

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRK
YEREL YÖNETİMLERİNE ETKİSİ: BİLECİK
ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şevket KAHRAMAN

**Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Hamza AL

OCAK-2009

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRK YEREL
YÖNETİMLERİNE ETKİSİ: BİLECİK ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şevket KAHRAMAN

Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi

Bu tez 19.01.2009 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

Yrd. Doç. Dr. Hamza AL

Jüri Başkanı

☒ Kabul
☐ Red
☐ Düzeltme

Yrd. Doç. Dr. M. Lütfi ŞEN

Jüri Üyesi

☒ Kabul
☐ Red
☐ Düzeltme

Yrd. Doç. Dr. Hayrettin ZENGİN

Jüri Üyesi

☐ Kabul
☐ Red
☒ Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda, bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak savunulmadığını beyan ederim.

Şevket KAHRAMAN
19.01.2009

ÖNSÖZ

1980’li yıllarla birlikte dünyada hızlı bir değişim süreci yaşanmaya başlamıştır. Bu değişim süreci toplumsal, siyasal ve ekonomik alanlarda kendini göstermiştir. Toplumsal, siyasal, ekonomik alanda meydana gelen bu değişim kamu yönetiminde yeni bir anlayışı, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı’nı, ortaya çıkarmıştır. Söz konusu bu anlayış yerel yönetimleri de derinden etkilemiştir.

Bu çalışma değişen yerel yönetimler mevzuatını yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilişkilendirerek incelemeyi ve yeni kamu yönetimi anlayışının değerlerini belediye personelinin il özel idaresi personeline göre daha fazla benimsediğinin üzerinde durulması amacıyla hazırlanmıştır. Çalışmada fikir ve düşünceleri ile desteklerini esirgemeyen değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Hamza AL’ a ve bugünlere gelmemde emeği büyük olan aileme teşekkür ederim.

Şevket KAHRAMAN

19.01.2009

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iii
TABLO LİSTESİ	iv
ÖZET.....	v
SUMMARY	vi

GİRİŞ	1
-------------	---

BÖLÜM 1: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI.....	3
--	----------

1.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Ortaya Çıkaran Faktörler.....	3
1.1.1 Teknolojik Gelişmeler	4
1.1.2 Küreselleşmenin Etkileri	6
1.1.3 Demokratik Değerlerin Değişimi	8
1.1.4 Refah Devletinin Başarısızlığı.....	9
1.1.5 Yeni Liberalizm.....	11
1.1.6 Geleneksel Yönetim Anlayışının Problemleri.....	13
1.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Özellikleri.....	15
1.2.1 Devletin Rolü	15
1.2.2 Örgütsel Yapıda Meydana Gelen Değişmeler	17
1.2.3 Yönetim Anlayışında Meydana Gelen Değişmeler	21

BÖLÜM 2: YEREL YÖNETİMLER REFORMU.....	32
---	-----------

2.1 Reform Gerekisini ve Sebepleri.....	32
2.1.1 İç Sebepler.....	32
2.1.2 Dış Sebepler	37
2.2 Reformun Temel Çerçevesi: KYTKT	40
2.2.1 Yasal Süreç.....	41
2.2.2 Tasarının Önemi	41
2.3 Değişen Yerel Yönetimler Mevzuatı.....	43
2.3.1 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	44
2.3.2 Büyükşehir Belediyesi Kanunu	58
2.3.3 İl Özel İdaresi Kanunu	68

2.4	Yerel Yönetimler Reformunun Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Açısından Genel Bir Değerlendirmesi	86
2.4.1	Yerinden Yönetime Verilen Önem.....	86
2.4.2	Yerel Hizmetlerin Sunumu.....	88
2.4.3	Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	89
2.4.4	Yerel Yönetimlerin Örgütsel Yapısı.....	90

BÖLÜM 3: ARAŞTIRMA SONUÇLARI93

3.1	Araştırmaya İlişkin Genel Bilgiler	93
3.1.1	Araştırmanın Amacı	93
3.1.2	Araştırmanın Kapsamı.....	93
3.1.3	Araştırmanın Yöntemi.....	93
3.1.4	Araştırmanın Hipotezleri.....	94
3.2	Araştırma Sonuçlarının Değerlendirilmesi.....	95
3.2.1	Örneklemin Yaş ve Eğitim Durumu.....	95
3.2.2	Katılımcılık Açısından Değerlendirme.....	97
3.2.3	Kurum İçi Hiyerarşi ve Esnek Yönetim Yapısı.....	100
3.2.4	Vatandaş Odaklı Yönetim	102
3.2.5	Açık ve Şeffaf Yönetim Anlayışı	104
3.2.6	Sonuç Odaklı Yönetim Anlayışı Açısından Değerlendirme.....	107
3.2.7	Rekabet Odaklı Yönetim Anlayışı Açısından Değerlendirme	110
3.2.8	Özel Sektör Kuruluşlarına İş Gördürme.....	113
3.2.9	Personelin Gelişimine Verilen Önem.....	114
3.2.10	Ankete İlişkin Verilerin Güvenilirlik Analizi.....	116

SONUÇ.....120

KAYNAKÇA124

EKLER.....138

ÖZGEÇMİŞ.....141

KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
AÜSBF	:	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
BK	:	Belediye Kanunu
Bkz.	:	Bakınız
BM	:	Birleşmiş Milletler
BŞB	:	Büyükşehir Belediyesi
Çev.	:	Çeviren
DB	:	Dünya Bankası
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	:	International Monetary Fund(Uluslararası Para Fonu)
İÖİK	:	İl Özel İdaresi Kanunu
KAYA	:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KYTKT	:	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
m.	:	Madde
OECD	:	Organization for Economic Cooperation and Development(Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
s.	:	Sayfa
SPSS	:	Statistical Program for Social Sciences
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
YKY	:	Yeni Kamu Yönetimi

TABLO LİSTESİ

Tablo1: Belediye ve İl Özel İdaresi personeli yaş dağılımı	95
Tablo2: Belediye ve İl Özel İdaresi personelinin eğitime göre dağılımı	96
Tablo3: Katılımcı yönetim ve ekip çalışması ile ilgili yargılara verilen cevaplar.	98
Tablo4: Kurum İçi Hiyerarşi ve Esnek Yönetim Yapısına ilişkin yargılara verilen cevaplar.	100
Tablo5: Vatandaş Odaklı Yönetime ilişkin yargılara verilen cevaplar.	103
Tablo6: Açık ve şeffaf yönetim anlayışına ilişkin yargılara verilen cevaplar.....	105
Tablo7: Sonuç Odaklı Yönetim Anlayışına ilişkin yargılara verilen cevaplar.	108
Tablo8: Rekabet Odaklı Yönetime İlişkin yargılara verilen cevaplar.....	111
Tablo9: Özel sektör kuruluşlarına iş gördürme.....	114
Tablo10: Kurum personelinin gelişimine önem verilmesi.....	115
Tablo11: Güvenilirlik analizi sonucu.....	117
Tablo12: Ankete ilişkin yargıların Cronbach's Alpha Katsayıları	118

Tezin Başlığı: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Yerel Yönetimlerine Etkisi: Bilecik Örneği	
Tezin Yazarı: Şevket KAHRAMAN	Danışman: Yrd. Doç. Dr. Hamza AL
Kabul Tarihi: 19/01/2009	Sayfa Sayısı: VI(ön kısım)+ 141 (tez)
Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi	Bilim Dalı: Kamu Yönetimi
Yıllardır tartışılmakta olan yerel yönetimler reformu, 2005 yılında gerçekleştirilen mevzuat değişikliği ile tamamlanmıştır. Bu kapsamda Belediye Kanunu(5393), Büyükşehir Belediyesi Kanunu(5216) ve İl Özel İdaresi Kanunu(5302) çıkarılmıştır. Yeni mevzuat incelendiğinde göze çarpan en önemli noktalardan birisi, bu mevzuata yansıtılmaya çalışan yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinde, organlarının oluşumu ve işleyişinde, teşkilat yapılarında ve personel sistemlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Ancak reformun temel çerçevesini çizen KYTKT' nin yasalaşamaması, il özel idareleri alanında öngörülen değişikliklerin bir kısmının gerçekleşmemesine sebep olmaktadır. İl özel idarelerinin görev alanlarında olan bazı hizmetler halen merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Bundan dolayı bazı görev alanlarında ikilikler bulunmaktadır. Bu durum il özel idarelerinin belediyeler kadar etkin çalışamamasına sebep olmaktadır. Bilecik Belediyesi ve Bilecik İl Özel İdaresi personeli arasında yapılan anketin sonuçları da göstermektedir ki: Belediye personeli yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili yargılara, il özel idaresi personeline göre daha olumlu cevaplar vermiştir. Sonuç itibariyle Belediye, İl Özel İdaresine göre daha müşteri odaklı; daha sonuç odaklı; daha rekabet odaklı; hizmet sunumunda alternatif yöntemlerin kullanımından daha fazla faydalanan; kurum içi hiyerarşik ilişkileri daha az gözeten; personeline daha hoşgörü ile davranan bir şekilde çalışmaktadır.	
Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Reformu	

Title of the Thesis: The Effects of New Public Management to Turkish Local Governments: The Case of Bilecik	
Author: Şevket KAHRAMAN	Supervisor: Assist. Prof. Hamza AL
Date: 19/01/2009	Nu. of Pages: VI(pre text)+141 (main body)
Department: Public Administration	Subfield: Public Administration
The municipalism reforms which is argued about, has been completed by the legislation change in 2005. In this context; Municipality Law (5393), Metropolitan Municipality Law (5216) and Special Provincial Administration (5302) are enacted. As the recent legislation is examined, one of the marked points is the new understanding of the municipalism about this legislation. In accordance with this new understanding, jurisdiction and authorizat on of munacipalities, organs' structuring and regulation, organization structure and personel systems have been modified. But, because KYTKT outlining the reforms did not become law, some expected changes about special provincial administration didn't come true. Some services which is in the jurisdiction area of the special provincial administration are still done from the centre. Because of this, there are some disagreements about some jurisdiction areas. This causes the ineffective working of special provincial administration according to municipalities. The survey, conducted over Bilecik Municipality and Bilecik Special Provincial Administration personel, shows that the municipality personel answered to the questions related to the new municipalism understanding, more positively than the special provincial administration personel. In consequence; the municipality is more customer oriented, more result oriented, more competitive, more benefiting from the alternative ways for the service production, less considering the hierarchical relations over the organization, treating more tolerant to the personel than the special provincial administration.	
Key Words: New Public Management, Local Governments, Local Governments Reform	

GİRİŞ

Çalışmanın Konusu

Kamu yönetimi sistemi bir bütündür ve bu bütün kendi arasında parçalara ayrılmaktadır. Bu parçaları en genel anlamda merkezi yönetim ve yerel yönetimler olarak ayırabiliriz. Merkezi yönetim kamu yönetiminin başkent örgütünü ve bunun taşradaki uzantılarını, yerel yönetimler ise karar organları seçmenler tarafından seçilen ve mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getiren birimler olarak ifade edilebilir.

Son 25 yıl içinde dünya üzerinde büyük bir değişim meydana gelmiştir. Dünyada meydana gelen bu değişim kamu yönetimi sistemlerini de etkilemiştir. Bir bütün olarak kamu yönetimi sistemini bu değişime adapte etmek amacıyla tüm dünyada kamu yönetimi reformu hareketleri ortaya çıkmıştır. Bu hareketlerden en göze çarpanları ABD ve Avrupa ülkelerindedir. Birçok açıdan bu hareketlerin ortak noktaları gözlenmektedir. Söz konusu bu ortak noktalar Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (New Public Management) olarak teorileşmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Türkiye’de yapılan kamu yönetimi reformlarını da büyük ölçüde etkilemiştir. Şüphesiz ki bu süreç yerel yönetimlerde de gözlenmektedir. Çalışmanın konusunu da yerel yönetimlerin bu süreçte geçirdiği değişim oluşturmaktadır.

Çalışmanın Önemi

Ülkemizde yerel yönetimler reformu 2005 yılında tamamlanmıştır ve yeni kamu yönetimi anlayışı büyük ölçüde, yeni mevzuata yansıtılmıştır. Bu açıdan reformun yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilişkilendirilerek analiz edilmesi önemlidir. Diğer taraftan reformla birlikte yerel yönetim personelinin zihniyetinde meydana gelen değişimin de incelenmesi gerekmektedir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışı bir zihniyet değişikliğini ifade etmektedir. Bu açıdan, çalışmada yapılan anket çalışması ile hangi kurum personelinin yeni kamu yönetimi anlayışının değerlerini daha fazla benimsediğini araştırmak amacı ile anket çalışması yapılmıştır.

Çalışmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı dünyada genel kabul gören yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde Türkiye’de yapılan yerel yönetimler reformunu analiz etmektir. Aynı zamanda bu süreçte yerel yönetimlerde çalışan personelin zihniyetinde meydana gelen değişim, belediye ve il özel idaresi personeli karşılaştırılarak analiz edilmeye çalışılacaktır. Böylece halen birçok görevini merkezi idarenin üstlendiği il özel idarelerinin, yeni kamu yönetimi anlayışına belediyelerden daha az uyum sağlayabildiği ispatlanmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın Kapsamı ve Yöntemi

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışı ve bunun sebepleri ile yeni kamu yönetimi anlayışının kamu yönetiminde öngördüğü değişim ele alınmıştır. İkinci bölümde, birinci bölümde incelenen teoriye göre, ülkemizde gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu ile birlikte değişen yerel yönetimler yasalarının analizi yapılmış ve yeni kamu yönetimi açısından genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Üçüncü bölümde ise yeni kamu yönetimi anlayışının değerlerini il özel idaresinin mi yoksa belediye personelinin mi daha fazla benimsediğini ölçmek için Bilecik Belediyesi ve Bilecik İl Özel İdaresi personeli üzerinde yapılan anketin sonuçları değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

BÖLÜM 1: YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1980'ler ile 1990'lı yılların başında geleneksel yönetim anlayışının yetersizliklerine bir tepki olarak, kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımın temel amacı geleneksel anlayıştan doğan bazı sorunları hafifletmek ve yok etmektir (Bilgiç, 2003: 25). Ortaya çıkan bu yeni yaklaşım, “yeni kamu yönetimi”, “piyasa temelli kamu yönetimi”, “girişimci hükümet” ve “işletmecilik” gibi kavramlarla ifade edilmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı tek bir cümle ile tanımlanabilecek ya da tek bir örnekle açıklanabilecek bir kavram değildir. Çünkü bu kavram belli bir yönetim teorisini ya da tek bir yönetim programını ifade etmemektedir. Bazı yazarlar yeni kamu yönetimini istediğiniz şekilde boyayabileceğiniz boş bir tuvale benzetmektedir. Bu yazarlara göre YKY kavramının üzerinde anlaşılmış bir tanımının yokluğu ve ne olmaya doğru gittiğinin belirsiz olması onun tanımını da güçleştirmektedir (Gözel, 2003: 196). YKY anlayışı, belirli bir kurucusu olan formal bir teoriden hareket edilerek değil¹, tam aksine, tek tek örneklerden hareket edilerek oluşturulan ve teorik gelişmesine halen devam eden bir idari reform hareketidir (Al, 2002: 110; Özer, 2005: 9). Genel anlamıyla bakılacak olursa bu harekete hâkim olan temel değerler; tasarruf ve özelleştirme politikaları ile birlikte devletin ve vatandaşın rollerinin yeniden tanımlanması, ekonomik liberalizasyon ve piyasacılıktır (Özer, 2005: 13).

