hizmet anlayışı ve sunumunda esin kaynağı olmak” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlamayla küresel eklemlenmesini tamamlamış bir kent olduğunu vurgulamakta, örnek hizmet anlayışı ve sunumuyla da yerel kalkınmadaki konumunu vurgulamaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin paydaş analizine bakıldığında paydaşlar iç ve dış paydaşlar olarak ayrılmaktadır. İç paydaşlar olarak kurum içi çalışanları, yöneticiler, kuruluşa bağlı birimler sayılırken, dış paydaşlar ise meslek odaları, STK’lar, üniversiteler vs. şeklinde belirtilmiştir. Buna ek olarak müşteriler başlığı altında belediye hizmetlerinden yararlananlar da dış paydaşın alt birimi olarak sınıflandırılmışlardır. Burada dikkat çeken nokta hizmetten yararlananların müşteri olarak nitelendirilmesidir. Oysa belediyeler kamu yararı güden, vatandaş odaklı kuruluşlardır. Ancak işletme yönetimi anlayışının hakim olduğu yönetim sistemimizde vatandaşın müşteriye dönüştüğü stratejik planlarda da belirmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi GZFT analizinde belediyenin güçlü ve zayıf yönleri çıkarılmış böylece fırsatlar ve tehdit belirlenmiştir. İlk olarak dikkat çeken nokta kentin güçlü yönleri dört ana başlık altında toplam yetmiş üç maddede açıklanırken, kentin zayıf yönlerinin sadece on üç maddeyle açıklanmasıdır. Bu şekilde kent yönetiminin ne kadar sorunsu işlediği vurgulanmaya çalışılarak, hizmetlerden yararlananların yönetime karşı güvenleri kazanılmaktadır. Büyükşehir belediye başkanının yirmi yıllık belediyecilik deneyimi, vizyon sahibi ve girişimci liderlik anlayışına dayalı güvenilir bir yönetimin olması, paydaşlarla kuvvetli iletişimde olunması, kalite yönetim sistemine uygun bir yönetim anlayışına sahip olması, hükümetin AB sürecini benimsemesi ve merkezi hükümetle iyi koordinasyon kurulması vb. özelliklerle kentin güçlü yönleri belirlenmektedir. Sayılan güçlü yönlere bakıldığında Büyükşehir Belediye Başkanının kişilik özelliklerinden kaynaklandığı vurgulanmaya çalışılan liderlik vasfı ön plana çıkmaktadır. Genel görünüşte başkanın girişimci, güvenilir, paydaşlarla güçlü iletişimi, kalite odaklı yönetim uygulayışı ve AB sürecine yapılan vurgudan da anlaşılacağı üzere küresel pazarla eklemlenen küresel metropoliten bir kent ve metropoliten bir lider çıkarımı yapılabilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planı incelendiğinde ilk dikkati çeken nokta katılımcılık kavramına yaptığı vurgudur. Katılımcılık kavramı kapsamında yapılan çalışmalarda ve stratejik plan hazırlama evresinde paydaşlarla ortak hareket edildiği, onların fikirlerine danışıldığı belirtilerek, yönetim yaklaşımına uygun bir belediye yönetim profili çizildiğini vurgulamıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin vizyonunda “Türkiye’nin görünen yüzü ve dünyaya açılan penceresi” şeklindeki tanımlama, misyonunda da “saygın bir dünya şehri” nitelemesi kentin dünya çapında küresel bir kent olduğunu vurgulamakta, çeşitli uluslararası etkileşimleri barındırdığını belirtmektedir. 2010 yılında Dünya Avrupa Kültür Başkenti unvanını alması kentin dünya çapındaki konumunun vizyonunda belirtilmek istenen çeşitliliğin göstergesidir

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin stratejik hedefleri incelendiğinde konumuza örnek teşkil edecek “paydaşlarla işbirliğini güçlendirmek” maddesinde paydaş olarak kurum içi ve kurum dışındaki yerel/uluslararası paydaşlara vurgu yapılmakta, söz konusu paydaşlarla işbirlikleri geliştirerek, bu işbirliklerini destekleyen uygulamalarla (projeleri tanıtım organizasyonu vb.) kurumsal kapasitenin ve belediyenin temsil gücünün artmasına katkı sağlamak hedeflenmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi stratejik planında yapılan GZFT analizine göre güçlü ve zayıf yönler dokuz ana başlık altında toplanmış, güçlü yönler aynı başlıkla belirtilirken belirtilmiş, zayıf yönler olarak tespit edilenler “geliştirilmesi gereken yönler” başlığı altında ele alınmıştır. Kentsel dönüşüm projelerine AB ve OECD kaynaklı dış fon desteği fırsat olarak görülmekteyken, kentteki yabancı sermaye yatırımlarına ilişkin standartların belirlenmemiş olması tehdit olarak belirtilmektedir. AB uyum süreci, Dünya Bankası, AB vb. kuruluşların hibe ve kredileri fırsatlar olarak değerlendirilmektedir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi “planlı kentten sürdürülebilir geleceğimize” sloganıyla sunduğu 2010-2017 stratejik planında İzmir halkını “sosyal paydaş” olarak belirlemektedir. “Akdeniz’in zenginliklerini kentlisine ve dünyaya sunan, hizmet felsefesiyle akıllarda iz bırakan gözde belediyecilik” vizyonu ile stratejik plan

aracılığıyla dünyayla bütünleşme sürecinde “zenginliklerini dünyaya sunan” bir açık pazar olarak kendini küresel sermayeye sunmaktadır. İzmir Büyükşehir Belediyesi paydaş analizi yaparak iç ve dış paydaşlarını tespit etmekte ve katılımcı bir yönetim anlayışına sahip olmasını güçlü yönü olarak belirterek paydaşlarla güçlü bir iletişimde olduğunu vurgulamaktadır. Bunun yanı sıra AB, kalkınma ajansı fonları ve diğer fonlardan yeterince yararlanamadığını belirterek bunu zayıf yönü olarak belirtmektedir.

Burada dikkat çeken nokta belediye yönetiminin siyasi iktidarla farklı partiden olduğudur. Bu kent yönetimlerinde siyasal tercihlerden çok bireysel tercihlerin, liderlik özelliklerinin önemsendiğine, siyasal oydaşmadan çok halkın seçimlerinde kişisel özelliklere ve uygulamalara dikkat ettiği belirmektedir. Bunun yanı sıra zayıf yön olarak nitelenen AB, kalkınma ajansı fonları ve diğer fonlardan yararlanılamaması durumunun merkezi yönetimden farklı bir siyasi yelpazede yer alınmasından kaynaklanabileceği düşünülmektedir.