1.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Ortaya Çıkaran Faktörler

Yeni anlayışın ortaya çıkış nedenleri üzerinde farklı görüşler bulunmaktadır. Bazı yazarlar geleneksel anlayışın özelliklerinden yola çıkarken diğer bazıları da hizmetlerde etkinliğin sağlanmasının zorunluluğu üzerinde durmaktadırlar (Bilgiç, 2003: 29). Ancak konunun tam olarak anlaşılması tüm bu etkenlere bütüncül bir bakışı gerektirmektedir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışını tek bir etkene bağlamak mümkün

¹ 1980 ve 1990'lı yıllar, YKY anlayışı olarak adlandırılan yaklaşımın, kamu yönetimi normatif prosedürlerinden, politika yapım sürecinden ve özel sektör yönetim tekniklerinden etkilenmesine tanık olmuştur. Bu dönemde YKY yönetime büyük ve karmaşık örgüt yapılarının nasıl yönetileceği hususunda önemli fikirler sunmuş ve katkılar sağlamıştır. Bu doğrultuda her yaklaşımın zayıf noktaları baz alınarak bunlara karşı bir sentez oluşturulmaya çalışılmıştır (Özer, 2005: 6).

değildir. YKY anlayışı birçok ekonomik, siyasi ve sosyal nedene bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Teknolojik gelişmeler bu nedenlerin başında gelmektedir.

1.1.1 Teknolojik Gelişmeler

Bilgi teknolojilerindeki gelişmeler içinde bulunduğumuz yüzyılı şekillendiren en önemli faktörlerin başında gelmektedir. Söz konusu teknolojiler üretim ilişkilerinden organizasyon yapılarına, meslek bilgisinden sorumluluk anlayışına kadar birçok alanı derinden etkilemektedir. Sanayi toplumunun ortaya çıkmasında büyük etken olan makinenin oynadığı rolü, bilgi toplumun² ortaya çıkmasında bilgi teknolojileri oynamaktadır (Al, 2002: 80).

Sanayi toplumunda, makineleşme ile birlikte tüm üretim yapıları değişmiş, üretim kitlesel hale gelmiştir. Sanayi toplumunun temeli standart mal ve hizmetlerin kitlesel üretim ve dağıtımına dayanıyordu. Şirketlerin temel amacı standart mal ve hizmetleri rakiplerinden ucuza üretmek ve çok sayıda müşteriye satmaktır. Şirketler “üret, depola, sat” mantığıyla hareket etmekteydi (Tonta ve Küçük, 2005:4–5). Ayrıca bu dönemde yapılan kitlesel üretim ve dağıtım merkezileşmeye dayalı bir ekonomik modeli de beraberinde getirmiştir. Üretimin aksamaması için mekanistik ve katı/hiyerarşik örgütlere ihtiyaç duyulmuştur. Bu dönemdeki hâkim düşünce merkezileşme ve standartlaşmadır. Ayrıca dönem içinde meydana gelen merkezileşme ve standartlaşma eğilimleri sadece işletmeleri değil kamu yönetimini de etkisi altına almıştır. Bu dönemde kamu yönetimine merkeziyetçilik, hiyerarşi, mekaniklik, gizlilik, işbölümü ve uzmanlaşma, biçimsellik ve aşırı kuralcılık hâkim olmuştur (Bkz. Al, 2002: 47- 60).

² İçinde yaşadığımız çağın en temel özelliklerinden biri, çok hızlı değişimin yaşanıyor olmasıdır. Bu hızlı değişim teknolojiden iletişime, sanayiden tıba, ekonomiden yönetime çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu yüzden bütün bilim dalları bu değişimi; ya yavaşlatma, ya yönlendirme, ya hızlandırma, ya yorumlama ya da izah etme eğilimi içine girmişlerdir (Aykaç, 2002: 15). 1950’li yıllardan sonra ortaya çıkmaya başlayan bu değişimi inceleyen yazarlar ve araştırmacılar şu an içinde bulunduğumuz durumu; “sanayi ötesi toplum”, “kapitalist ötesi toplum”, “medeniyet ötesi toplum” ve “bilgi toplumu” gibi nitelendirmelerle ifade etmeye çalışmışlardır (Parlak, 2004: 95–96). Bu çalışmada yaygın olan kullanım olarak “bilgi toplumu” kullanılacaktır.

Bilgi teknolojilerinin gelişimi ile birlikte geleneksel yapılar önemli ölçüde değişime uğramıştır. Sanayi toplumuna hâkim olan kitlesel üretim, bilgi toplumunda yerini kişisel üretime bırakmıştır. Bilgi toplumunda bilgi, kalkınmanın can damarı ve rekabetin vazgeçilmez unsuru haline gelmiştir. Bilgi toplumunda sermaye stratejik kaynak olmaktan çıkmış, sermayenin yerini bilgi almıştır. Yeni ekonomide bilgi ve teknolojinin kişisel üretime uygulanması ekonomik başarının anahtarıdır. Dijitalleştirme bilginin mesafeden bağımsız olarak işlenmesini ve depolanmasını sağlayarak büyük şirketlerin faaliyetlerini dünya çapında gerçekleştirmelerine yardımcı olmuştur (Tonta ve Küçük, 2005: 6).

Bilgi teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler kamu yönetimini de büyük ölçüde etkilemiştir. Bilgisayar ve iletişim alanındaki önemli gelişmeler kamu yönetiminin tüm boyutlarını değiştirmeye başlamıştır. Geleneksel örgüt yapısında çözüm olarak sunulan kimi araçlar ve genel kabul gören doğrular geçerliliğini yitirmiştir(Coşkun: 2004). İnternet aracılığıyla kamu yönetiminde saydamlaşma, vatandaşa daha hızlı hizmet verme olanakları ortaya çıkmıştır (Çelik: 2003: 151-152).

Günümüzde kamu kurumları da diğer kurumlar gibi teknolojik gelişmeleri takip etmek zorunda kalmaktadır. Hızlı nüfus artışı, teknolojik gelişmeler devletin görevlerinin artması sonucu kamu sektörü aşırı ölçüde büyümüştür. Bu büyüme sonucunda kamu yönetimi karmaşık bir yapı halini almıştır. Böyle bir yapıda örgüt amaçlarının saptanması, etkinliklerinin planlanması, koordinasyon ve denetiminin sağlanması, örgütün çevresinden ve kendi alt sistemlerinden elde edeceği bilgilerin hacmine, niteliğine ve bunların değerlendirilmesine bağlıdır. Bu bağlamda modern kamu kurumları, örgütün çeşitli birimlerinde olup bitenler hakkında sürekli olarak bilgi toplamak durumundadır. Yönetimin etkinliği ve verimliliği bu bilgilerin toplanması ve değerlendirilmesi sayesinde sağlanmaktadır (Polatoğlu, 1994: 69; Sevinç: 2007: 23).

Bilgi çağı olarak da nitelendirilen günümüzde yönetici kavramının da içeriği değişmektedir. Bütün soru ve sorunlara uygun çözüm ve cevapları bilen yöneticiden, sorun ve soruları tayin eden tanımlayan ve çözüm aşamasında diğer çalışanların katkılarını birleştiren yöneticiye doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır(Coşkun, 2004:101).

Günümüzde kullanılan teknolojiler bireyle yönetim arasındaki ilişkileri de önemli ölçüde etkilemektedir. Özellikle internet kullanımının yaygınlaşması yönetimden halka

ve halktan yönetime doğru bilgi akışını sağlamaktadır. Ayrıca internet sayesinde bazı kamu hizmetleri kesintisiz bir şekilde sunulabilmektedir. Vatandaşlar kamuyla yazışmalarını internet sayesinde gerçekleştirebilmektedir (Al, 2002: 87).

Artık birçok ülke kamusal hizmetlerini internet ortamına aktarmak için çalışmalar yapmaktadır (Al, 2002: 87). Dünyada birçok ülkede e-Devlet Projesi yürütülmektedir. E- Devlet projeleri ile hedeflenen, kamudaki iş akışlarının hızlandırılması, entegrasyon ve senkronizasyonun sağlanmasıdır. Avrupa Topluluğundaki birçok özel firma satın alma ve iş akışlarında internet tabanlı entegre yapıları kullanmaları sonucu %20'lere varan verimlilik gözlemlemişlerdir (Çelik, 2003: 153).

1.1.2 Küreselleşmenin Etkileri

Kamu yönetimini değişime zorlayan önemli faktörlerden birisi de küreselleşmedir. En genel anlamıyla küreselleşme "Modernleşme sürecinin bir evresi olarak 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra, özellikle de Sovyet blokunun dağılmasıyla tek kutuplu bir dünyanın çıkmasına paralel biçimde, iletişim ve ulaşım teknolojilerinin de hızla yaygınlaşması, ulus devlet sınırlarının eski dönemlere göre daha az önemli hale gelmesi sonucu, bilim, sanat, hukuk, siyaset, kültürel ve iktisadi alanlarda dünyadaki bütün ülkelerin birbirine daha çok bağımlı hale gelmeleri ve ortak değer, yaklaşım ve tavırlar benimsenmeye zorlanmaları süreci" olarak tanımlanabilir (Demir ve Acar, 1997:144).

Küreselleşme gerek ekonomik gerek siyasi gerekse toplumsal yapıları önemli oranda etkilemiştir. Küreselleşme süreci hem ekonomik alanda hem de toplumsal ilişkilerin diğer alanlarında yeni bir zihniyet ortaya çıkarmış, olaylara ve dünyaya bakış açısını değişirmiştir. Bu süreçte bireyler kendi çevresine, siyasi sisteme ve ekonomik ilişkilere karşı daha duyarlı hale gelmiştir(Dursun, 1999: 176- 177). Küreselleşme yerel toplulukları etkileyerek, ulus devletleri içererek, ulusal kimlik, yurttaşlık ve siyasal egemenlik bağlarını azaltarak toplumsal, siyasal ve kültürel hayatta kendisini göstermektedir (Yıldıırım, 2004: 43).

Küreselleşmenin etkilediği en önemli alanlardan birisi ulus devlettir. "Nasıl ki yeni kamu yönetimi anlayışı küreselleşme, postmodernite ve bilgi toplumu ile ilişkilendirilmekteyse; geleneksel Weberyen bürokratik yönetim de ulus devletle yakından ilişkilidir(Al, 2002: 94) ". Küreselleşme süreci ile birlikte ulus devlet

anlayışında önemli bir değişme meydana gelmektedir. Dolayısıyla ulus devlet anlayışında meydana gelen bu önemli değişim kamu yönetimini de etkilemektedir. Bu süreçte devletin rolü yeniden gözden geçirilirken, ekonomik, sosyal ve kültürel politikalarındaki değişimler, bu rolün yeniden tanımlanmasını gerekli kılmaktadır. Devletin rolünün yeniden tanımlanması sonucu artık devlete daha büyük değil daha etkin bir rol biçilmektedir(Aktel, 2003: 66). Yeni süreçte doğrudan üreten devlet anlayışı yerine, üretme fırsatları yaratan, toplumun ortak faydası ve çıkarları için rekabet ortamını gözeten, piyasaları düzenleyen ve denetleyen bir devlet anlayışı tercih edilir hale gelmektedir. Hizmetlerin üretimi ve sunumunda piyasa ve sivil toplumun önemi artmakta, kamunun doğrudan üretim yapmasının sadece diğer alternatiflerin geçersiz olduğu durumlarla sınırlandığı gözlenmektedir. Bu sayede devletin doğrudan rol üstlendiği birçok alan, zaman içinde diğer aktörlere açılmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 11).

Küreselleşme ile birlikte ulus devlet gücünü diğer organlarla ve diğer politika yapımcılarıyla paylaşmaya başlamıştır(Drucker, 1993: 22). Ulus devlet, otoritesinin bir kısmını, uluslararası örgütlere³, bir kısmını da yerel yönetimlere devretmektedir. Devletin uluslararası kuruluşlara devretmek zorunda kaldığı otorite küreselleşmenin; yerel yönetimlere ve sivil topluma devretmek zorunda kaldığı yetki ise yerelleşmenin bir sonucudur (Eryılmaz, 1997: 11; Al, 2002: 99).

Küreselleşmenin ulus devlet alanında yarattığı diğer bir gelişme ise yerelin önemini arttırması ve yereli ekonomik güç haline getirmiş olmasıdır. Siyasal ve kamusal gücü aşan ulus devlet ve gelişen bilgi teknolojileri sayesinde yerel üretim önemli hale gelmiş yerel birimler güç kazanmıştır. Kentler ulus devletlerin sınırlanırını aşarak birbirleriyle bağlantı kurabilmekte ve birbirine bağlanabilmektedir (Al, 2002: 99).

Küreselleşme süreci ile birlikte bireyle devlet arasındaki ilişkiler sorgulanmakta, vatandaşlık statüsü yeniden tanımlanmakta, devletin küçültülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerinden yönetim ilkesinin ön plana geçirilmesi, devletin temel kamusal hizmetleri yerine getirmekle sorumlu tutulması, insan haklarının ve temel

³ Küreselleşme sonucunda ulus devlet bir kısım yetkilerini uluslar arası kuruluşlara devretmektedir. Bu gelişme ile birlikte vatandaşların politikaya olan güvenci azalmaktadır. Çünkü ulusal politikacılar hitap ettikleri kitleleri etkileyen uluslararası gelişmeleri kontrol etmekte zorlanmaktadır. (Giddens, 2001: 57).

özgürlüklerinin dikkate alınması, bireylerin devletten özerk ve sivil alanların mümkün olduğunca geniş tutulması gibi yeni değerler ve yapılar ön plana çıkmaktadır. Süreçle birlikte temsili demokrasi yetersiz hale gelmekte bireylerin karar alma mekanizmasına katılması, merkezde toplanmış yetkilerin yerel yönetim birimlerine dağıtılması, sistemin şeffaflaşması, kamu yönetiminin topluma hizmet aracı olduğunun öne çıkarılması düşüncesi gittikçe yaygın hale gelmektedir (Aktel, 2003: 68).

1.1.3 Demokratik Değerlerin Değişimi

Demokrasi ve insan hakları alanında yaşanan değişim de kamu yönetimini değişime zorlayan faktörlerin başında gelmektedir. Bilgi toplumu aşamasına geçişle birlikte, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, küreselleşme ile artan rekabet ve ekonomik liberalizm, demokrasinin ve insan haklarının gelişimine olumlu katkıda bulunmuştur (Al, 2002: 100).