Adana Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 stratejik planında “Lider ve öncü konumunu sürdürerek Türkiye ve Dünya’da öncü belediye olmak” vizyonu ile dünyaya açılan, küresel bir kent imajı çizilmektedir. Aynı imaj “şehri turistik bir cazibe merkezi haline getirmek” ve “küresel ve bölgesel eğilimler ışığında, bölgeye ve şehre uygun üretim ve ticaret sahalarının gelişimine katkı koymak” hedefleriyle de belirtilmektedir.

Adana Büyükşehir Belediyesi “gelirin gideri tam olarak karşılayamaması” şeklinde belediyenin ilk zayıf yönünü belirtirken “Merkezi idarenin yerel yönetimleri yetki ve kaynak yönünden güçlendirme çalışmalarını” fırsat olarak belirtmesi çelişkili gibi görülmektedir. Bunun yanı sıra “nitelikli personel ve hizmet içi eğitim eksikliğini” zayıf yönleri arasında ikinci sıralarda belirtirken, “başkanın ve yönetim kademesinin deneyimli olmasını” güçlü yönü olarak belirtmesi belediye yönetimi içerisinde başkanın varlığının belediye için güçlü bir yön olduğu vurgulanarak kentin iyi yönetiminin üst yöneticinin (başkanın) eseri olduğuna dair bir imaj çizilmektedir. Daha dikkat çekici olansa tehdit olarak ilk sırada “görevlerin vekaleten/tedviren yürütülmesi” belirtilerek Adana Büyükşehir Belediyesinin şu anda içinde bulunduğu durum vurgulanmaktadır. 2010 haziran ayından itibaren vekaleten yürütülen belediye başkanlığı belediye için bir

tehdit olarak algılanmakta fakat güçlü yönlerde belirtilen “deneyimli başkan” niteliğiyle de çelişkili bir görüntü teşkil etmektedir.

Antalya Büyükşehir Belediyesinin stratejik planında “Herkesin görmek isteyeceği bir dünya kenti olmak” kentin vizyonu olarak belirlenirken, yapılan GZFT analizi sonucunda “Vizyon ve misyonunun yeterli düzeyde benimsenmemiş olması” kentin zayıf yönü olarak belirtilmektedir. Bu durum vizyonun kim veya kimler tarafından yeterli düzeyde benimsenmemiş olduğu sorusunu akla getirmektedir. Belediyenin kendi vizyonunu benimsememiş olabileceği ihtimaller arasında belirirken, beliren bu ihtimal kent yönetimine karşı güvensizlik duygularının oluşumuna sebebiyet verebileceğini düşündürmektedir. Bunun yanı sıra “Uluslararası hibe ve destek fonlarından yeterince yararlanılamaması” zayıf yönler içerisinde belirtilirken “AB uyum süreci ve uluslararası fonlardan yararlanabilme olanaklarının” fırsat olarak belirmesi, merkezi hükümetten farklı bir siyasal yelpazede olan Antalya Büyükşehir Belediyesi yönetiminin bu nedenle hibe fonlardan yararlanamadığı fikrini akla getirmektedir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi 2010-2014 stratejik planında “Bursamızı Avrupa şehri unvanına layık, planlı, sağlıklı, tarihi ve kültürel değerleriyle birlikte yaşanabilir, çağdaş bir turizm kenti yapmak” vizyonuyla birçok büyükşehir belediyesinin vizyonunda belirttiği gibi Avrupalılaşma eğilimi ve özlemi vurgulanmaktadır. “Bursamızı” şeklinde yapılan tanımlamayla başkanın kenti sahiplendiği fakat aynı zamanda diğer aktörleride paydaş olarak benimsediği tespit edilmektedir.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2011-2015 yıllarını kapsayan stratejik planında “Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanı ve meclisin çoğunluğu muhalif bir partiye mensuptur. Türkiye genelindeki bütün muhalif belediyeler için her dönemde olduğu gibi ayrımcı, engelleyici ve demokrasiye yakışmayan politikalar, bugün Eskişehir içinde önemli bir sıkıntı kaynağıdır” şeklinde yapılan açıklama, kentin tehdit unsurları içinde yer almıştır. Bu açıklamayı destekler nitelikte belirtilen zayıf yön ise kentin gelirlerinin son derece yetersiz olduğudur.

Bunun yanı sıra kentin güçlü yönleri içinde belirtilen “Eskişehir Büyükşehir

Belediyesi'nin vizyoner, sadece Eskişehir'de değil Türkiye genelinde takdir gören bir başkanı vardır" açıklamasıyla başkanın kişiliği ön plana çıkartılmakta, kent için önemi vurgulanmaktadır. İktidar partisiyle farklı yelpazede olan başkanın üst üste üçüncü defa ve oyların yarısından fazlasını alarak seçildiği belirtilerek güçlü başkan imajına vurgu yapılmaktadır.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planı incelendiğinde "Kocaeli'ni dünyaca tanınan bir körfez şehrine dönüştürmek" vizyonu ile şehrin dünya kenti olma yönünde geliştirileceğine vurgu yapılmakta, "körfez şehri" nitelemesiyle de küresel pazara eklemlenmesi amacını taşıdığı belirtilmektedir.

Bunun yanı sıra kentin güçlü yönleri arasında ilk sırada "Üst yönetimin, belediyenin yönetiminde ve hizmet sunma süreçlerinde stratejik yönetim araçlarını kullanma konusundaki kararlılığı ve değişim arzusu kurumsal dönüşümün gerçekleştirilmesi açısından büyük bir avantaj sağlamaya devam etmektedir" açıklaması yer almaktadır. Bu açıklamadan da anlaşılabacağı üzere üst yönetimle kast edilen Büyükşehir Belediye Başkanıdır. Tanımlamayla başkanın stratejik yönetim araçlarını kullanmaktaki kararlılığıyla ve kurumsal dönüşüm ve değişim arzusuyla anlatılmak istenen Büyükşehir Belediye Başkanının yönetim çerçevesindeki tutumunun kentin gelişimi ve kalkınması için en güçlü yön olarak belirmesidir. Bu tanımlamayla Büyükşehir Belediye Başkanının kent yönetimindeki güçlü konumu kentin kalkınma aracı olarak düşünülmektedir.