Küreselleşme sürecinde, bireysel özgürlüklere önem veren çoğulcu toplum yaklaşımının güçlenmesi, vatandaşların yönetime katılma ve siyasal kararları etkileme imkânlarında görülen artış siyasal iktidarları daha sınırlı getirmiş daha demokratik yönetimlere zemin hazırlamıştır(Şahin, 2006). Günümüzde temsili demokrasi tek başına yeterli olmamaktadır. Bilgi toplumu aşamasına geçilmesiyle birlikte geleneksel zaman, mekân, yurttaş, çoğunluk ve ortak iyi anlayış büyük sarsıntı geçirmiştir. Artık; temsili demokrasi kavramı, doğrudan, katılımcı ve çoğulcu nitelemeleri ile ifade edilmektedir (Al, 2002: 102- 103; Aktel, 2003: 81).

Katılımcı demokrasi modeli, temsili demokrasi uygulamasıyla ortaya çıkan birtakım sorunların aşılmasında ve halkın yönetim sürecine, seçim dışında da aktif şekilde katılımının sağlanması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Katılımcı demokrasi modeli ampirik temelden çok normatif toplum ve siyaset anlayışı temelinde gelişmiştir. Katılımcı demokrasi modeli, oy kullanma hakkına sahip olanların çerçevesini genişletmekte, vatandaşların siyasal sürece sadece seçimlerde oy kullanmalarıyla ve siyasal partilerdeki faaliyetleriyle kalmayıp, daha aktif katılmalarını öngörmektedir (Dursun, 2002: 191- 192). Katılımcı demokrasi modeli, insan doğasının demokratik danışma ve sosyal etkileşim yoluyla “ahlakileştirilmesi” düşüncesine dayanmaktadır. Bu doğrultuda, karar almanın bürokratik devletten daha küçük birimlere kaydırılması halinde, bireyler ve grupların kendi ihtiyaç ve çıkarlarıyla doğrudan doğruya ilgili yasa

ve siyasetleri üretebilecekleri varsayılmaktadır. Ayrıca referandum gibi yöntemlerle devletle halk arasında yakın ilişkiler kurularak demokrasinin katılımcı yönünün gelişimine hizmet edilecektir (Erdoğan, 2001: 265).

Demokrasi anlayışında meydana gelen gelişmeler, desantralizasyonu, yerelleşmeyi ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini güçlendirmektedir. Ortaya çıkan bu durumda yerel yönetimlerin önemi daha da artmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin güçlü olmadığı durumlarda demokrasinin sağlıklı işleyebildiğini söylemek mümkün değildir. Yönetime katılma anlayışı en iyi, yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilebilmektedir. Bu görüşlerin yaygın hale gelmesi merkezi, yerel ve sivil örgütlenmelerin, demokratik düzlemde işbirliğini artırmakta, böylece “yönetişim” anlayışının gerçekleşmesine zemin hazırlamaktadır (Aktel, 2003: 78).

1.1.4 Refah Devletinin Başarısızlığı

20. yüzyıl içinde kapitalizmin evrensel dönüşümünün ortaya çıkardığı en önemli olgu, yeni bir tür devlet örgütlenmesi olarak ortaya çıkan “refah devleti” olmuştur(Şaylan, 2000: 10). Refah devleti kapitalizm ve liberalizm içinde gelişen sanayileşmenin yoğunluk kazanmasının ve bu yoğunluğun doğurduğu sorunların ortadan kaldırılması amacının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Özer, 2005: 130). Ancak bu olgunun hız kazanması, özellikle İngiltere gibi batılı ülkelerde, İkinci Dünya Savaşı sonrası vatandaşların temel ihtiyaçlarını karşılanması ile olmuştur. Bu bağlamda refah devleti, bir ülke halkının her alandaki yaşam düzeyini iyileştirmek için devlet tarafından alınması faydalı ve gerekli maddesel ve maddesel olmayan önlemler bütünüdür ifade etmektedir. Böyle bir anlayışın gereği olarak devletin halka sunması gereken asgari temel kamu hizmetleri bulunmaktadır. Bunlar “eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, konut ve kişisel sosyal hizmetler” olmak üzere beş başlık altında toplanabilir (Çevik, 2004: 309–310).

Refah devleti anlayışı sanıldığı gibi olumlu sonuçları beraberinde getirmemiştir. Refah devleti uygulamaları, kamu yönetimi açısından önemli sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu sorunların başında, kamu yönetiminin giderek büyümesi, çeşitli hizmet üreten ve dağıtan büyük örgütlenmelerin ortaya çıkması, kamu harcamalarının giderek artması (Şaylan, 2000: 11) ve bürokratikleşme (Akdoğan, 2007: 29) gelmektedir.

Refah devleti uygulamaları ile birlikte, devletin üstlendiği fonksiyonlar artmıştır ve devlet daha fazla kaynak tüketen bir yapı halini almıştır (Al, 2002: 114). 1970’li yıllarda ortaya çıkan evrensel krizin en önemli sebeplerinden biri bu kamu açıkları olmuştur. Bu soruna uygulanacak çözümler de bellidir. Bir taraftan özelleştirme vb. politikalar ile devlet küçültülmekte ve kamu harcamaları azaltılmaya çalışılmaktadır (Şaylan, 2000: 15–16).

1970’lerin ortasından itibaren Refah Devleti birçok kesim tarafından eleştirilmiştir. Aynı dönemde Yeni Sağ, bu sorunları tartışmaya açarak kullanmış ve devletle sivil toplum arasındaki ilişkileri yeniden biçimlendirmeye koyulmuştur (Eryılmaz, 2007: 530). Yeni Sağ, refah devletine şu eleştirileri yöneltmiştir (Demirel, 2006: 110):

- Devletin ekonomik yaşamda doğrudan ya da dolaylı olarak rol alması kamu tekellerine yol açarak bireysel girişim özgürlüğünü sınırlandırmakta, özel girişimler için haksız rekabet yaratmaktadır.
- Devlet, niteliği gereği verimsiz ve pahalı işlemektedir ve kaynakları israf etmektedir. Bundan dolayı devlet asli fonksiyonlarına geri çekilmelidir. Özelleştirme ve deregülasyon politikalarına önem verilmelidir.
- Kamu yönetimi işletme yönetimi anlayışıyla yönetilmelidir. Kamu hizmetlerini tüketenler vatandaş olarak değil, müşteri olarak görülmelidir. Sadece, satın alma gücünden yoksun olan vatandaşlar kupon vb. yöntemlerle desteklenmelidir.
- Refah devletinin sosyal harcamaları haksız gelir transferine yol açmaktadır.

1973’te meydana gelen petrol krizinin etkisiyle 70’li yıllar boyunca görülen ekonomik durgunluk, işsizlik ve kamu yatırımlarının azalması savaş sonrası kurulan ekonomik dengeyi sarsmıştır. Hatta refah devleti anlayışı İngiliz ekonomisinin sorunlarının temel sebebi olarak görülmeye başlanmıştır. Bu durum kamu harcamalarını kıstak ve ekonomiye devlet müdahalesini azaltmak isteyen siyasetçiler için bir dayanak teşkil etmiştir (Bilgiç, 2003: 30). Örneğin 1979 yılında Margaret Thatcher’in iktidara gelmesi ve değişim konusunda ısrarlı olması, bu dönemde İngiltere’de özelleştirme konusuna vurgu yapılması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca, çeşitli kamu kuruluşlarında “verimlilik” incelemeleri yapılmış ve performans düşüncesini ortaya çıkaran “Mali Yönetim Girişimi” başlatılmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 19).

1980'lerin sonu kamu sektörünün performansı, büyüklüğü ve işleyişi konusunda yoğun eleştirilerin yapıldığı dönem olmuştur. İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde, devleti küçültmek ve yeniden yapılandırmak isteyen partiler ve liderler iktidara gelmiştir. Bu iktidarlar kamu sektörünün yapısını, devletin faaliyet alanını ve kamunun işgörme yöntemlerini yeniden değerlendirmişlerdir. Bu değerlendirme sonucunda kamunun küçültülmesi ve yönetim anlayışının değiştirilmesi konusunda yaygın bir inanç oluşmuştur (Eryılmaz, 2002: 25). Bu bağlamda yeni sağ akım kamu yönetimi anlayışındaki değişime önemli katkılar yapmıştır. Kamu tercihi teorisinden de etkilenen yeni sağ akım devletin içinde bulunduğu sıkıntıların, devletin sınırlarının geri çekilerek(devletin ekonomiye, toplumsal yaşama ve politikaya mümkün olduğunca az karışması sağlanarak) çözülebileceğini savunmuştur. 1979 yılında Margaret Thatcher'ın İngiltere'de, 1980 yılında Ronald Reagan'ın ABD'de ve yine 1980 yılında Turgut Özal'ın Türkiye 'de hükümet politikalarını doğrudan etkileyici konuma gelmeleriyle, bu ülkeler, yeni sağ politikaları savunan iktidarlar dönemine girmiştir (Ökmen ve diğ., 2004: 35).

1.1.5 Yeni Liberalizm

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına neden olan önemli faktörlerden birisi de yeni liberalizmdir. Liberalizm yeni kamu yönetimi anlayışını doğrudan ve yeni sağ politikaları etkileyerek dolaylı bir biçimde etkilemektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü devletin küçültülmesi, piyasa odaklı kamu yönetimi, özelleştirme, katılımcı yönetim, açık yönetim ve müşteri odaklı yönetim gibi parametrelerin oluşmasında liberalizmin büyük etkisi olmuştur (Al, 2002: 105).

Tüm dünyada 19.yüzyılın ikinci yarısından başlayarak devletin fonksiyonları nitelik ve nicelik olarak farklılaşmış ve etki alanı genişlemiştir. Bu genişlemede teknolojik gelişmeler ve sanayileşmenin yarattığı değişimlere ayak uydurma çabaları etkili olmuştur. Bunların sonucunda, teknolojinin, iş bölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, planlama özelliklerinin devletin yönetsel yapısına uygulanması talepleri gündeme gelmiştir. Böylece devletin fonksiyonlarında önemli artışlar meydana gelmiştir ve etki alanı da genişlemiştir. Bu durum batılı devletlerde 1970'li yıllardan itibaren eleştirilmeye başlanmıştır. Bu dönemde gündeme gelen yeni liberalizm anlayışı,

devletin etkinleştirilmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gibi alanlarda gündeme getirdiği fikirlerle dikkat çekmeye başlamıştır (Özer, 2007: 449- 450).

Yeni liberalizm kamu yönetimi düşüncesinde önemli değişiklikler öngörmektedir. Yeni liberal ideolojiye göre devlet yerini özel sektöre bırakmalıdır. Büyümenin motoru devlet değil özel sektör olmalıdır. Devlet bürokrasisi azaltılmalı, devlete ait kuruluşlar özelleştirilmeli; rekabeti arttırmak için ekonomide yapısal düzenlemeler yapılmalıdır(İnanç ve Demiray, 2007: 167- 168). Kamusal hizmet sunumu piyasa sistemi anlayışı içinde yeniden yapılandırılmalı ve bürokratikleşmenin önüne geçilmelidir. Ancak devlet müdahalesi kesinlikle olmamalıdır. Eğer devlet müdahalesi gerekliyse, ihtiyaç içinde kalan yoksullara bazı refah hizmetleri serbest piyasa mekanizması çerçevesinde sunulmalı ya da sundurulmalıdır(Acar ve Gül, 2007:4). Devletin müdahalesini meşrulaştıran sadece ve sadece, piyasa yozlaşmasını ya da başarısızlıklarını önlemeye yönelik düzenlemelerdir (Aksoy, 2003: 547).

Yeni liberal ideolojide kamu yararı düşüncesine de şüphe ile bakılmaktadır. Yeni liberalizmin entelektüel boyutunu şekillendiren önemli düşünürlerden birisi Hayek'tir. Hayek'çi düşünce tarzında toplum çıkarı, kamu yararı, ortak yarar gibi kavramlara yer yoktur. Zaten bu kavramların mahiyetlerinin de ne olduğu belirsizdir. Kamu yararı, Hayek'çi düşünce tarzında muğlâk bir kavramdır. Bu anlamda bir bireyi toplumun ya da başka bir bütünün iyiliği için kullanmak demek onu bir araç durumuna düşürmek anlamına gelmektedir. Ona göre bu kavramlar olsa olsa, bir sosyal bütünün parçaları olduğu kabul edilen bireylerin tek tek çıkarlarının toplamı anlamına gelebilir ki, bütün ekleme ve çıkarmalar hiçbir anlam ifade etmezler (İnanç ve Demiray, 2007: 171- 172).

Yeni liberal anlayış, yönetim kültüründe de önemli değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Girişimci yönetim kültürü denilen yeni anlayış yeni liberalizm ile birlikte önemli hale gelmektedir. Refah devletinin krize girmesiyle gelişen bu anlayış, vatandaşlık gibi kolektif kimlik formlarının yerine kişisel sorumluluk ve kişisel risk anlayışını benimsemektedir. Bu anlayışın temel arayışı yönetimin temel pratiklerini devletleştirmeme; uzmanlığın otoritesini politik araçlardan koparma ve uzmanlığı rekabetin, hesap verebilirliğin ve tüketici talebinin rasyonelitesinin yönettiği piyasa içersindeki yeniden yerleştirme olarak belirtilmektedir(Köse, 2004: 44). Bu anlamda yeni liberal ideoloji ile birlikte kamu yönetiminde esneklik, yeniden yapılanmanın

sürekliliği, özerk gruplar arasında rekabet, performans yönetimi, risk alabilen yönetim gibi değerleri ön plana çıkarmaktadır.

1.1.6 Geleneksel Yönetim Anlayışının Problemleri

YKY anlayışı büyük ölçüde, geleneksel anlayışın ortaya çıkardığı olumsuzlukları ortadan kaldırma düşüncesi üzerine inşa edilmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda kamu yönetimine hakim hale gelen geleneksel paradigma Wilson'un "siyaset-yönetim ayrımı", Taylor'un "bilimsel yönetim teorisi" ve Weber'in "bürokrasi teorisi" üçgeninde kendisini kabul ettiren bir yaklaşımdı. Ancak bu yaklaşım 1960'lardan sonraki sosyal, örgütsel ve siyasal gelişmelerin etkisiyle değer kaybına uğramıştır (Leblebici, 2001: 15- 16). Özellikle 1970 sonrası dönemde mevcut paradigmanın ağır eleştirilere maruz kaldığı ve tahtını yeni arayışların şekillendirdiği yeni yönetim paradigmasına bıraktığı daha net gözlenmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışı birçok noktada eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştiriler merkeziyetçilik, biçimsellik, mekaniklik, gizlilik ve dışa kapalılık, katı hiyerarşi, değişime ayak uyduramama olarak sıralanabilir. Geleneksel yönetim anlayışının bu eksiklikleri bünyesinde barındırması yeni yönetim anlayışını daha kolay kabul edilir hale getirmiştir (Al, 2002: 130).

Geleneksel yönetim anlayışı, katı kuralcılığa dayanan, insan faktörünü göze almayan, yavaş işleyen, hantal, girişimden yoksun ve sorumluluktan kaçınan bir yapıya dayanmaktaydı (Al, 2002: 130). Kuralcılık; yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve idarecilerin olaylar karşısında inisiyatif kullanmamalarının bir sonucudur, ya da vatandaşa karşı duyulan bir kuşkunun ürünüdür. Kuralcılık memurların kendilerini denetimden korumak için başvurdukları bir yöntemdir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 18). Bu özellikleri ile geleneksel yönetim anlayışı yavaş işleyen, yeni durumlara adapte olamayan ve denetlenemeyen bir hal almıştır. Katı kuralcılığa dayanan yönetim yapısı yeniliklere karşı direnen bir yapı halini almıştır. Ayrıca, yönetim tutucu tavırlar takınır hale gelmiştir (Baransel, 1979: 175).

Geleneksel yönetim anlayışına yöneltilen en önemli eleştirilerden birisi de yönetimin gizli ve dışa kapalı olmasıdır. Gizlilik, yönetimin elindeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamına gelmektedir. Dışa kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının

dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülmemesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade etmektedir (Eken, 1994: 26). Gizliliğin egemen olduğu kamu yönetimi sistemlerinde kamu bürokrasisi gerek siyasi iktidar karşısındaki, gerekse toplum üzerindeki gücünü artırmak amacıyla sahip olduğu bilgi ve belgeleri saklı tutma eğilimindedir. Weber'e göre, "resmi sır" kavramı bürokrasinin özel icadıdır ve hiçbir şey bu kadar fanatik bir biçimde korunamaz (Eken, 1994: 30).

Geleneksel örgütler, kuruluşları itibariyle muhafazakârdırlar ve değişime kolay kolay adapte olamazlar; yeniliklere pek açık değildirler. Sorunları geleneksel yöntemlerle halletmeye çalışırlar ve yeni sorunlar ortaya çıktığında bu sorunları çözmekte zorlanırlar. Değişmez ve katı bir yapıya sahip olduklarından dolayı hatalardan ders almaya çalışmazlar. Ayrıca değişim, çıkarlarına ters düştüğünden mevcut durumu muhafaza etmeye çalışırlar (Al, 2002: 130).

Geleneksel anlayışta örgüt çok sıkı kurallara bağlı olarak işlemekte, memurluğun garantili bir statü olması ve katı hiyerarşik yapı örgüt içinde bireylerin gelişmemesine ve yeterince motive edilememelerine neden olmaktadır. Oysa günümüzün hızla değişen koşullarına ayak uydurabilmek, sayısız ve karmaşık problemlere çözüm bulabilmek için, bireysel yeteneklerin en üst düzeyde kullanılması ve ekip çalışmasının ağırlık kazanması zorunlu hale gelmiştir (Eren, 2004: 88).

Geleneksel yönetim anlayışına yöneltilen diğer bir eleştiri ise geleneksel yönetim anlayışının kamu sektöründe etkinliği sağlayamadığı yönündedir (Ömürgönülşen, 2003: 15- 16). Çünkü bu anlayışın etkinliği sağlamaya yönelik araçları büyük ölçüde katı, zorlayıcı ve bürokratiktir. Özellikle Weberyen bürokrasi modeli bu yüzden ciddi eleştirilere maruz kalmaktadır. Bunun en önemli sebebi ise Weber'in öngördüğü bürokratik davranış tarzı ile ilgilidir. Weber bürokratların, kamu yararı esas olan, önceden belirlenmiş kurallara göre hareket ettiklerini ya da en azından hareket etmeleri gerektiğini ifade etmiştir. Buna karşı geliştirilen "Kamu Tercihi Teorisi" ise bürokratların sıradan insanlar gibi kendi çıkarları peşinden koşan rasyonel varlıklar olduğunu savunmuştur.

Weberyen bürokrasi modeline dayanan geleneksel yönetim anlayışı sanayileşme sürecinin belli bir döneminde ortaya atılan ve geliştirilmeye çalışılan bir yaklaşımdır.

Tekelci hizmet üretimini ve sunumunu öngören, muğlâk kamu yararı düşüncesine dayanan, aşırı merkeziyetçi, aşırı bürokratik ve zorlayıcı yapı ve uygulamaları içeren bu yaklaşım; günümüzde kamu sektöründeki etkinsizlik sorununun ana sebeplerinden biri haline gelmiştir. “Çıktılar yerine girdilerin kontrolü ve süreçlerin düzenlenmesi ile ilgilenen bu yaklaşımda etkinlik adeta göz ardı edilen bir husustur” (Ömürgönülşen, 2003: 16).

1.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Özellikleri

YKY anlayışını ortaya çıkaran sebepler açıklandıktan sonra bu sebeplere bağlı olarak ortaya çıkan sonuçlar üzerinde durmak gerekmektedir. YKY anlayışı devletin rolünde, örgütsel yapısında ve yönetim zihniyetinde önemli değişiklikler öngörmektedir. YKY anlayışı ile birlikte devletin rolü yeniden tanımlanmaktadır.

1.2.1 Devletin Rolü

Yeni kamu yönetimi anlayışı yirminci yüzyılda egemen olan Weberyen bürokrasi anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Weberyen bürokrasi vaktiyle önemli sorunların aşılmasına sebep olduğu kadar birçok sorunu da beraberinde getirmiş, değişen şartlar karşısında uyum yeteneğini kaybetmiştir. Bu anlayış günümüzde yaygın olarak verimsizlik, hantallık ve kırtasiyecilikle eş anlamda kullanılır hale gelmiştir. Şekilci bürokrasi anlayışı kaynak israfına yol açtığı gibi muhafazakâr ve içine kapalı yapısıyla yeniliklere de kapalı hale gelmiştir (Bilgiç, 2003: 35).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında devlet, klasik fonksiyonlarının yanında birçok görevi doğrudan doğruya üstlenmiştir. Aslında devletin klasik fonksiyonları dış politika, dış savunma ve adalet dağıtmaktan ibarettir (Bkz. Öztekin, 2007: 5). Sanayi toplumuna geçişle birlikte ortaya çıkan teknolojik yenilikler, fabrika sisteminin gelişmesi, kentleşme⁴ ve şehirlerin büyümesi: altyapı, işsizlik, barınma, sağlık ve eğitim gibi

⁴ 1871’de nüfusu 100.000’den olan çok olan kent, Almanya’da 8 taneydi. Bu sayı 1900’de 33’e, 1910’da 48’e yükseldi. Aynı şekilde Rusya’da bu kentlerin sayısı 1871’de 6 iken 1900’de 17 oldu. Dünyada nüfusu 1 milyonu aşan kent yalnız Paris ve Londra iken 1900 yılında bunlara 9 kent (Berlin, Viyana, St. Petersburg, Network, Chicago, Philadelphia, Tokyo, Kalküta, Osaka) daha eklendi(Sander, 2002: 215-216;Keleş,2002: 24- 25).

birçok sosyal ve ekonomik sorunu ortaya çıkarmıştır. Ortaya çıkan bu yeni sorunların piyasa ekonomisi tarafından çözülememesi bu sorunların çözümünü devletin üstlenmesini gerektirmiştir (Eryılmaz, 2002: 50). Özetlemek gerekirse, bu durum 1970'li yıllara kadar devam etmiştir. Gittikçe büyüyen devlet giderek daha bürokratik daha merkeziyetçi bir hal almıştır.

YKY anlayışında ise devletin rolünde önemli değişiklikler öngörülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin bizzat yerine getirdiği bazı görevleri, toplumsal gereksinimlerin ve problemlerin üstesinden gelmek için özel sektöre bırakması düşüncesine dayanmaktadır. Bu düşünceden hareketle devletin faaliyetlerinin azaltılması gerektiği belirtilerek kamu/özel işbirliği teşvik edilmektedir (Eren, 2001: 86).

YKY anlayışını savunanlara göre kamunun faaliyet alanı küçültülmelidir. Bunun için (Eryılmaz, 2002: 26- 27);

- Devlet doğrudan mal ve hizmet üretmek yerine, mal ve hizmet üreten firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir.
- Devlet, yönetimde bürokrasinin yaptığı kontrolü topluma aktararak vatandaşları yetkilendirmelidir.
- Devlet, kendi kurumlarının performansını, girdilerden çıktılara yönlendirmek suretiyle ölçmelidir.
- Kamu kurumlarını, kurallar ve düzenlemeler değil, misyonları ve hedefleri yönlendirmelidir.
- Kamu kurumları müşteri odaklı olmalıdır.
- Kamu kurumları, ortaya çıkabilecek problemleri önceden tahmin edebilmeli ve bunları ortaya çıkmadan önlemelidir.
- Kamu kurumları enerjilerini sadece para harcamak için değil, para kazanmak için de kullanmalıdır.
- Kamu kurumları katılımcı bir yönetim modeli oluşturarak otoritelerini desantralize etmelidir.

- Devlet bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmalarını tercih etmelidir.
- Devlet, toplumsal sorunların çözümünde kamu, özel ve gönüllü sektör arasında katalizör görevi yapmalıdır.
- Kamu yöneticileri, kaynak tüketen kişiler değil, kaynak üreten girişimci ruha sahip olan kimseler olmalıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışında devletin kamu hizmetlerini bizzat sunmak yerine bu hizmetleri teminat altına alma ve göğüsleme sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak bu sorumluluk kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya kamu yönetimi tarafından yerine getirilmesini gerektirmemektedir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde devlet özel sektörden faydalanabilmektedir. Devlet görevlerin istenilen biçimde yerine getirilmesinden sorumlu olmaya devam etmektedir. Ama bu sorumluluğun algılanışında, kamu ve özel sektör arasında ve kamu yönetimlerinde zamanla yeni örgüt biçimleri oluşmaktadır. Böylece, garantör yönetim çerçevesinde kamu yönetimi ve özel sektör arasında geniş ölçüde bir ihale veren ve ihale alan ilişkisi ön plana çıkmaktadır (Eren, 2001: 88- 89).

1.2.2 Örgütsel Yapıda Meydana Gelen Değişmeler

YKY anlayışı kamu yönetiminin örgütsel yapısında da bazı değişiklikler öngörmektedir. Özellikle, merkeziyetçi ve katı hiyerarşik bir örgüt tasarımı öngören geleneksel anlayışın aksine âdem-i merkeziyetçiliği ve yatay hiyerarşiyi ön plana çıkarmaktadır.

1.2.2.1 Küçük Örgütler ve Âdem-i Merkeziyetçi Örgütlenme

Bilindiği üzere geleneksel yönetim anlayışı merkeziyetçi örgütlenmeyi ön gördüğünden birçok eleştiriye maruz kalmıştır. Geleneksel yönetim anlayışı örgüt içinde yetkilerin tek bir merkezde toplanmasını öngörmektedir. Diğer birimler bu üst mevkiin kendilerine devrettikleri yetkiyi kullanmaktadırlar (Eren, 2001: 34). Yetkilerin tek bir merkezde toplanması yazışmaların artmasına, işlemlerin gecikmesine yol açmış ayrıca, alt kademedeki yöneticilerin inisiyatif kullanma ve sorumluluk üstlenmelerine engel olmuştur.

Geleneksel yönetiminin eleştirilen diğer bir mahzuru ise devlet müdahalesini haklı gören bir ideolojiye dayanmasıydı. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bürokrasiden

faaydalanılması, bürokratların b t  e ve personel imk nlarının geni  letilerek daha iyi hizmet sunacaklarının d    n lmesi kamu örgütlerinin büyümesine yol açmıştır. Ayrıca geleneksel anlayışın doğasında bulunan merkeziyetçilik, hiyerarşik örgütlenme ve işlevsel bölümlenme bürokratik yapının büyümesinde önemli rol oynamıştır (Al, 2002: 171- 172).

Günümüzde ortaya çıkan teknolojik gelişmeler hızlı değişimi beraberinde getirmiştir. Büyük organizasyonlar ve merkeziyetçi yapıya sahip örgütlenmeler artık önemini yitirmektedir. Aron (1997: 65 67) sanayi toplumunu büyük işletmelerin oluşturduğu toplum olarak tanımlamıştır. Bu dönemdeki örgütlenme tipleri de büyük ve hiyerar iktir. Ancak günümüzün en önemli problemi değişim ve yeniliktir. De i ime ayak uyduramayan organizasyonlar rekabet güçlerini yitirerek küresel rekabet ortamında barınamamaktadırlar. Aynı problem devletler içinde söz konusudur. Bu sebeple YKY anlayışı yönetimin faaliyet alanının hacimce daraltılması gerektiğini savunmaktadır. YKY anlayışının bunda amacı, yönetimi verimli kılarak, masraf kalemlerini mümkün olduğunca kısarak etkinliği ve verimliliği sağlamaktır. Ancak bunun  n koşulu geleneksel yönetim kültürünün de i mesidir. Esnekli e, yeniliğe, problem çözümüne, giri imcili e ve  retkenli e dönük olarak yeni kültürler oluşturulmalıdır ( zer, 2005: 19- 20).

Örgütlerin küçültülmesi, geleneksel anlayış çerçevesinde örgütlenmiş olan, tek otorite ve tek merkezden yönetilen bir örgütün parçalarına ayrılarak, her birimin belli bir hizmeti yüklenmesi ve kendilerine ait b t  lerinin olması yöntemidir. İkinci bir küçülme yöntemi ise yönetimin piramidal niteliğinin d zle tirilerek yönetim kademelerinin azaltılmasıdır(Al, 2002: 174). Birinci yöntemde adem-i merkeziyetçi örgüt yapısı ön plana çıkmakta, ikinci yöntemde is yatay hiyerarşi gündeme gelmektedir.

YKY anlayışı ile birlikte ön plana çıkan en önemli yapısal değişim, güçlü bir yerelle medir. Yerelle mede temel özellik, denetim ve müdahalenin faaliyetin yapılmasından sonra gerçekleşmesidir. Oysaki merkeziyet ilikte bir faaliyet yapılmadan önce veya yapılma aşamasında denetlenmektedir. Merkeziyetçilik sınırlandı ı takdirde bu özelliklerini kaybedecektir. Dolayısıyla yönetim kültüründe de önemli bir değişim meydana gelecektir (Eren, 2001: 141 142).

Yerelleşme ile birlikte karar alma süreçleri hizmetten faydalananlara yaklaştırılmakta, rekabet arttırılmakta ve yenileştirme gündeme gelmektedir. Ancak bunun için yöneticilerin daha rahat hareket edebilmesinin sağlanması gerekmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında hiyerarşi azaltılmalı, kuruluşlar daha bağımsız hale getirilmelidir (Özer, 2005: 20).

Yerelleşmenin iki türü bulunmaktadır. Klasik anlamda yerelleşme, merkezi idarelerden mahalli idarelere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder. Modern anlamda yerelleşme ise, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar alma ve kamu gelirlerinin toplanması gibi, idari yetkilerin bir kısmını, taşra kuruluşlarına, mahalli idarelere, federe birimlere, yarı özerk kamu kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere aktarılmasıdır. Merkezîyetçi ve otoriter olarak bilinen siyasal sistemler bile, 1970'li yıllardan itibaren yapılarını ve fonksiyonlarını yerelleştirmeye başlamışlardır (Eryılmaz, 2002: 76- 77).