Mersin Büyükşehir Belediyesinin 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planındaki en önemli vurgu belediyenin belirlemiş olduğu vizyonunda yapılmaktadır. Vizyonda; "Dünyanın her yerinden insanların görmek için arzuladığı temiz bir çevreye sahip, kültür, sanat, tarih, doğa, spor, deniz ve ticareti ile yaşanabilir zengin, refah düzeyi yüksek uluslararası metropol kenti MERSİN için elele" tanımlamasıyla kentin uluslar arası bir metropol kenti olma çabası vurgulanarak, küresel eklemlenmesinin tamamlanması için yönetimde paydaşlarında desteği beklenmektedir. "Elele" nitelemesiyle katılımcılık ilkesine vurgu yapılmakta, yönetişim yaklaşımının belediye

yönetimi üzerindeki etkisi belirmektedir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planına baktığımızda belediyenin güçlü yönleri listesinin ilk sırasında “belediye ile merkezi hükümet arasındaki uyum” ibaresi yer almaktadır. Zayıf yönlerinde ise “kurumsallaşma sürecinin tamamlanamamış olması” ibaresiyle Büyükşehir Belediyesi statüsüne en geç kavuşan belediye olmasından dolayı yaşanan kurumsal sıkıntı belirtilmektedir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesi vizyonunda “Rahat ve konforlu ulaşım sistemlerine sahip, afetlere karşı hazırlıklı, kültürel zenginliğinden güç alan, engellileri ve muhtaçları toplum ile bütünleşmiş, çağdaş yönetim sistemlerini kullanan, temiz ve doğal çevre içinde özgün nitelikleri öne çıkan bir kent olmak” tanımlamasını yaparken toplumsal beklentilere ve kamusal ihtiyaçlara vurgu yaparak kamu yönetiminin en önemli kavramı olan “kamu yararı” kavramını akla getirmekte, ancak “çağdaş yönetim sistemlerini kullanan” tanımlamasıyla da işletme yönetimi sistemi içindeki müşteriye vurgu yapmakta ve küresel kent olma beklentisini göstermektedir.

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planında “Ufku geniş bir başkana sahip olması”, “Başkanın üçüncü kez seçilmesi ve bu üç dönemde gerekli tecrübelerle sahip olması ve yeniliklere açık olması” şeklinde belirlenen güçlü yönler Başkanın kişilik özelliklerini vurgulamakta, belediyenin güçlü yönleri başkanın kişiliği ve yetkinlikleriyle özdeşleştirilmektedir.

Aynı şekilde başkanın 3 dönemdir seçilmiş olması bir fırsat olarak görülmekte ve belediyenin geleceği için başkanın varlığının önemine vurgu yapılmaktadır. Planda vizyon olarak “Bilgi birikimi ve gelenekleriyle kurumsal kimliğini oluşturmuş, kendini sürekli yenileyebilen, etkin ve katılımcı yönetim anlayışına sahip, çevre değerleriyle gelişen bir sahil kenti oluşturmak” tanımlaması yapılmakta, katılım ilkesine verilen önem belirtilmektedir.

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin 2010-2014 yıllarını kapsayacak şekilde

oluşturduğu stratejik planında “Diyarbakır’ın kültürel-tarihi ve doğal varlıkları üzerinde yükselen, yerel değerleri evrenselleştiren ve evrensel değerleri kente katabilen bir belediye” şeklinde tanımlamasıyla belediyenin vizyonu belirlenmektedir. Belirlenen bu vizyon belediyenin küresel düzene entegre olma istemini dile getirmektedir. Kent vizyonu ile aynı çizgide beliren “Ulusal ve uluslararası alanda kurumun ve kentin tanıtım faaliyetlerinin yürütülmesi ve işbirlikleri geliştirilmesi” hedefiyle başta başkana yurt dışında ve ziyaret edilen tüm kurum ve kuruluşlara yazılı ve görsel materyallerle kentin tanıtımını yapmak görevi verilmektedir. Başkanın kentin tanıtımındaki başrolü kentin küresel kent olma yolundaki aracı konumunu ve bu hedefteki gerekliliğini vurgulamaktadır.

SONUÇ

Küreselleşme kavramıyla tüm dünyada yaşanan değişiklikler, ulusların yönetim yapılarında birçok değişikliğe neden olmuştur. İlk olarak ekonomik amaçlar güden küreselleşme süreci zamanla ekonomik amaçları gerçekleştirmek için uygun ortamı yaratacak yönetsel araçlara da ihtiyaç duymuştur. Böylece yönetim yapılarında yönetişim adı altında ulusların ekonomik, sosyal, kültürel ve mekânsal entegrasyon sürecine destek verecek, bu gelişmeler için gereken yasal ve mekansal alanları yaratacak bir yönetim anlayışı belirlemiştir.

Bu anlamda yönetişim, sermaye birikimi sürecinin aksamadan sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla ortaya atılmış siyasal bir program adıdır. Kavramın içinde barındırdığı katılım, hesap verilebilirlik, hukuka uygunluk gibi ilkeler ve sunmuş olduğu çok aktörlü ortaklaşa yönetim yapısı kavramı cazip kılarak ve kabulünü kolaylaştırmaktadır. Ortaklaşa yönetimi öngören yönetişim anlayışı klasik kamu yönetiminin başat gücü olan devlet aygıtını yeniden tanımlamış ve kendisine düzenleyici görevini uygun görmüştür. Böylece yönetimin yeni ortakları olan özel sektör ve STK'larına yardımcı olacak, onların varlıklarını etkin bir şekilde sürdürebilmeleri için uygun ortamı oluşturacak ve aktörler arasında bütünlüğü sağlayacaktır.

Yönetişim aynı zamanda demokrasi söylemiyle meşruluğunu ilan etmekte, katılımcılık ilkesiyle ne kadar demokratik bir yapılanma olduğunu vurgulamaktadır. Ancak ortaya çıkış sürecinden itibaren geçen sürede yönetişimin söylemde olduğu gibi anlamlar ifade etmediği, uygulamada vaatlerinin gerçekleşmediği ortaya çıkmaktadır.

Katılımcılık ilkesiyle vurguladığı demokrasi kavramı içi boş kalmakta, katılımcılık sadece belli çıkar gruplarının çevresinde sermayenin üstünlüğüyle özel

sektör aracılığıyla gerçekleştiği görülmektedir. STK'larının kendi sandalyesinde özel sektöre açtığı yer ağır basmakta, hem kendi sandalyesine hem de STK'nın sandalyesine oturan özel sektörün gücü karşısında devlette eli kolu bağlı kalmaktadır. Yeni yasal düzenlemelerle de güçlenen bu durum yalnızca merkezi yönetimi ilgilendirmemekte küreselleşmeyle eşdeğer zamanda gelişen yerelleşme kavramı da yönetim anlayışından nasibini almaktadır.

Yerel yönetim sistemine yerel yönetim adı altında gelen uygulamalar Türkiye'de de yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde kendini göstermektedir. Önem kazanan yerelleşme kavramı yerel demokrasinin güçlendirilmesi, hizmetlerin en yakın yerel birim tarafından sağlanması ve yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi olarak tanımlanmakta ve çeşitli yasal değişikliklerle desteklenmektedir.