Eren (2001: 143)' e göre yerelleşmeye sadece örgütsel yapılarda rastlanılmamaktadır. Aksine daha kapsamlı bir halde bulunmaktadır. Yazara göre yerelleşme altı farklı boyutta ortaya çıkmaktadır. Bunlar:

- Örgüt yapısı âdem- i merkezîyetçi olmaktadır. Yerel düzeyde örgütlenmeye ağırlık verilmektedir.
- Merkezîyetçi içe odaklanma, adem- i merkezîyetçi müşteri odaklılıkla çözülmektedir.
- İşveren ve işi üstlenenlerin merkezîyetçi birlikteliği, görevlerin ayrılmasıyla yerelleşmektedir.
- Aşırı merkezîyetçilikte kurallarla yönetim eğilimi varken, yerel çözüm modelinde personelin motive edilerek yönetimine izin verilmektedir.
- Operatif birimlerin ve çalışanların kendi sorumluluğu, üst hiyerarşi kademelerinin merkezîyetçi ve başkalarının sorumluluğuna dayanma düşüncesini ortadan kaldırmaktadır.
- Merkezîyetçi girdi yönetimi ve denetimi, denetim ve düzeltim mercilerinin adem-i merkezîyetçi çıktı yönelimli sistemi çevresinde aşılmaktadır.

Örgüt yapısının küçültülmesi ve adem-i merkeziyetçi örgütlenme sayesinde kamu yönetimi daha rahat hareket eder bir hal almakta çok sayıda işle meşgul olmak yerine asli işlevleri ile ilgilenir hale gelmektedir.

1.2.2.2 Yatay Hiyerarşi

Hızla gelişen şartlara uygun olarak yönetim anlayışları da önemli ölçüde değişime uğramaktadır. Geleneksel yönetim anlayışının öngördüğü merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapıları terk edilmekte, adem-i merkeziyetçi ve yatay hiyerarşik örgütlenmeler tercih edilir hale gelmektedir. Geleneksel kamusal organizasyondaki “idare” özel organizasyondaki “yönetim” kavramları yerini artık sınıfsal ayrımın ortadan kalktığı, ekip çalışmasının öne çıktığı, kademelerin azaltıldığı, iletişim, diyalog ve uzmanlaşmaya dayanan yönetim anlayışını ifade eden “governance” (yönetişim) kavramına bırakmıştır (Varol, tarihsiz: 6).

Yatay hiyerarşik örgütlenmenin tercih edilir hale gelmesi kamu yönetimi örgütü içindeki yapılanmayı da değiştirmektedir. Bu bağlamda ara yönetim kademeleri azaltılmakta örgütler daha sade hale getirilerek ana hizmet birimleri genişletilmektedir (Arikboğa, 2007: 64). Diğer bir ifade ile örgütlerde kademeler azaltılmaktadır. Örgütteki en alt kademe ile üst kademe arasındaki mesafe en aza indirilerek aradaki birimler ortadan kaldırılmaktadır. Yeni anlayışla birlikte personel sayısı da azalmakta, yönetim daha yalın ve basit hale getirilmektedir.

Geleneksel dönemde, az eğitilmiş kişilerin oluşturduğu örgütlerin yönetimi ile günümüzde eğitilmiş ve donanımlı kişilerin oluşturduğu örgütlerin yönetimi aynı şey değildir. Günümüz örgütlerinde yalın ve düz organizasyon tercih edilmekte ve çalışanları güçlendirmek adeta zorunlu hale gelmektedir. Günümüzde yaşanan hızlı değişim ve rekabetin ortaya çıkardığı yaratıcılık, yenilik ve esneklik ihtiyacı örgütleri bu anlayışa yöneltmiştir. Vatandaşla birebir ilişki kuran veya vatandaşa daha yakın olan çalışanlara, hemen karar verebilme yetkisinin verilmesi daha fazla kabul görmektedir (Al, 2002:182–183).

1.2.3 Yönetim Anlayışında Meydana Gelen Değişmeler

YKY anlayışı kamu yönetimine hâkim olan yönetim anlayışında da önemli değişiklikleri öngörmektedir. Bu süreçte müşteri odaklı yönetim anlayışı, rekabet ve kalite odaklılık, sonuç odaklılık ve yönetişim gibi kavramlar ön plana çıkmaktadır.

1.2.3.1 Müşteri Odaklı Yönetim

YKY anlayışının temel özelliklerinden birisi de “müşteri odaklı yönetim anlayışı” nı benimsemiş olmasıdır. Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin hızla yaşandığı günümüzde, kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki ilişkiler de hızla değişmektedir. Bu değişim, kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki ilişkilerin artmasına, vatandaşların kamu yönetiminden beklentilerinin değişmesine, yönetişim ve vatandaşın sorumluluk alması gibi kavramların sık sık kullanılmaya başlanmasına neden olmuştur. Günümüzde vatandaşlar, bazı durumlarda yönetimin müşterileri olarak algılanmaktadır. Bu gelişmelerin ışığında, vatandaşların istek ve beklentilerinin yönetim tarafından dikkate alınması yönetimin yeni meşruiyet kaynağı haline gelmiştir. Vatandaş ile diyalogu iyi olan yönetimlerin düzenlemeleri, faaliyetleri ve uygulamaları, daha kolay kabul görmektedir (Eren, 2006: 61).

Özellikle 1980’li yıllarla birlikte tüm dünyada yeni liberal düşünceleri benimseyen yeni sağ politikacıların iktidarı ele geçirmesi ile birlikte devlet, yeni liberal değerler etrafında yeniden şekillendirilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda etkinlik, esneklik, risk almak, girişimcilik, rekabet ve kar yapma felsefesine inanmak, kaliteyi artırmak, müşteriye daha fazla seçenek sunmak gibi amaçlar ön plana çıkmıştır. Ayrıca, vatandaşların müşteri olarak görülmesi, serbest piyasa ve rekabet felsefesinin kamu yönetiminde egemen kılınması, özelleştirme, özel- sektöre ihale etme, kupon sistemi kullanarak hizmetleri özel sektöre sundurma gibi yöntem ve düşüncelerin yaygın olarak uygulanmaya konmasına olanak sağlamıştır. Tüm bunların temel amacı kamuda etkinliği, hızı, ekonomikliği, müşteri isteklerine ve tercihlerine duyarlılığı, rekabetçiliği ve kaliteyi arttırmaktır (Sallan Gül, 1999: 70- 71).

Günümüz şartlarına uyum sağlayamayan geleneksel yönetim anlayışı müşteri odaklı bir yönetim anlayışını benimsememiş dolayısıyla hitap ettiği kitlenin beklenti ve ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmiştir. Geleneksel kamu yönetimi modeli,

vatandaşları müşteri olarak kesinlikle algılamamıştır. Müşteri odaklı yönetim anlayışı, kamu yönetimine işletme biliminden ithal edilmiştir (Al, 2002: 238). Müşteri odaklı yönetim anlayışı, vatandaşların kamu hizmetlerinden yararlanırken, özel sektörde olduğu gibi, kamu sektöründe de ilgi görmesi ve vatandaşlara karşı kamu yönetiminin davranışlarının değişmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu çerçevede müşteri odaklı yönetimin amacı, kamu yönetimini sadece kar amacıyla hareket eden birimler haline getirmek değil, bunun yanında, özel sektör yönetim tekniklerinden de yararlanarak, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine katkı sağlamak ve vatandaşa etkin ve verimli hizmet sunmaktır (Eren, 2006: 66).

Müşteri odaklı yönetim anlayışı kamu yönetiminde kalitenin artırılması, hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi kamusal hizmetlerin sunumunda saydamlık sağlanması, işyerlerini ve sivil toplum kuruluşlarını da içerecek biçimde vatandaşın hem politika oluşturmada, hem de uygulamada etkin olmasını, devlete duyulan güvenin ve idarenin saygınlığının geliştirilmesi gibi konularda endişeleri giderici girişimleri ön plana çıkarmaktadır (Karataş, 2007: 84). Bu çerçevede kamu yönetiminde, geleneksel yönetime ilişkin üretim ve hizmet anlayışının yeni temeller üzerinde kurulması gerekmektedir (Saran, 2004: 82).

Geleneksel yönetim anlayışında, arz ağırlıklı bir anlayışın sonucu olarak, mal ve hizmetlerle ilgili konuları hizmet sunucularının daha iyi bildiğine yönelik bir inanç söz konusuydu. YKY anlayışı ise talep öncelikli bir anlayışın sonucu olarak, hizmet kullanıcıları bir müşteri olarak görmekte, kullanıcı tatmin olmazsa başka bir hizmet sunucusuna gidecekmiş gibi modelleştirilmektedir (Al, 2002: 239). Müşteri odaklı yönetim anlayışı ile vatandaş yönetim ilişkileri piyasa türü bir ilişki niteliği kazanmaktadır. Kamu hizmetlerinin planlanması ve sunulmasında ister istemez arz-talep ilişkisi ön plana çıkmaktadır. Bu durumda vatandaşların beklentileri ve talepleri, kamu hizmetlerinin planlanması ve sunulmasında, göz önünde bulundurulacak birinci faktör olmaktadır (Eren, 2006: 68).

Müşteri odaklı bir yönetim kültürünün benimsenmesi devletin misyonu ve vizyonu açısından önemli katkılar sağlamaktadır. Müşteri/ vatandaş odaklı bir misyon ve vizyon oluşturulması, vatandaşlar açısından dolaylı veya dolaysız değer ifade etmeyen faaliyetlerin saptanmasını ve dolayısıyla maliyetten tasarrufu sağlar. Ayrıca katılımla

oluşturulan misyon ve vizyon ile bireyler tüm enerji ve potansiyellerini işlerine yansıtabacak dolayısıyla yönetime olan bağlılık duyguları artacaktır (Dalbay, 1999: 99-101).

Müşteri odaklı yönetim anlayışı gün geçtikçe, kamu yönetiminin önemli bir meşruiyet kaynağı haline gelmektedir. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren müşteri odaklılık paradigması yönetimin meşruiyet temeli haline gelmeye başlamıştır (Eren, 2006: 56). Geleneksel anlayışın kamu yönetiminde başarı ölçütleri olarak kullandığı hiyerarşik yapı, biçimsel ve kesin bürokratik yöntemler, iş bölümü, yetkilerin açık ve basit bir biçimde düzenlenmesi gibi kavramlar yeni anlayışla birlikte yerini müşteri odaklılığa bırakmıştır (Mengü, 1997: 508).

Giderek daralan kamu kaynaklarıyla, artan kamusal hizmet taleplerine cevap verebilmek günümüzde gittikçe güç hale gelmektedir. Bir taraftan dünya nüfusu hızla artarken, kamusal gelirlerin aynı oranda bir artış göstermemesi, kamusal kaynakların daha etkin, verimli ve yerinde kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Diğer taraftan vatandaşların ihtiyaçlarının çeşitlenmesi, hızla değişmesi ve devlet ne üretirse vatandaş onu tüketir mantığının geçerliliğini kaybetmesi müşteri odaklı yönetimi daha önemli hale getirmektedir (Yüksel, 2004: 3).

Müşteri odaklı yönetim kültürü gerek hizmetten faydalananlar, gerekse hizmet sunucular ve politika belirleyiciler açısından önemli avantajları beraberinde getirmektedir. Müşteri odaklı yönetim kültürü ile birlikte; paylaşılan değerler içinde vatandaşlar önemli bir yere sahip olmakta, vatandaşlar ile yönetim sıkı diyalog içine girmekte, kamu hizmetlerinde ortaya çıkan problemler doğru bir şekilde analiz edilmekte ve bu sayede kamu yönetimi daha hızlı bir biçimde işlemektedir (Claver ve diğ., 2001: 195).

Müşteri odaklı yönetim anlayışı bireyle kamu yönetimi arasındaki ilişkilerde önemli bir değişim meydana gelmektedir. Yeni anlayış kamu hizmetlerini, geleneksel anlayışın öngördüğü gibi hizmet sunucuların gereklerine göre değil, hizmet kullanıcıların beklenti ve taleplerine uygun olarak sunmayı öngörmektedir. Müşteri odaklı yönetim anlayışı bireylerin fiziki bakımdan ve bilgi bakımından kamu örgütlerine kolay ve rahat bir şekilde ulaşabilmelerini, karar verme sürecinde yer almalarını, şikâyet ve isteklerinin dikkate alınmasını öngörmektedir (Al, 2002: 239- 240). Bu çerçevede bireylerin, kamu

kurumlarında karmaşık bürokrasi ile uğraştırılmaması; kurumun fiziki şartlarının verilen hizmet ile uyumlu olması, hizmeti elde etmede kolaylık sağlanması; müşterilerin bilgi edinme kolaylığı; bilgi, talimat ve diğer formların anlaşılır olması; sunulan hizmetlerle ilgili müşterilerin memnuniyetinin ölçülmesi; bireylerin değişen ihtiyaçlarının araştırılması gerekmektedir.

1.2.3.2 Sonuç Odaklı Yönetim

YKY anlayışının yönetim anlayışında öngördüğü önemli değişikliklerden birisi de sonuç odaklı yönetim anlayışına geçiştir (Al, 2007: 50). Kamu bütçelerinde artan finansal kriz, değişen görev alanları, vatandaşa yakınlık ve servis kalitesine ilişkin artan beklentiler, kamu sektöründe büyük projelerin yönetiminde ortaya çıkan önemli zorluklar, kamu yönetiminin görevlerine ilişkin entegrasyon ve koordinasyon problemleri ve bilgi teknolojileri sayesinde gelişen enformasyon olanakları, kamu yönetiminde sonuç odaklı yönetim anlayışına geçişi zorunlu kılmıştır (Eren, 2001: 120).

Geleneksel yönetim anlayışı süreç odaklı olup, kamu yönetiminin denetiminin de süreç odaklı olmasını ve faaliyetlerin mevzuata uygunluk bakımından denetlenmesini öngörmekteydi. Çalışanları sıkı denetim altında tutabilmek adına iş süreçleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmişti.⁵ Mevzuat ağırlıklı aşırı kontrolle karşı karşıya kalan kamu çalışanları, deyim yerindeyse, işleri kitabına uydurmaya çalışmışlardır (Al, 2007: 47).⁶ Ancak YKY anlayışında çalışanlar yetkilendirilmekte ve yaptıkları işlerin sonuçlarına göre değerlendirilmektedirler.

YKY anlayışının sonuç odaklı bir yönetim anlayışını benimsemesinin en temel sebebi kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği sağlayarak kaliteyi artırmaktır. Bu bağlamda etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kavramının açıklanması gerekmektedir. Üçü de benzer kavramlar olsa da etkinlik amaçlarla sonuçlar arasındaki

⁵ Taylor, bir örgütte verimliliğin artırılması için iş süreçlerinin ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi gerektiğinden bahsetmektedir. Bu sayede iş en kısa yoldan yapılacak verimlilik artacaktır (Taylor, 2007: 15).

⁶ Weber ise yasal-rasyonel bürokrasi modelinde kuralların ve yetkilerin sınırına, her şeyin önceden belirlenen kurallar çerçevesinde cereyan etmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır (Weber, 2006: 46-47). Mouzelis'e göre amacı keyfiyeti önlemek olan bu anlayış sert disiplin ve denetimi esas alan kuralları öngörerek girişim ve takdir yetkisine pek fazla yer bırakmamaktadır (Mouzelis, 2003: 46).

ilişkiyi, verimlilik girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi, ekonomiklik ise doğru işi yapmayı ifade etmektedir (Ergun, 1997: 8; Al, 2002: 255).

Geleneksel anlayış da yönetimde verimliliği sağlamaya odaklanmıştı ama buna ulaşmada kullandığı araçlar yönetimde bilimsellikten yararlanma ve rasyonaliteyi yakalamaktı. Ancak günümüzde kamu yönetiminde önemli değişimler gündeme gelmektedir. Kamu yönetiminde hiyerarşi gevşemekte, yönetimin daha basit hale gelmesi gerektiği savunulmakta, kamu hizmetlerinin piyasa ortamında sunulması gerektiğine yapılan vurgu artmaktadır. Yönetim düşüncesinde meydana gelen bu anlayış değişikliği denetim anlayışını da etkilemekte; yönetimde ve denetimde ekonomik yönün ve sonuçların ön plana çıkması piyasa değerlerini ve performans denetimini gündeme getirmektedir (Al, 2007: 47-48).

Performans denetimi sayesinde yöneticiler örgütle ilgili bolca enfomasyona sahip olmakta bu sayede örgütün iyileştirilmesi için gerekli politikaları rahatça saptayabilmektedirler; çalışanlar ise, kendi eksikliklerini görmekte kendilerini bu yönde geliştirmeye çalışmaktadırlar; kurumsal olarak, performans denetimi sayesinde kurumun gördüğü işlerde verimlilik ve etkinlik artmaktadır. Ayrıca performans odaklı bir yönetim anlayışı ile birlikte etkin hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine de zemin hazırlanmaktadır (Yenice, 2006: 58). Çünkü bir kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin ne ölçüde yerine getirildiği bu sayede ölçülebilmektedir.

Kamu kurumlarının kendi işleyiş ve yapılarına uygun performans göstergelerini oluşturmaları ve belirlenen göstergelerle bu performansın nasıl ölçüleceğine karar vermeleri, performans ölçümünün temelinde yatan düşüncedir. Ancak bir yönetimin performansını ölçebilmek kamu yönetiminde çok kolay bir durum değildir. Çünkü sonuçlar performans dışında birçok sayıdaki faktöre bağlıdır. Performans ölçümünün başladığı andan sonuçların alınacağı zamana kadar geçen süre anlamlı bir araştırma için çok uzun bir süredir ve bu arada başka çok sayıda faktör işin içine girmiş olur. Kamu yönetiminde ölçülebilecek çıktılar daha ziyade sayıyla ifade edilebilen çıktılardır. Bunlara örnek olarak polis raporları, bir doktorun kaç hastayı tedavi ettiği ya da bir liseden kaç kişinin üniversiteyi kazandığı gibi durumlar verilebilir (Öztürk, 2006: 85; Halis ve Tekinkuş, 2003: 172).

Son olarak kısaca belirtilecek olursa, günümüzde yönetim düşüncesinde önemli değişimler meydana gelmektedir ve bu değişimler kamu yönetiminin denetimini süreç odaklı halden sonuç odaklı hale getirmektedir. Kamu bütçelerinde girdiye odaklı tahsisin yerine çıktı odaklı tahsis almakta bu sayede bütçelerde saydamlık sağlanmakta; kamusal hizmetler, kamusal ürünler ve kamu harcamaları arasındaki bağ daha iyi kurulabilir hale gelmektedir (Erüz, tarihsiz: 61). Bu sayede kamu yönetimi daha iyi denetlenen daha etkin, verimli ve ekonomik işleyen bir yapı haline gelmektedir.

1.2.3.3 Rekabet ve Kalite Odaklı Yönetim

Günümüzde uluslararası sınırların kalkması, küreselleşme, bilginin süratle aktarılabilmesi ve kazanılabilmesi, rekabet ortamının oluşmasına, dolayısıyla da kalite tartışmalarının gündeme gelmesine sebep olmuştur. Söz konusu rekabet ve kalite tartışmalarının ortaya çıkmasındaki en önemli faktör yönetimin çevresindeki etmenlerin, üretimin ve örgütün denetiminden çıkarak örgütü denetleyen bir konum kazanmasıdır (Arıcıoğlu, 2003: 230). Bu bağlamda kamu yönetimi de meydana gelen değişimden etkilenmekte rekabet ve kalite odaklı bir yönetim düşüncesi ile çalışır hale gelmektedir. YKY anlayışı da oluşan bu rekabet ortamında kapsamlı bir kalite yönetiminin ve bilincinin gerekliliğine vurgu yapmaktadır (Eren, 2001: 126).

Geleneksel yönetim anlayışında rekabet, klasik yönetimin iç işlevleri üzerinde, ne kendi anlamı içinde ne de bilimsel teamülde ortaya çıkmaktadır. Geleneksel anlayış rekabetçiliğin aksine rekabetin var olduğu bir ortama rıza göstermemektedir. Ancak, bir yandan kamu kurumlarının içinde bulunduğu kriz, bir yandan da vatandaşların değişen beklentileri, diğer yandan da kamusal hizmetlerin yerine getirilişinde verimliliğin ve kalitenin sağlanamaması, işlerin beklenen hızda yerine getirilememesi ve kaynakların rasyonel kullanılamaması gibi nedenler kamu sektöründe de rekabetin gündeme gelmesine neden olmuştur (Eren, 2003: 85). Özellikle 1980 yılından itibaren İngiltere’de muhafazakâr hükümet tarafından bütün yerel yönetimlerde uygulanan ve daha sonra bütün kamu kurumlarında yaygınlaştırılmak istenen “zorunlu rekabetçi eğilimler” uluslar arası alanda da büyük kabul görmeye başlamıştır.

Kamu sektöründe rekabetin amacı, çalışanlara ve kurum kültürüne başarıma güdüsünü aşılmasıdır. Rekabet sürecinin bir gereği olan çalışma ve çaba, her bir kurum çalışanının ortak ilkesi olmalıdır. Bu sayede kamu yönetimi, bir yandan yenilikler konusunda daha

hazırlıklı ve istekli hale gelecek; diğer yandan da bu yenilikleri kullanmak suretiyle verimliliği ve etkinliği artacak ve toplumun piyasa siteminin nimetlerinden yararlanmasını sağlayacaktır. Ayrıca rekabet odaklı bir yönetim anlayışı sayesinde (Eren, 2003: 87- 88):

- Hizmetlerin, hizmeti talep edenlerin önceliklerine göre ifa edilmesi
- En uygun kaynak tahsisinin sağlanması
- Hizmet ilkesine dayalı bir gelir yapısının tesis edilmesi
- Teknik ve örgütsel gelişmelerin teşvik edilmesi
- Ürün ve üretim teknolojisinin taleplerdeki değişmelere ya da devletin tespit ettiği çerçeve değişimlere esnek uyumunun sağlanmış olacaktır.

Rekabet, kamu sektöründe ekonomikliğin sağlanabilmesi açısından da önemli bir role sahiptir. Belli kurumlarda ekonomikliğin sağlanması ancak rekabetin tesis edilmesiyle mümkündür. Kamu sektöründe rekabete odaklanmanın temel amacı kamusal olarak görülen hizmetlerin özel piyasaya aktarılması değil, aksine kamusal bir rekabete dayalı hizmet sunumunu olanaklı hale getirmektir. Amaç kamu sektöründe piyasa mekanizmalarının oluşumunu teşvik etmek ve rekabet ortamını oluşturmaktır. Böylece kamu hizmetlerinin daha ekonomik görülmesi sağlanacaktır (Eren, 2003: 89).

Rekabet odaklı yönetim anlayışı amacı verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik olan YKY anlayışı ile örtüşmektedir. Özellikle temel parametrelerinden birisi devletin yalnızca para harcayan bir organizasyon değil aynı zamanda para kazanan bir organizasyon olması gerektiği olan (Eryılmaz, 2002: 27) YKY anlayışının, rekabet odaklı yönetim anlayışını ilke edinmesi oldukça yerinde görünmektedir. Çünkü kamu sektöründe piyasa mekanizmalarının tesisi ve rekabete odaklanma sayesinde daha fazla müşteri odaklı ve daha uygun fayda maliyet ilişkisi içerisinde daha kaliteli, daha ucuz, daha hızlı mal ve hizmet üretimi sağlanmış olacaktır.

Günümüzde küçük ve özerk yerel yönetim birimlerine doğru yapılan desantralizasyon ile birlikte yerel yönetimlerde %30–50 arası bir hizmet verimliliği sağlanmaktadır. Kaynakların ve yetkilerin hizmet sözleşmeleri yoluyla alt birimlere aktarılması bu

birimlerin hizmet yeteneğini artırmakta, rekabet ortamında daha etkili verimli bir şekilde çalışmalarını sağlamaktadır (Eren, 2003: 97).

Rekabet odaklı bir yönetim anlayışının kamu yönetimine hâkim olması bazen olumsuz şekillerde de algılanabilmektedir. Rekabete vurgu, sosyal adalet ve fırsat eşitliği gibi değerlerin verimlilik ve etkinlik karşısında göz ardı edilmesine sebep olabilmektedir ayrıca; rekabet sonucunda, toplam maliyetleri artıran reklâm ve pazarlama harcamalarında bir artış olabilir. Fakat sayılan tüm bu olumsuzluklara rağmen rekabet, önemli bir takım işlevleri de yerine getirmektedir. Bu işlevler, hizmetlerin hizmeti talep edenlerin önceliklerine göre yerine getirilmesini sağlama, en uygun kaynak tahsisini yapma, hizmet esasına dayalı bir gelir dağılımının tesisi, teknik ve örgütsel gelişmelerin teşviki, teknolojinin taleplere esnek uyumunun sağlanması, kurum içi ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanması olarak sıralanabilir (Eren, 2003: 104).

Günümüzde değişen rekabet anlayışı ile birlikte gündeme gelen önemli bir tartışma konusu ise kalitedir. Kamu yönetiminde kalite beş farklı şekilde tanımlanmaktadır (Eren, 2001: 127- 128). Bunlar ürüne ilişkin kalite, müşteriye ilişkin kalite, sürece ilişkin kalite, değere ilişkin kalite ve politik kalite olarak sıralanabilir. Ürüne ilişkin kalite ürünün çeşitli özelliklerinde ortaya çıkmaktadır ancak ürüne ilişkin kaliteyi ürünle ilgili ek hizmetler de etkilemektedir. Müşteriye ilişkin kalite ise hizmetlerin sağlanmasıyla gerçekleşen amaçların hizmet alanlara etkisini kapsamaktadır. Sürece ilişkin kalite ise sürecin doğruluk derecesini, hatasız hızlı ve etkin olmasını ifade etmektedir. Değere ilişkin kalite de hizmetin ödenen bedeline değip değmediğini ortaya koymaktadır. Son olarak politik kalite ise hizmetin kalitesini politika için sağladığı yarara göre değerlendirmektedir. Bu tanımlardan hareketle kamu hizmetlerinde kaliteyi sağlayan unsurlar; eşitlik, süreklilik, düzenlilik, yeterlilik ve etkililik şeklinde tanımlanabilir.

Geleneksel anlayışta kalitenin belirlenmesinde hizmet tüketicilerinin fazla bir söz hakkı bulunmamaktaydı. Kalite, arz yönlü bir anlayışa dayalı olarak hizmet sunucuları ve uzmanlar tarafından belirlenmekteydi. Ancak bu anlayış günümüzde anlamını yitirmiş gibi görünmektedir. Arzın yerine talebin önem kazanmasıyla birlikte gerek kamu kesimi gerekse özel kesimde müşteri odaklı yönetim anlayışının sonucu olarak yepyeni bir kalite anlayışı gündeme gelmiştir. Geçmişle mukayese edilecek olursa, kamu görevlileri

hizmet kalitesi ile daha fazla ilgilenmektedirler ve hizmetten faydalananlara müşteri odaklı yaklaşmaktadırlar (Al, 2002: 263).

Kamu hizmetlerinde kalitenin, hizmet kullanıcılarının kendilerine sunulan hizmeti belirlenen kriterler çerçevesinde nasıl algıladıklarıyla ilgili olduğu noktasından hareket edildiğinde, hizmet kullanıcıların beklentilerini karşılayan ve olumlu biçimde algılanan kamu hizmetinin kaliteli, beklentileri yeterli düzeyde karşılayamayan ve olumsuz algılanan kamu hizmetinin ise kalitesiz olarak değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır (Saran, 2004: 79).

1.2.3.4 Yönetişim

Yeni kamu yönetimi anlayışı, merkezi birimlerin yükünü azaltmayı; kamunun ortaya çıkabilecek zayıflıklarını, beşeri ve finansal ihtiyaçlarını karşılamak için kamu hizmetlerinin yönetiminde doğrudan sunumu azaltmayı; kamu- özel sektör ortaklıkları oluşturarak, merkezi yönetimler, yerel yönetimler, hükümet dışı organizasyonlar ve özel sektör grupları ile iş birliği yapmayı öngörmektedir (Al, 2002: 234). Bundan dolayı yeni anlayış merkeziyetçi yapıdan daha desantralize ve esnek yapıya, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, vatandaş dışarıda bırakan karar alma sürecinden çok katılımcı uygulamaları yaygınlaştıran yapılara önem vermektedir. Bu anlamda vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör kuruluşlarının yönetim sürecine katılımını öngören model olarak yönetim yaklaşımının önemi günümüzde giderek artmaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 35).

Teknolojik gelişmeler, küreselleşme, ulus devlet anlayışındaki değişmeler, bireyle ilgili yeni yaklaşımlar, özel sektöre ve üçüncü sektöre olan güven artışı yönetim yaklaşımını güçlendiren önemli dinamiklerdir. Teknolojik gelişmeler ve küreselleşme, bireyin diğer alanlarda olduğu gibi, yönetim alanında da bilgi kapasitesini artırmış ve yönetimle ilgili daha fazla bilgiye sahip olmasına yol açmıştır. Bu dönemde devlet, toplum ve birey arasında yeni etkileşimsel ilişkiler gelişmiştir (Al, 2002: 235). Küreselleşme süreci ile birlikte ulus devletin yetkilerinin bir kısmını ulus üstü kuruluşlarla, diğer bir kısmını ise ulus altı kuruluşlarla paylaşması yönetim anlayışının güçlenmesine sebep olmuştur. Günümüzde yönetim, sadece hükümete ve bürokratik uzmanlara bırakılacak bir iş olarak görülmemektedir.