Yerel yönetim alanında meydana gele yasal değişiklikler yerel yönetimleri güçlendirmekte, vatandaşın en yakın yerel yönetim biriminden hizmet alabilmesi demokrasi olarak nitelendirilmektedir. Ancak söz konusu yerel yönetim birimleri vatandaşa en iyi ve en hızlı hizmeti verebilmek için elindeki kaynaklarla gerekli hizmeti sunamadığında özel sektör aracılığıyla bu hizmeti sunabilmektedirler. Burada sermaye birikiminin bir parçası olarak yerel yönetimlerin konumu hizmet sunuculuğundan hizmet sağlayıcılığına dönüşmektedir.

Özel sektör yerel yönetimlerdeki bu rantı değerlendirmek için birbiriyle yarışmakta zamanla buna yarışan yerellikler olarak yerel yönetimler de eklemelenmektedirler. Hareketliliğin en çok yaşandığı, bu nedenle de küresel pazara eklemelenmenin daha kolay gerçekleşebileceği mekanlar olarak metropoliten alanlar dünyada olduğu gibi Türkiye'de de büyük önem arz etmektedir. Metropoliten alan yönetimlerini düzenleyen 5216 sayılı yasada yerel yönetim anlayışı benimsenmekte ve büyükşehir belediyelerine daha kapsamlı yetki ve kaynak devrini öngörmektedir.

Bu yetki ve kaynak devrinden en büyük payı alan Büyükşehir Belediye Başkanları olmaktadır. Gerek ilçe ve alt kademe belediyelerine karşı, gerek belediye meclisine karşı daha güçlenmekte böylece yönetim yapılarında yeni bir yönetici modeli

belirmektedir. Güçlü başkan modeli 5216 sayılı kanunla zaten güçlü olan Büyükşehir Belediye Başkanının konumunu daha da güçlendirmektedir.

Metropoliten alanların uluslararası arenadaki önemi küresel pazara eklemlenmesi sonucu sermayenin yeni pazarlara kavuşması ve etkinliğini sürdürebilmesi olarak açıklanabilir. Bu doğrultuda metropoliten alan yönetimi önemli bir aşama olarak önümüze çıkmaktadır. Metropoliten alanın işlerliğini, dolayısıyla sermayenin geçişkenliğini sağlamak adına metropoliten alan yöneticileri önem kazanmaktadırlar. Yerel yönetim sisteminde yaşanan bu dönüşümler Türkiye’de içsel dinamiklerinin ortaya çıkardığı gereksinimlerin karşılanması anlamında bir çaba değildir. Amaç sermayenin küresel pazardaki dolaşımının sürekliliğini sağlamaktır.

Büyükşehir Belediyeleri metropoliten alan özelliği göstermekte, bu nedenle Büyükşehir Belediye Başkanları da metropoliten alan yöneticileri olarak belirmektedirler. Yasalarla güçlendirilen başkanlık konumu, metropoliten alanların önemiyle daha da güçlü konuma gelmektedir. Bu noktada dikkati çeken konu Büyükşehir Belediye Başkanı olmanın ne gibi özellikler barındırması gerektiğidir.

Bu doğrultuda yapılan incelemelerle 1984 yılında günümüze kadar on altı büyükşehir belediyesinin oluşturulduğu ve bu on altı büyükşehir belediyesinin kırk dokuz adet büyükşehir belediye başkanına başkanlık koltuğu sunduğu tespit edilmiştir.

Çalışmada ilk olarak büyükşehir belediye başkanlarının profil incelemesi yapılmıştır. Bu doğrultuda bulunan bulgular benzerlik arz etmediğinden ötürü yeni yasal düzenlemelerle gündeme gelen stratejik planlama yaklaşımı doğrultusuna Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planları incelenmiş ve planlarda Büyükşehir Belediye Başkanlarının metropol kent lideri olarak ön plana çıktığı tespit edilmiştir.

Bu anlamda stratejik planlar hem yerel yönetim sistemindeki dönüşümü sergileyen birer belge hem de Büyükşehir Belediye Başkanlarının siyasal liderliklerini güçlendirecek materyaller olarak küresel pazara eklemlenmede araç niteliği taşımaktadırlar. Başkanların kişisel özellikleri ve yetkinlikleri çerçevesinde şekillenen

yönetimler, stratejik planlar doğrultusunda yasal belgelere dönüşürken, uygulamaya konan planların başarıları Büyükşehir Belediye Başkanının başarısı olmaktadır. Bu nedenle stratejik planlar metropoliten liderlerin kartvizitidir de denebilir.

KAYNAKÇA

- Akbey F., Saraç, Ö. (2004). Küresel Yönetişim Ekseninde Uluslararası Sivil Toplum Örgütleri (İktidar İlişkileri Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım)", *Türk İdare Dergisi*, 242, 215-242.
- Akbulut, Ö. Ö. (2007). Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(1), 7-29.
- Akçakaya, M., Yücel, N. (2009). Küreselleşme Sürecinde Ulus Devletin Dönüşümü ve Çok Aktörlü Yönetim Tartışmaları (<http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim7.pdf>, 12.06.2010 tarihinde erişildi).
- Akdoğan, A. (2007). *Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Belediyelerin Stratejik Planlarının Karşılaştırmalı İncelemesi*. TMMOB Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumunda sunulan bildiri (17-19 Ekim, Ankara, ss. 209-215), Ankara.
- Akın, M. A. (2008). *Yerel Yönetimlerde Yeni Bir Yönetim Anlayışı Yönetişim ve Çalışanların Bu Yeni Yaklaşımına Bakışı*. Yüksek Lisans Tezi, Niğde: Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akkaya, R. (2004). *Küreselleşme Olgusu Karşısında Ulus Sorunu*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Aktan, C. C. (1998). Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme. *Dış Ticaret Dergisi*, 10, 1-5.
- Aktan, C. C., Çoban, H. (2010). Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri, (<http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>, 04.06.2010 tarihinde erişildi.)
- Aktel, M. (2003). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Aktel, M., Altan, Y. ve Kerman, U. (2008). Dönüşen Devlette Yerelleşme Politikaları: Kalkınma Planları Üzerinden Bir Analiz. *Amme İdaresi Dergisi*, 41(1), 125-152.

- Altaban, Ö., Duyguluer, F. (2010). *Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Tasarıları Üzerine Notlar*, (<http://www.mimarlarodasi.org.tr/mimarlikdergisi/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=29&RecID=412>, 05.07.2010 tarihinde erişildi.)
- Altıntaş, H. (2003). Yerel Yönetimlerin Modernizasyon Süreci ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(1), 6-22.
- Aras, M. Ö., Polat, S. (2007). *Yerel Yönetimlerde Demokrasi Sorunsalı: Yerel Katılım*. TMMOB Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumunda sunulan bildiri (17-19 Ekim, Ankara, ss. 171-178), Ankara.
- Arı, S. ve Saygılıoğlu, N. (2003). *Etkin Devlet Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınevi.
- Arslan, N. T. (2008). Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 32(2), 263-282.
- Ataay, F. ve Güney, A. (2004). Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Üzerine Değerlendirme. *Mülkiye Dergisi*, 243(28), 131-146.
- Atauz, A. *Yönetişim-Nüfus ve Kalkınma Yazını Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme* (http://www.kbam.metu.edu.tr/published/yonetisim_nufus_kalkinma.pdf, 19.05.2010 tarihinde erişildi).
- Avcı, M. (2007). *Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Değişen Rolü ve Sivil Toplum Kuruluşları Üzerine Bir İnceleme: Isparta İli Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Azıklı, S. ve Özgür, H. (2005). Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen. Özgür H. ve Kösecik M. (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*. (ss. 297-320) İçinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Bahçavan, G. (2006). *Yönetişim ve Türkiye Uygulaması*. Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Balcı, A. (2003). *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı*. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara.

- Balcı, F. Ş. (2006). *Kamu Yararı Kavramı ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlarının Uygulamaları: Mehmet Altınsoy, Murat Karayalçın ve İ. Melih Gökçek*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bayramoğlu, S. (2002). Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim. *Praksis*, Sayı:7, 85-116.
- Bayramoğlu, S. (2003). Düzenleyici Devlet Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme. *Praksis*, Sayı: 9 Kış-Bahar, 143-162.
- Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Baytekin, P., Vural, B. A. (2005). *Kamu Bürokrasisinde Stratejik Yönetim: İyi Yönetişim Açısından Bir Değerlendirme*. 2004 Türkiye İktisat Kongresinde sunulan bildiri (5-9 Mayıs, İzmir, Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri, ss. 299-317), Ankara: DPT.
- Bilgiç, V. K. ve Göksu, T. (2005). *Yeni Gelişmeler Işığında Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Yerelleşme Eğilimleri*. 2004 Türkiye İktisat Kongresinde sunulan bildiri (5-9 Mayıs, İzmir, Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Metinleri, ss. 39-63), Ankara: DPT.
- Bilgin, S. A. (2006). *Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler; Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Belediye Üst Düzey Yöneticileri Üzerine Bir Araştırma*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Bircan, İ. (2002). Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon. *Türk İdare Dergisi*, 42. Yıl Özel Sayı, 11-19.
- Brown, J. (2002). Yönetişim yada Neoliberalizmin Siyasi Düzeni (çev: T. Gülcan), *Birikim Dergisi*, Sayı: 158, 36-43.
- Canan, K. (2008). *Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Yerelleşme ve Bölgeselleşme Politikaları*. Doktora Tezi, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Christensen, T. ve Legreid P. (2004). Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi İlişkisi (çev. M. A. Özer). *Sayıştay Dergisi*, 52, 135-166.

- Coşkun, R. (2008). Küreselleşme ve Yerel Yönetimler İçin İmaları. Yerel Siyaset, İstanbul: Okutan Yayıncılık, s. 69-76.
- Çetin, S. (2010a). Stratejik Yönetim, (<http://www.sefacetin.com/SC2a.pdf>, 18.08.2010 tarihinde erişildi.)
- Çetin, S. (2010b). Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim, (<http://www.sefacetin.com/SC2d.pdf>, 18.08.2010 tarihinde erişildi.)
- Çukurçayır, M. A. (2005). Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler. Özgür H. ve Kösecik M. (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I.* (ss. 213-234) İçinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Çukurçayır, M. A., Sipahi, B. E. (2003). Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 50-51, 35-66.
- Demir, F. (2009). Yeni Bir Yönetişim Modeli Olarak Açık İşbirliği Metodu, (<http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim4.pdf>, 05.06.2010 tarihinde erişildi.)
- Demiral, B. (2007). Türkiye’de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar. Özgür H. ve Kösecik M. (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II.* (ss. 64-99) İçinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Demireğen, A. (2007). *Avrupa Birliği’nde İyi Yönetim ve İyi Yönetim Işığında Yönetimde Demokrasi.* Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demirel, D. (2006). Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, 105-128.
- Dinçer, Ö. (2003). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası* (6. Baskı). İstanbul: Beta Yayınları.
- DPT (2006a). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, 12.07.2010 tarihinde erişildi.)
- DPT (2006b). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu. 2. Sürüm, (<http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, 12.07.2010 tarihinde erişildi.)

- Duman, F. (2006). *Belediyelerde Yönetişim ve Müşteri-Vatandaş Odaklılık Tartışmaları*. Yüksek Lisans Tezi, Sivas: Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dura, C. (2004). *Sömürgeleşen Türkiye* (2. Baskı). İstanbul: İleri Yayınları.
- Durmaz, M. N. (2008). *Bir Siyasal Program Olarak Yönetişimi Anlamak*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ekinci, Y. (2002). *21. Yüzyılda Kamu Yönetimi ve Yöneticileri*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Erci, B. N. (2008). *Kentsel Sürdürülebilirlikte Yerel Yönetimlerin Rolü: İzmir Büyükşehir Belediyesi Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale: Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Erençin, A. (2002). Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(4), 25-40.
- Erençin, A. (2005). Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı. *Mülkiye Dergisi*, 246(29), 121-131.
- Erençin, A. (2007a). Yerinden Yönetim ve Türkiye’de Reform Süreci. *Mülkiye Dergisi*, 254(31), 99-123.
- Erençin, A. (2007b). Türkiye’de Belediye Başkanlığının Gelişimi ve Artan Önemi. Özgür H. ve Kösecik M. (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*. (ss. 334-353) İçinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Erençin, A. (2007c). *Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu*. TMMOB Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumunda sunulan bildiri (17-19 Ekim, Ankara, ss. 209-215), Ankara.
- Erençin, A. (2007d). *Metropolitan Yönetimde Dönüşüm: Rekabet ve İşbirliği Stratejiler*. Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR V. Kamusal Bilinç, Kent ve Çevre: Güncel Sorunlar ve Çözümler sempozyumunda sunulan bildiri (18–20 Ekim), İzmit.
- Erençin, A. (2008). *Küreselleşme Sürecinin Metropolitan Siyasal Liderliğe Etkileri: Türkiye Örneği*. Küreselleşme, Demokratikleşme ve Türkiye Uluslararası Sempozyumu (27-30 Mart, Akdeniz Üniversitesi İİBF, ss.768-776), Antalya.