İktisat zihniyetinde meydana gelen değişimlerde yönetim anlayışının önemini arttırmaktadır. 1980’li yıllarda kalkınma iktisadının krize girmesi ve bu dönemden sonra hâkim olmaya başlayan yeni liberal iktisat zihniyeti yönetim anlayışında önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Yeni liberal politik iktisat ekolü minimum devlet olarak düşünölen kural, nizam, makro ekonomik istikrar ve fiziksel altyapı sağlamanın yine kaliteli kurumlar ve iyi bir yönetim zihniyetinden geçtiğini zaman içerisinde içselleştirmiştir (Aysan, 2007: 41- 42).

Yönetim kavramından ilk defa 1989 yılında yayımlanan Dünya Bankasının bir raporunda “good govornance” olarak bahsedilmiştir. Terim daha sonra OECD ve BM tarafından da kullanılarak, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formöl haline getirilmiştir. 1989 Dünya Bankası, 1992 OECD, 1992’de gerçekleştirilen Rio Zirvesi, Habitat Toplantıları ve son olarak 1997’de BM, “govornance” kavramı çerçevesinde 21. yüzyılın katılımcı devlet modelini geliştirdiler. Bu formöl Türkiye gündemine ise 2000 yılında TÜSİAD, OECD, DB ve AB ortaklığıyla yapılan “AB Yolunda İyi Yönetim ” adlı toplantıyla girmiştir. Yönetim formölü ilk olarak Kemal Derviş’in “Güçlü Ekonomiye Geçiş” adlı programında yer almıştır. Ardından da Ak Parti 58. Hükümeti’nin Acil Eylem Planı’nda devlet reformunun adı olarak belirtilmiştir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 44- 45).

Yönetim kavramı esas olarak, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2002: 28). Yönetimin temel amacı; bireyleri, sivil toplum kuruluşlarını yönetimle bütünleştirmek; kamu politikalarının belirlenmesinden uygulanmasına kadar toplumu önemli bir aktör olarak devreye sokmak; demokratik değerleri güçlendirmek; yönetime karşı duyulan ve gittikçe azalan güven duygusunu artırmaktır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 34).

Yönetim ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışı birçok açıdan benzerlik göstermektedir. Eryılmaz’ a göre(2002: 29) yönetim, bir anlamda Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının gelişmekte olan ölkelere göre yeniden düzenlenmiş şeklidir. Diğer bir görüşe göre ise (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 47-48) yönetim kavramı altında Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının temel unsurları yinelenmektedir. Bu kavram kapsamında Dünya Bankası, kamu sektöründe verimliliğin artırılması, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi ve özel

sektöre uygun ortamın yaratılması için devlete girişimciliğin geliştirilmesi; kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi; kamu personel sayısının azaltılması yoluyla kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi; bütçenin denetimi, idarenin desantralizasyonu ve hükümet dışı örgütlenmelerin daha fazla kullanılması yönündeki tercihlerini açıkça ortaya koymaktadır. Ancak bu önermelerden farklı olarak, kamuya karşı sorumluluk, hesap verebilirlik, meşruiyetin sağlanması, yönetimde şeffaflık ve katılım, yönetişimin temel unsurları olarak ele alınmakta bunların gerçekleşmesi ise sivil toplumun geliştirilmesine ve yetki devrine bağlanmaktadır.

Yönetişim anlayışının ön plana çıkması, yerel yönetimlerin de önemini artırmaktadır. Merkezi yönetimin elindeki yetkilerin desantralizasyonu ile birlikte özerk ve katılımın daha kolay olduğu yerel yönetimler daha önemli hale gelmekte yerel düzeyde yönetişim modelleri ortaya çıkmaktadır. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren yerel yönetimlerde desantralizasyonun kurumsallaşması için hesap verebilir, bütünleşmiş, beklentileri karşılayan, kabul edilebilir bir yapı oluşturulması yönünde çabalar dikkat çekmektedir

BÖLÜM 2: YEREL YÖNETİMLER REFORMU

2.1 Reform Gereksinimi ve Sebepleri

Kamu yönetimi anlayışında 1980’lerde yaşanan değişim sürecinde; yoğunlaşan kamu harcamaları, özelleştirme politikaları ve kimi ülkelerde yerel yönetimler üzerinde merkezi hükümetin artan rolü, yerel yönetimlerin sahip olduğu değerlerin yoğun olarak tartışılmasına sebep olmuştur. Söz konusu tartışmalarda yerel yönetimlerin yerel nitelikli kamu hizmetlerini daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirdiği vurgulanmış ayrıca yerel yönetimlerin aşırı derecede merkezileşmiş hükümetlere karşı koruyucu işlevine vurgu yapılmıştır (Kösecik ve Özgür, 2005: 2-3).

Kamu yönetimi sistemi içinde yerel yönetimlerin geleneksel rolü 1980’li yılların başından itibaren yaşanan gelişmelerin etkisiyle değişime uğramaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin üstlendiği sorumluluklar ve kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki önemi artmıştır. Örgütlenme ve işleyiş açısından önemli değişiklikler geçiren yerel yönetimlerde, görevli oldukları alandaki toplumsal aktörleri ve yerel halkı bir araya getirmeyi ve onlarla işbirliği içinde olmayı önemli kılan bir model ortaya çıkmıştır.

Türk yerel yönetimleri de bu değişimden etkilenmiştir. Ülkemizde yerel yönetimleri bu gelişmelere adapte edebilmek amacıyla önemli çalışmalar yapılmıştır. Ancak koalisyon hükümetleri dönemi bitinceye kadar düzenli bir reform girişiminde bulunulmamıştır. Bu alandaki çalışmaların 2004 yılında hız kazandığı söylenilebilir(Aktel ve Memişoğlu, 2005: 31). Bu konu ileride ayrıntılı olarak açıklanacaktır. Öncelikle Türkiye’ de yerel yönetimleri yeniden yapılanmaya iten sebepler nelerdir, bunların açıklaması yapılacaktır.

2.1.1 İç Sebepler

Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını gerektiren sebepleri genel olarak, iç sebepler ve dış sebepler olarak tasnif etmek mümkündür. İç sebeplerin başında, merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahip olan ülkemizde, merkezi yönetimin sorunları gelmektedir. Diğer taraftan hızlı kentleşme ve halkın beklentilerinin değişimi de bu süreci hızlandırmaktadır.

2.1.1.1 Merkezi Yönetimin Sorunları

Merkeziyetçilik: Türkiye'nin Tanzimat'tan beri en önemli sorunu kamu yönetimine hâkim olan merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçilik kamu yönetiminde iki biçimde kendini göstermektedir. Bunlardan biri coğrafi merkeziyetçilik diğeri ise örgütsel merkeziyetçiliktir. Coğrafi merkeziyetçilik, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere karar alma ve bu kararları uygulama konusunda çok az yetki verilmesidir. Örgütsel merkeziyetçilik ise, bir kurumda karar alma ve bu kararları uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanmasını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2002: 234).

Türkiye'de kamu hizmetleri, coğrafi merkeziyetçiliğin bir sonucu olarak, genelde merkezi yönetim tarafından tasarlanmış ve yürütülmüştür. Yerel yönetimler sadece sınırlı birtakım hizmetleri yerine getirmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin ülke yönetimi üzerindeki etkisi çok az olmuştur(Çevik, 2004: 115). Ayrıca merkeziyetçi bir yönetim geleneğinin sonucu olarak merkezi yönetimin ağır idari vesayet denetimi altında tutulan yerel yönetimler adeta merkezi yönetime bağımlı hale gelmiş sanki onun taşradaki bir uzantısı olarak algılanır hale gelmiştir (Eryılmaz, 2002: 235). İdari merkeziyetçiliğin bir sonucu olarak yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız karar almaları engellenmiş diğeri taraftan uygulanan mali merkeziyetçiliğin bir sonucu olarak yerel yönetimler, finansal açıdan da merkezi yönetime bağımlı hale gelmiştir (Aktan, 1998: 251- 252).

Aşırı merkeziyetçilik devletin üstlendiği fonksiyonları arttırmış diğeri yandan ise merkezi yönetimin kendisinden beklenen stratejik liderliği ve politika belirleme özelliğini yerine getirememesine sebebiyet vererek gereksiz ayrıntılarla uğraşmasına ve kırtasiyeciliğe yol açmıştır. Kamuda sağlıklı iş bölümünden ve görev tanımından yoksun yapılar birbiriyle uyumsuz bir şekilde değişmiş ve büyümüş, aynı zamanda hizmet sunan kurumların sayısı artmış, kurumsal kargaşa ve çatışmalar kamu yönetiminde yoğun şekilde yaşanır hale gelmiştir. Koordinasyon zayıflığı, kaynak israfının arttığı ve hizmet kalitesinin düştüğü bu ortamda, halkın beklentilerine ve ihtiyaçlarına uygun kamu hizmeti sunumu gerilemiştir(Dinçer ve Yılmaz, 2003: 40). Ayrıca böyle bir yapıda bir taraftan bürokrasi artmış, devlet hantal bir yapıya dönüşmüştür. Bunun bir sonucu olarak halkın yerel hizmetlere olan ilgisi zayıflamıştır

(Dinçer, 1998: 294). Halkın yerel hizmetlere olan ilgisinin zayıflaması demokrasi açısından da olumsuz sonuçlar doğurmuştur.

Yetki ve Görevlerde Koordinasyonsuzluk: Türk kamu yönetiminde karşılaşılan diğer bir sorun ise aynı anda benzer görevlerin birden fazla kuruluşa verilmiş olmasıdır. Bunun sonucunda, aynı görevi üstlenen kurumlar güç çekişmesine girmekte bir kurum, görevi diğer kurumun yapmasını beklemekte, sonuç olarak kamu hizmetlerinin sunumunda aksamalar meydana gelmektedir (Öke ve Say, 7; KAYA, 1991:5).

Görev ve yetkilerde koordinasyonsuzluğun bir sonucu olarak özellikle büyük kentlerde bir kurumun kazdığı yollar daha henüz kapatılıp yeni asfalt dökülmüşken bir başka kurum aynı yeri farklı bir hizmet için kazmaktadır. Bunun sonucunda kamusal kaynaklar israf olmakta, Aktan'ın ifadesiyle kamu hizmeti modern işkenceye dönüşmektedir (Aktan, tarihsiz: 2). Böyle bir ortamda yeni kamu yönetimi anlayışının temel parametreleri olan müşteri memnuniyeti, kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması zorlaşmaktadır.

Örgütsel Büyüme: Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı araç gereç ve hizmet üniteleri bakımından genişlemesini ifade etmektedir. Büyüme eğilimi genelde her kamu bürokrasisinde görülen bir olgudur. Kamu kurumları genellikle, hizmet kalitesini iyileştirmekten çok; mevcut örgütsel yapıyı, bütçe olanaklarını, personel sayısını, sosyal tesisler ve hizmet araçlarını arttırmak ve diğer kurumlarda bu alanlarda rekabet etmek için çalışırlar (Eryılmaz, 2003: 186- 187).

Örgütsel büyümede Türk yerel yönetimlerinin yeniden yapılandırılmasını gerektiren önemli sebeplerin başında gelmektedir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren, yerel yönetimler içinde özellikle büyük kentlerdeki belediyeler gerek mali kaynaklarındaki iyileştirme gerekse büyükşehir belediyesi statüsüyle yeniden örgütlenmeleri sebebi ile örgütsel büyüme eğilimi içine girmişlerdir. Bu büyüme daha çok belediye şirketlerinin oluşturduğu şirketler biçiminde kendini göstermektedir (Eryılmaz, 2003: 187). Sekizinci beş yıllık kalkınma planı kapsamında DPT tarafından hazırlanan "Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu" nda da ifade edildiği üzere (2001: 87) 1998 yılı itibariyle Sanayi ve Ticaret Bakanlığı verilerine göre, yerel yönetimler tarafından kurulmuş ya da yerel yönetimlerin ortağı bulunduğu 680 şirket bulunmaktadır.

Gizli ve Dışa Kapalı Yönetim Yapısı: Gizlilik yönetimin elindeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmamasını ifade etmek için kullanılmaktadır. Kapalılık ise kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade etmektedir (Eken, 1994: 26).

Türk kamu yönetiminde gizlilik uzun süre hâkim olmuştur ve bunun yanında dışa kapalı, halkın taleplerine duyarsız bir yönetim anlayışı gelişmiştir. Türkiye’ de resmiyete, gizliliğe benzer bir anlam yüklenmiş ve kamu bürokrasisi, gizlilik ve halka karşı kapalılık esasına göre örgütlenmiştir. Böyle bir yapı içinde devlet sırrı kavramı bürokrasinin kendini çıkarlarını korumak için kullandığı bir kalkan görevini görmüştür. Ülkemizde var olan bu sorunu çözmek amacıyla 09.10.2003 tarihinde kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını düzenlemek amacıyla 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ” kabul edilmiştir. Bilgi edinme hakkı kanunu 27.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Köseoglu ve diğ. , 2005: 154).

Merkezi Yönetimin Temel Açıkları: Dinçer ve Yılmaz’a(2003: 28- 32) göre Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerektiren 4 temel açık bulunmaktadır. Bunlar; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığıdır.

Stratejik açık içinde çalışan kurumlar, gündelik sorunlarla uğraşmaktan, dünya ve ülke eğilimlerini doğru ve zamanında okuyamamakta, gerekli tercih ve öncelikleri ortaya koyamadan, geleceğe dair vizyon ve hedefler belirleyememektedirler. Stratejik açığın bir sonucu olarak uzun vadeli planlamadan yoksun olarak çalışan ve halkın taleplerine duyarsız kalan kamu yönetiminin sunduğu hizmetler ile halkın beklentileri arasındaki farklılık her geçen gün artmış ve kamu hizmetleri alanında ciddi boyutlara ulaşan bir performans açığı ortaya çıkmıştır.

Uzun vadeli planlamadan yoksunluk, kamu yönetimini siyasi ve idari yapıları içinde rasyonel kaynak tahsisi yapamayan bir yapı haline büründürmüştür. Böyle bir ortamda kamu yönetimi, gelirlerinin çok çok üzerinde harcama yapan bir yapı halini almıştır. Toplumsal talepleri zamanında sağlam kaynaklarla ve verimlilik esasına göre çalışarak karşılayamayan kamu kurumları harcamalarını borçlanma ile finanse eder duruma gelmiştir. Gerek stratejik açık, gerek performans açığı gerekse mali açıklar vatandaşların kamu yönetimine olan güvenini azaltmıştır.

2.1.1.2 Hızlı Kentleşme ve Kentlerin Büyümesi

Ülkemizde kentleşme çok ani ve sıçramalı bir artış göstermiştir. Cumhuriyetle birlikte hız kazanan kalkınma çabaları ve nüfus hareketleri kentleşme olgusunun Türkiye’de hızla artmasına sebep olmuştur. Bundan dolayı ülkemizde kentleşme sürecine hazırlıksız bir şekilde girilmiştir (Toprak, 2001: 5).

Rakamsal olarak da ifade edilecek olursa ülkemizde kentlerde yaşayan nüfusun hızla artış gösterdiği görülecektir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, kırsal nüfusun toplam nüfus içindeki payı bir hayli yüksektir. 1927 yılında kentli nüfusun toplam nüfus içindeki payı % 24,2 iken, kır nüfusunda bu pay %75,8’dir. Ancak zaman içinde kentli nüfus artmıştır ve 1980 yılında % 43,9’luk bir payla kırsal nüfusa yaklaşmıştır (Toprak, 2001: 19). 31 Aralık 2007 tarihi itibarıyla Türkiye’nin toplam nüfusunun %70,5’i kentlerde yaşamaktadır (tuik.gov.tr).