- Erençin, A. (2009). *Türkiye’de Metropoliten Siyasal Liderlik Dönüşüyor mu?*, IV. Kamu Yönetimi Sempozyumunda sunulan bildiri (7-8 Mayıs, Uludağ Üniversitesi İİBF), Bursa.
- Ergün, İ. (2006). *Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği İle Kıyaslanması*. Yüksek Lisans Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eroğul, C. (1997). Ulus-Devlet ve Küreselleşme. Kansu, I. (ed.), *Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme* (ss. 39-48) İçinde. Ankara: İmge Kitabevi.
- Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(3), 6-21.
- Esen, A. (2008). *Kent Yönetimlerinde Katılım*. Yerel Siyaset, İstanbul: Okutan Yayıncılık, s. 87-90.
- Gaudin, J.P. (1998). Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications to be Gained From French Government Policies. *International Social Science Journal*, No:155, 47-55.
- Geddes, M. (2005). Neoliberalism and Local Governance: Cross-National Perspectives and Speculations. *Policy Studies*, Vol. 26, No. 3-4, 359-377.
- Gedikli, B. (2007). Stratejik Mekânsal Planlama: Planlamada Yeni Arayışlar, Yöntemler ve Teknikler. M. Ersoy (ed.), *Kentsel Planlama Kuramları* (ss. 229-277) İçinde, Ankara: İmge Kitabevi.
- Görmez, K. (1993). Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(1), 19-29.
- Güleç, S., Sancak, H. Ö. (2009). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önündeki Yapısal Engeller: Türkiye Açısından Bir İnceleme, (<http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim5.pdf>, 05.06.2010 tarihinde erişildi.)
- Güler, B. A. (1993). Belediye Başkanları Profili:1984-1994 Dönemi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(2), 25-43.
- Güler, B. A. (2000). Devletin Yeniden Yapılandırılması. *Düşün Dergisi*, 7, 7-13.

- Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye, *Praksis*, Sayı: 9 Kış-Bahar, 93-116.
- Güler, B. A. (2005a). *Devlette Reform Yazıları Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Güler, B. A. (2005b). *Sosyal Devlet ve Yerelleşme*. Yasal Değişim Sürecinde İnsan, Toplum, Çevre, Kent ve Mimarlık Sempozyumunda sunulan bildiri (21-22 Nisan, TMMOB Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi), İstanbul.
- Güler, B. A. (2005c). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi – Yapısal Uyarlama Politikaları* (2. Basım). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B.A. (2006). *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (3. Basım). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güneş, M. ve Yükselen, C. (2004). *Sivil Toplum ve Yönetişim Tartışmaları Sürecinde Kent ve Kadın*. Ankara: Detay Yayınevi.
- Güney, A. (2003). Kapitalizmin Krizi ve Devlet Kuramı: Bob Jessop Üzerine Bir Değerlendirme. *Praksis*, 9, 357-377.
- Güzelsarı, S. (2003). Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(2), 17-34.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları (http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dosyalar/tm/SBF_WP_66.pdf, 18.05.2010 tarihinde erişildi.)
- Haktankaçmaz, M. İ. (2004). Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 45-62.
- Hancıoğlu, E. (2008). *Yerel Yönetişim: Yerel Gündem 21 Sürecinde Çankaya Belediyesi*. Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Harvey, D. (2006). *Sosyal Adalet ve Şehir (2. Baskı)*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Işıklı, A. (1997). Sosyal Politika Açısından Küreselleşme. Kansu, I. (ed.), *Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme* (ss. 63-76) İçinde. Ankara: İmge Kitabevi

- Kalaycıoğlu, E. (2003). *İyi Yönetişim ve Yerel Yönetimler*. İstanbul: Wald Yayınları.
- Karabacak, H. (2003). *Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim*. İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı.
- Karakurt, E. (2004). *Bilgi Toplumu Sürecinde Yeniden Yapılanan Kentsel Mekanı Okumak*. 3. Ulusal Bilgi Ekonomi ve Yönetim Kongresinde sunulan bildiri (25-26 Kasım, Osman Gazi Üniversitesi), Eskişehir.
- Karaman, Z.T. (1995). Küreselleşmede Yönetimin Etkisi. *Türk İdare Dergisi*, Yıl:67, Sayı:409 Aralık, 43-51.
- Kartal, F. (2000). Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara'dan Örnekler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(1), 58-80.
- Kayıkçı, S. (2007). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. *Mülkiye Dergisi*, 256(31), 165-186.
- Kazgan, G. (1995). *Küreselleşme ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen* (2. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (4. Basım). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kesim, H. K. ve Petek, A. (2005). Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(4), 39-58.
- Köse, H. Ö. (2002). *Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetim ve Demokrasi*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Köse, Ö. (2003). Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü. *Sayıştay Dergisi*, 49, 3-46.
- Köse, H. Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi. *Sayıştay Dergisi*, 52, 3-42.
- Kösecik, M. ve Özgür, H. (2005). Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci. Özgür H. ve Kösecik M. (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*. (ss. 1-19) İçinde. Ankara: Nobel Yayınları.

- Kösecik, M. (2008). *Yerel Yönetimlerde Avrupalılaşıma*. Yerel Siyaset, İstanbul: Okutan Yayıncılık, s. 259-304.
- Kuzey, P. (2003). *Şeffaflık ve İyi Yönetişim*. İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı.
- Mahmutoğlu, V., Rızvanoğlu, K. (2009). Küreselleşen Dünyada Yerel Muhalefet İçin Alternatif Bir Buluşma: Yerel Web Siteleri, (<http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim43.pdf>, 18.07.2010 tarihinde erişildi.)
- Marşap, A. (2005). *Yerel Yönetimlerde Çağdaş Değişim Dinamikleri*. 2004 Türkiye İktisat Kongresinde sunulan bildiri (5-9 Mayıs, İzmir, ss. 279-293), Ankara: DPT.
- Olgun, H. (2005). *Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri ve Küreselleşme Sürecine Eklemlenmeleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Ökmen, M. (2005). Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler. Özgür H. ve Kösecik M. (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*. (ss. 539-564) İçinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Öktem, B. (2006). Neoliberal Küreselleşmenin Kentlerde İnşası: AKP’nin Küresel Kent Söylemi ve İstanbul’un Kentsel Dönüşüm Projeleri. *Planlama Dergisi*, 36(2), 53-64.
- Özberk, Y. (2007). *Belediyelerde Stratejik Planlama Süreci*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özcan, L. (2006). *Belediyelerde Stratejik Yönetimin Algılanması: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özdemir, D. (2007). Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları ve Yönetişim. Özgür H. ve Kösecik M. (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*. (ss. 313-333) İçinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Özdemir, S. (2008). *5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle Yetki Alanı Genişletilen Büyükşehir Belediyelerinin İmar Planı Değişiklikleri Açısından İrdelenmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.

- Özer, M.A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinde Devletin Etkinleştirilmesi*. Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 63, 59-89.
- Özgür, H. (2008a). Metropolitan Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropolitan Reform) Yaklaşımlarının Bakışları. *Yerel Siyaset*, No: 26, (<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=903>, 16.07.2010 tarihinde erişildi.)
- Özgür, H. (2008b). *Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları*. İstanbul: Okutan Yayıncılık.
- Özgür, H. ve Parlak, B. (derl.) (2002). *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*. İstanbul: Alfa Kitabevi.
- Özmüş, L. (2005). *Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*. TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı (28 Mart-1 Nisan), Ankara.
- Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 63-85.
- Pervan, A. Ö. (2008). *Stratejik Planlama ve Türk Kamu Yönetimi Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Peters, G. B., Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* . 8(2), 223-243
- Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 57, 121-134.
- Salet, W. (2007). *Metropolitan Yönetişim Bağlamında Yeni Politika Stratejileri: Kentsel Avrupa’dan Örnekler*. 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumunda sunulan bildiri (25-26 Ekim, İzmir, ss. 61-77), Ankara: TEPAV Yayınları.
- Samsun, N. (2010). Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, (<http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/hesap%20verebilirlik.pdf>, 17.04.2010 tarihinde erişildi.)

- Scott, A. J. (2001). Küreselleşme ve Kent Bölgelerin Yükselişi (çev. K. C. Çamur). *Planlama Dergisi*, 2004/3, 26-32.
- Sezer, Y. ve Torlak, S. E. (2005). Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme. Özgür H. ve Kösecik M. (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*. (ss. 89-108) İçinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Sivrikaya, D. ve Yavuz, C. (2009). Küreselleşmenin Aktörlerinden Çok Uluslu Şirketler ve Yönetişim, (<http://idc.sdu.edu.tr/tammetinler/yonetim/yonetim6.pdf>, 05.06.2010 tarihinde erişildi.)
- Songür, N. (2008). Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 17(4), 63-86.
- Soyak, A. (2003). Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4(2), s. 167–182.
- Soylu, H. (2003). *Etkinlik ve İyi Yönetişim*. İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı.
- Sökmen, P. (2007). Stratejik Bir Kent Planlamasına Neden Geçemiyoruz?. *Planlama Dergisi*, 8, 68-72.
- Şener, H. E. (2003). Yeni Sağ’ın Yerellik Söylemindeki Değişimi Anlamlandırmak. *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 16, 2-8.
- Şengül, T. (2003). Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler. *Praksis*, Sayı: 9 Kış-Bahar, 183-220.
- Şentürk, H. (2007). *Yönetişim*. Modern Kent Yönetimi I., İstanbul: Okutan Yayınları, 287-312.
- Tek, M. (2004). Belediye Başkanı ve Belediye Meclis İlişkileri Çerçevesinde Belediyelerde Demokrasi Sorunu ve Yerel Yönetim Reformu. Güneş M. (ed), *Küreselleşme Kısacasında Kent ve Politika* (ss.173-203) İçinde. Ankara: Detay Yayınevi.
- Tekel, A. (2002). Metropoliten Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(1), 42-55.

- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 3-22.
- Tekeli, İ. (1999). *Modernite Aşılırken Siyaset*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Tekeli, İ. (2003). Siyasal Toplum ve Sivil Toplum Arasında Yerini Belirlemede Olan Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(2), 5-15.
- Topal, A. (2002). Küreselleşme Sürecindeki Türkiye'yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ. *Praksis*, Sayı:7, 63-84.
- Torunoğlu, E. (2007). Kentsel Dönüşüm: Pazarlamanın Dayanılmaz Hafifliği. Mengi, A. (ed.), *Kent ve Planlama Geçmişi Korumak Geleceği Tasarlamak* (ss. 375-404) İçinde. Ankara: İmge Kitabevi.
- Turgut, S. R. (2004). *İstanbul'un Yönetimi*. İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi.
- Tuzcuoğlu, F. (2007). Metropoliten Yönetim Nereye?. Özgür H. ve Kösecik M. (eds.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*. (ss.48-63) İçinde. Ankara: Nobel Yayınları.
- Uluğ, F. (2004). Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 1-28.
- Uzel, E. (2006). *Küresel Çevresel Yönetişim (İyi Yönetim)*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Varki, H. (2008). *Yerel Yönetişimin Türkiye'de Uygulanabilirliği: Konya Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yavuz, İ. (2002). *Devletin Değişimi ve Eğitim Sisteminde Yerelleşme*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Yeter, E. (2002). Metropoliten Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar: İstanbul. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(2), 41-50.
- Yıldırım, İ. (2004). *Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Yıldırım, H. (2009a). *Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinde Stratejik Planlama Üzerine Bir Analiz*. Yüksek Lisans Tezi, Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Yıldırım, M. (2009b). Kamu Yönetiminde Yeni Bir İkilem: Yurttaş Odaklılık ya da Müşteri Odaklılık. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10(1), 99-115.
- Yüçetürk, E. (2000). Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı. *Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri* (01-02 Kasım, TODAİE, No:304, ss. 225-235), Ankara.
- Yüksel, F. (2002). Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(1), 31-41.
- Wood, E.M. (2003). Sermaye İmparatorluğu (çev. E. Balta, A. E. Doğan). *Praksis*, 10, 239-254.
- Zabcı, F. Ç. (2002). Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 57(3), 151-179.
- Adana Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.adana.bel.tr
 - Ankara Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.ankara.bel.tr
 - Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.antalya.bel.tr
 - Bursa Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.bursa.bel.tr
 - Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.diyarbakir.bel.tr
 - Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.eskisehir-bld.gov.tr
 - İstanbul Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.ibb.gov.tr
 - İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.izmir.bel.tr
 - Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.kocaeli.bel.tr
 - Mersin Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.mersin.bel.tr
 - Sakarya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.sakarya.bel.tr
 - Samsun Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı, www.samsun.bel.tr

Ek 1. 1984 - 2009 Büyükşehir Belediyeleri Başkanları**1- ANKARA**

1984 : Mehmet ALTINSOY	Anavatan Partisi	
1989 : Murat KARAYALÇIN	Sosyal Demokrat Halkçı Parti	
1994 : Melih GÖKÇEK	Refah Partisi	
1999 : Melih GÖKÇEK	Fazilet Partisi	
2004 : Melih GÖKÇEK	Adalet ve Kalkınma Partisi	
2009 : Melih GÖKÇEK	Adalet ve Kalkınma Partisi	

2- ADANA

1984 yılında Adana Büyükşehir Belediyesi olmadığından dolayı alınmamıştır.

1989 : M. Selahattin ÇOLAK	Sosyal Demokrat Halkçı Parti	
1994 : Aytaç DURAK	Anavatan Partisi	
1999 : Aytaç DURAK	Anavatan Partisi	
2004 : Aytaç DURAK	Adalet ve Kalkınma Partisi	
2009 : Aytaç DURAK	Milliyetçi Hareket Partisi	

3- ANTALYA

1984 ve 1989 yıllarında Antalya Büyükşehir Belediyesi olmadığından dolayı alınmamıştır.

1994 : Hasan SUBAŞI	Doğru Yol Partisi	
1999 : D. Bekir KUMRUL	Cumhuriyet Halk Partisi	
2004 : Menderes TÜREL	Adalet ve Kalkınma Partisi	
2009 : Mustafa AKAYDIN	Cumhuriyet Halk Partisi	

4- BURSA

1984 yılında Bursa Büyükşehir Belediyesi olmadığından dolayı alınmamıştır.

1989 : Teoman ÖZALP	Doğru Yol Partisi	
1994 : Erdem SAKER	Anavatan Partisi	
1999 : Erdoğan BİLİNSER	Demokratik Sol Parti	
2004 : Hikmet ŞAHİN	Adalet ve Kalkınma Partisi	
2009 : Recep ALTEPE	Adalet ve Kalkınma Partisi	

5- DİYARBAKIR

1984 ve 1989 yıllarında Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi olmadığından dolayı alınmamıştır.

1994 : Ahmet BİLGİN

Refah Partisi



1999 : Feridun ÇELİK

Halkın Demokrasi Partisi



2004 : Osman BAYDEMİR

Sosyal Demokrat Halk Partisi



2009 : Osman BAYDEMİR

Barış ve Demokrasi Partisi



6- ERZURUM

1984 ve 1989 yıllarında Erzurum Büyükşehir Belediyesi olmadığından dolayı alınmamıştır.

1994 : Ersan GEMALMAZ

Refah Partisi



1999 : Mahmut UYKUSUZ

Milliyetçi Hareket Partisi



2004 : Ahmet KÜÇÜKLER

Adalet ve Kalkınma Partisi



2009 : Ahmet KÜÇÜKLER

Adalet ve Kalkınma Partisi



7- ESKİŞEHİR

1984 ve 1989 yıllarında Eskişehir Büyükşehir Belediyesi olmadığından dolayı alınmamıştır.

1994 : Aydın ARAT

Doğru Yol Partisi



1999 : Yılmaz BÜYÜKERŞEN

Demokratik Sol Parti



2004 : Yılmaz BÜYÜKERŞEN

Demokratik Sol Parti



2009 : Yılmaz BÜYÜKERŞEN

Demokratik Sol Parti



8- GAZİANTEP

1984 yılında Gaziantep Büyükşehir Belediyesi olmadığından dolayı alınmamıştır.

1989 : Celal DOĞAN

Sosyal Demokrat Halkçı Parti



1994 : Celal DOĞAN

Sosyal Demokrat Halkçı Parti



1999 : Celal DOĞAN

Cumhuriyet Halk Partisi



2004 : Asım U. GÜZELBEY

Adalet ve Kalkınma Partisi



2009 : Asım U. GÜZELBEY

Adalet ve Kalkınma Partisi



9- İSTANBUL

1984 : Bedrettin DALAN	Anavatan Partisi	
1989 : Nurettin SÖZEN	Sosyal Demokrat Halkçı Parti	
1994 : Recep Tayyip ERDOĞAN	Refah Partisi	
1999 : Ali Müfit GÜRTUNA	Fazilet Partisi	
2004 : Kadir TOPBAŞ	Adalet ve Kalkınma Partisi	
2009 : Kadir TOPBAŞ	Adalet ve Kalkınma Partisi	

10- İZMİR

1984 : Burhan ÖZFATURA	Anavatan Partisi	
1989 : Yüksel ÇAKMUR	Sosyal Demokrat Halkçı Parti	
1994 : Burhan ÖZFATURA	Doğru Yol Partisi	
1999 : Ahmet PİRİŞTİNA	Demokratik Sol Parti	
2004 : Ahmet PİRİŞTİNA	Cumhuriyet Halk Partisi	
2004 : Aziz KOCAOĞLU	Cumhuriyet Halk Partisi	
2009 : Aziz KOCAOĞLU	Cumhuriyet Halk Partisi	

11- KAYSERİ

1984 yılında Kayseri Büyükşehir Belediyesi olmadığından alınmamıştır.

1989 : Niyazi BAHÇEOĞLU Sosyal Demokrat Halkçı Parti



1994 : Şükrü KARATEPE Refah Partisi



1999 : Mehmet ÖZHASEKİ Fazilet Partisi



2004 : Mehmet ÖZHASEKİ Adalet ve Kalkınma Partisi



2009 : Mehmet ÖZHASEKİ Adalet ve Kalkınma Partisi



12- KOCAELİ

1984, 1989 ve 1994 yıllarında İzmit Büyükşehir Belediyesi olmadığından dolayı alınmamıştır.

1999 : Sefa SİRMEN Cumhuriyet Halk Partisi



2004 : İbrahim KARAOSMANOĞLU Adalet ve Kalkınma Partisi



2009 : İbrahim KARAOSMANOĞLU Adalet ve Kalkınma Partisi



13- KONYA

1984 yılında Konya Büyükşehir Belediyesi olmadığından alınmamıştır.

1989 : Halil ÜRÜN	Refah Partisi	
1994 : Halil ÜRÜN	Refah Partisi	
1999 : Mustafa ÖZKAFA	Fazilet Partisi	
2004 : Tahir AKYÜREK	Adalet ve Kalkınma Partisi	
2009 : Tahir AKYÜREK	Adalet ve Kalkınma Partisi	

14- MERSİN

1984 ve 1989 yıllarında Mersin Büyükşehir Belediyesi olmadığından alınmamıştır.

1994 : H. Okan MERZECİ	Anavatan Partisi	
1999 : Macit ÖZCAN	Demokratik Sol Parti	
2004 : Macit ÖZCAN	Cumhuriyet Halk Partisi	
2009 : Macit ÖZCAN	Cumhuriyet Halk Partisi	

15- SAKARYA

1984, 1989, 1994 ve 1999 yıllarında Adapazarı Büyükşehir Belediyesi olmadığından dolayı alınmamıştır.

2004 : Aziz DURAN

Adalet ve Kalkınma Partisi



2009 : Zeki TOÇOĞLU

Adalet ve Kalkınma Partisi



16- SAMSUN

1984 ve 1989 yıllarında Samsun Büyükşehir Belediyesi olmadığından alınmamıştır.

1994 : Muzaffer ÖNDER

Cumhuriyet Halk Partisi



1999 : Yusuf Ziya YILMAZ

Anavatan Partisi



2004 : Yusuf Ziya YILMAZ

Adalet ve Kalkınma Partisi



2009 : Yusuf Ziya YILMAZ

Adalet ve Kalkınma Partisi