Hızlı kentleşme yerel yönetimlerin hizmet sunduğu kitlenin artmasına ve yerel ihtiyaçlarda çeşitlenmeye yol açmıştır. Hızlı ve düzensiz kentleşme sonucunda özellikle büyük kentlerde altyapı sorunları, çarpık yapılaşmalar, yeşil alanların eksikliği problemi, hızlı çevre kirlenmesi gibi olumsuzluklar hızla artmıştır (Serter, 1994: 86).

Söz konusu edilen bu gelişmeler yerel yönetimleri daha büyük bir görev yükü ile karşı karşıya bırakmış, yerel yönetimler mevcut mevzuatlarla bu işlerin üstesinden gelememişlerdir. Çünkü Türkiye’de yerel yönetimler yakın bir zamana kadar içinde yaşadığımız dönemin şartları ile uyumsuz mevzuatla yönetilmişlerdir. Belediyeler yakın bir zamana kadar, 1930 tarihli Belediye Kanunu ile yönetilmiştir. İl özel idarelerinde de durum farklı değildir. İl özel idaresi sistemi de 1913 yılında yapılan kanunla kurulmuştur fakat değişen şartlar göz önüne alınarak, il özel idaresi sisteminin yaraları sarılamamıştır. 1987 yılında bu kanunda yapılan değişikliklerle kısmi düzenlemeler yapılmak istenmişse de bunların başarılı olduğunu söylemek güçtür (Ertbatak, 1998: 309- 311).

2.1.1.3 Yerel İhtiyaçların Çeşitlenmesi

Günümüzde kentlerde yaşayan nüfusun artışı ve bunun yanı sıra sosyo-ekonomik seviyede meydana gelen artış, teknoloji ve iletişimde yaşanan baş döndürücü gelişmeler yerel halkın beklentilerinde önemli bir çeşitlenmeye yol açmıştır. Bahsedilen gelişmeler

başta yerel yönetimler olmak üzere, kamu yönetimini daha çeşitli hizmetler sunmaya zorlar hale gelmiştir (Kaya, 2006: 36).

Giderek büyüyen şehirlerde artan ulaşım sorunu, su ve kanalizasyon sorunları, hava ve çevre kirliliği insanları umutsuzluğa sevk etmeye başlamıştır (Dinçer, 1998: 297). Ayrıca çevre konusuna artan hasiyet, refah devleti anlayışının gerektirdiği sosyo-kültürel faaliyetler yerel yönetimlerin görevlerinde bir artış meydana getirmiştir.

Halkın beklentilerinin değişmesi ile birlikte kamusal hizmetlerde kalite talepleri de artmıştır. Artık halk devletten sadece hizmet sunmasını değil aynı zamanda kaliteli hizmet sunmasını beklemektedir.

2.1.2 Dış Sebepler

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gerekliliğini sadece iç sebeplere dayanarak açıklamak mümkün değildir. Global bir köy haline gelen dünyada devletler sadece kendi dinamiklerini hesaba katarak değişim gerçekleştirememekte dış dinamikleri de hesaba katmak durumunda kalmaktadır. Türkiye açısından bu duruma bakıldığında AB üyelik sürecinin reform çalışmalarını etkilediği, diğer yandan küreselleşme ile yerel yönetim zihniyetinde meydana gelen değişmelerin de yeniden yapılanma çalışmalarının temel dinamiği olduğu söylenebilir.

2.1.2.1 Küreselleşme ve Yerelin Artan Önemi

Yerel yönetimlerin konumunu etkileyen ve yeniden yapılandırılmasını gerekli kılan önemli bir etkende küreselleşme süreci sonucu güç kazanan yerelleşme sürecidir. Aslında birbirinin zıttı olan bu iki süreçten biri, diğerinin antitezi olarak güç kazanmaktadır. Yerelleşme; dünyanın birçok bölgesinde, küreselleşmenin etkilerine karşı yerel alandaki araçlara ya da kaynaklara yeniden yatırım yaparak karşı koyma ya da yerel olana sahip çıkma çabası olarak güç kazanmaktadır. Bu süreçte, yerel aktörler işbirliği halinde çalışarak yerel değerleri korumaya çalışılmakta ve yerel kalkınma çabaları giderek artmaktadır (Kösecik ve Özgür, 2005:5).

Küreselleşme sürecinde yerel yönetimler üç sebebe bağlı olarak önem kazanmaktadır (Köse, 2004: 34). Birincisi; yerel yönetimler küreselleşme sürecinde ortaya çıkan global tekdüzeliğe karşı esnek ve uygulanabilir seçenekler sunarak çeşitliliğin korunmasına

yardımcı olmaktadır. İkinci olarak yerel yönetimler, vatandaşların iradesini ve sivil toplumun temsilini sağlayarak, hızlı ve radikal bir biçimde dönüşen ulus devlet yapılarına gerçek alternatifler sunmaktadır. Üçüncü olarak yerel yönetimler, ekonomik gelişmenin ana aygıtları arasında yer almakta ve özel olarak da toplumsal yeniden üretimin temelini oluşturmaktadır.

Günümüzde küreselleşmeye paralel olarak hız kazanan yerelleşme süreci ile birlikte, kamu hizmetlerinin hizmete en yakın yönetim birimince sağlanması düşüncesi hız kazanmaktadır. Bu düşüncenin hız kazanması yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırmaktadır (Köse, 2004: 37).

2.1.2.2 Avrupa Birliği İle Entegrasyon

Küreselleşmenin sonucunda meydana gelen bir başka gelişme olarak yerel yönetimler, ulusal dinamiklerle birlikte küresel dinamikleri de hesaba katarak şekillenmektedirler. 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 yerel yönetimlerin şekillenmesinde belirleyici rol oynamaktadır (Köse, 2004: 37). Bu olgu AB ile entegrasyon sürecinde olan ülkelerde, IMF ya da Dünya Bankası ile ilişkileri olan ülkelerde daha rahat gözlenmektedir.

AB'nin entegrasyon politikaları, AB içinde yer alan ya da AB üyeliği için bekleyen ülkelerin yerel yönetim sistemleri açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır. 1992 Maastricht Antlaşması ile AB "kararların mümkün olduğunca vatandaşa yakın alındığı" bir örgüt olarak tanımlanmıştır. Bu açıdan, AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağların kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarıya ulaşmasında temel kurumlar olarak görülmektedirler (Kösecik ve Özgür, 2005: 7).

Yerel ve bölgesel yönetimler AB'de Bölgeler Komitesi'nde temsil edilmektedir ve üye ülkelerdeki yerel ve bölgesel yönetimlerin AB yapısı içinde resmi bir zeminde temsil edilmelerine, ilgili konularda komite aracılığıyla görüş bildirmelerine imkân sağlanmıştır. Ayrıca komite aracılığıyla değişik ülkelerden gelen temsilciler AB politikaları çerçevesinde ortak çalışmalar yapmakta, birbirilerinin deneyimlerinden

faaydalanarak yeni açılımlar meydana getirmektedirler. Diğ er taraftan AB'nin entegrasyon s urecinin başarisında etkili olacak sorumluluklara sahip olmasına paralel olarak, yerel yönetimlerin değişik alanlardaki projelerine AB fonları ile destek verilmektedir ve bu da yerel yönetimlerin mali kaynaklarını artırıcı etki yapmaktadır (Kösecik ve  zg r, 2005: 8–9). Dolayısıyla AB içinde yer alan ülkelerin yerel yönetimleri kamu hizmetlerini AB standartlarında sunmaya çalışmakta ve yerel yönetim sistemlerini buna göre şekillendirmek zorunda kalmaktadırlar.

AB' nin yerel yönetimler üzerindeki önemli bir etkisi de subsidiarite ilkesi olarak bilinen hizmette yerellik ilkesidir. Söz konusu ilke Maastricht Antlaşması 3/b maddesinde tanımlanmıştır ve 1997 Amsterdam Antlaşması'nın 5. maddesinde de aynı haliyle yer almıştır. İlke ile Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonucun ortaya çıkması engellenmek istenmiştir.

Subsidiarite ilkesi Türkiye'de ilk defa 28 Ocak 1992 tarihinde başbakanlık tarafından yayınlanan genelgede yer almıştır(Yeter, 1992:4). İlke 2004 yılında yapılan Kamu Yönetimi Reformu çalışmalarında da yer almış ve yeni mevzuata yansıtılmıştır.

AB ile entegrasyon s ureci yerel yönetimleri gerek örgüt yapısı ve işleyişi gerekse yerel yönetimlerin sunmakta olduğu belli hizmetleri ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgelerin üzerinde önemli etkilerde bulunmaktadır. Örgütsel yapı ve işleyiş üzerinde etkiler, yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği yapı ve hizmet sunum ihalelerinin önündeki ülke sınırlarının kaldırılması, tüm AB ülkelerinden ilgili firmaların ihaleye katılmasına olanak sağlanması şeklinde olurken; personel üzerindeki etkisi ise ihtiyaç duyulan meslek alanlarında diğ er AB ülkelerinden personel istihdam edebilme şeklinde olmaktadır. AB ile entegrasyon s urecinde özellikle yerel yönetimlerin sunduğu eğitim, konut ve sosyal hizmetler gibi hizmetler AB politikaları kapsamında ele alınmakta ve AB'nin doğrudan etkide bulunduğu hizmetler olarak karşımıza çıkılmaktadır. AB, yerel yönetimlerin bulundukları bölgeler üzerinde de önemli etkilerde bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sanayisi, ticareti ve sosyal sorunları ile ilgili uygulanan ekonomiyi kalkındırmaya, işsizliği azaltmaya, niteliksiz insanları iş sahibi yapmaya dönük politikalar yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik yapısını etkileyen politikalarlardır. Son olarak AB vatandaşlığı düzenlemesi ile yerel yönetimler üzerinde siyasal etkilerde ortaya çıkılmaktadır (Kösecik ve Yıldırım, 2001: 45).

2.1.2.3 Yerel Yönetim Zihniyetinde Meydana Gelen Değişmeler

Dünya üzerinde meydana gelen hızlı değişim ve gelişmeler, şehirlerin yapısını da değiştirmeye başlamış ve çevrede meydana gelen değişikliklere uymaya zorlamıştır. Uluslararası etkileşimin hızla artması, giderek büyüyen şehirlerin sorunlarının değişik ülkelerde farklı şekilde çözüme kavuşturulması yerel yönetim anlayışı ve uygulamalarında da hızlı bir değişim meydana getirmiştir (Dinçer, 1998: 299).

Daha etkin bir yerel yönetim sisteminin oluşturulabilmesi için, gerek AB bünyesinde gerekse BM İnsan Yerleşimleri Merkezi'nde yoğun çalışmalar yürütülmektedir. İlki 1976 yılında, Kanada' da gerçekleştirilen Habitat İnsan Yerleşimleri Konferansı'nın ikincisi 1996 yılında İstanbul'da toplanmıştır. Söz konusu konferansta şehirlerin yönetimi konusunda önemli kararlar alınmıştır. Dinçer'e göre(1998: 299-300) bu kararları dört noktada toplama mümkündür. Bunlar:

- İnsanların çevrelerinin oluşmasına ve yönetime katılımı,
- Ortaya getirilecek çözümlerin ve bu uygulamaların sürdürülebilir bir niteliğe sahip olması,
- Çevre ve konut şartlarındaki imkânların adil ve ahlaki bir düzen içinde dağıtılması,
- İnsanların bu amaçlara ulaşabilmeleri için toplumda, insanların ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının önündeki engellerin kaldırılarak, yapılabilir kılınmaları.

Söz konusu kararlar yerel yönetim zihniyetinde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Günümüzde yerel yönetimler insanların insanca yaşayabilmesi için gerekli çevrenin oluşturulması, yoksullukla mücadele, vatandaşların yönetime katılımının sağlanması ve yaşanabilir bir çevrenin oluşturulması gibi amaçları da dikkate alarak geleceğe yönelik, sürdürülebilir planlar yapmak zorundadır.

2.2 Reformun Temel Çerçevesi: KYTKT

Yukarıda Türk yerel yönetimlerini yeniden yapılanmaya iten sebepler tartışılmaya çalışıldı. Bu kısımda ise bir kısmı 2004 yılında bir kısmı ise 2005 yılında yürürlüğe giren yerel yönetimlere ilişkin mevzuat yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilişkilendirilerek anlatılmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede ilk önce kamu yönetimi

reformuna hâkim olan felsefenin temel çerçevesi olarak KYTKT' den bahsedilecek, bu tasarıya hâkim olan felsefenin yerel yönetimlere ilişkin mevzuata ne ölçüde yansıtıldığı tartışılacaktır.

2.2.1 Yasal Süreç

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT), kamuoyunda Kamu Reformu Tasarısı olarak bilinen en kapsamlı ve en önemli olan tasarıdır (Aslaner, 2006: 63). KYTKT 3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır. KYTKT, Bakanlar Kurulunca üzerinde bazı değişiklikler yapıldıktan sonra 51 asıl 9 geçici maddeden oluşan, 60 madde halinde 29 Aralık 2003'te TBMM'ye sunulmuştur. Tasarının 6,7,8,11,18,35,36,42,44,47,48 ve geçici 1, geçici 3. maddeleri TBMM'ce yeniden düzenlenmiştir (Aslaner, 2006: 63). 15.07.2004 tarihinde TBMM'ce kabul edilen KYTKT 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından bir defa daha görüşülmek üzere meclise gönderilmiştir. Tasarı daha sonra hiç görüşülmemiştir.

Bu reform paketinin bir bütün olarak değil de, mümkün olduğu ölçüde parça parça yasalaşması yönünde bir strateji uygulanacağı anlaşılmaktadır. Nitekim kamu yönetimi reformunun önemli bir ayağı olan yerel yönetimler reformu 2004 ve 2005 yıllarında yapılan yasal değişikliklerle gerçekleştirilmiştir (Eryılmaz, 2007: 542). Tasarının öngördüğü yenilikler ve dizayn ettiği yapının önemli bir kısmı, yürürlüğe girmiş olan yerel yönetimlerle ilgili mevzuata yansıtılmıştır.

2.2.2 Tasarının Önemi

KYTKT pek çok açıdan önem arz etmektedir. Söz konusu tasarı asıl olarak, kamu yönetimi reformu konusunda Hükümetin temel yaklaşımını ortaya koymaktadır ve yönetim sisteminde önemli değişiklikler gündeme getirmektedir. Tasarı ile yerel yönetimlerin sorumluluk alanı genişletilmekte ve yerel yönetimleri merkezi yönetime karşı koruyucu hükümlere yer verilmektedir. KYTKT ile stratejik yönetim ve performans denetimi Türk kamu yönetimine girmekte; personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi tercih edilmekte; kamu hizmetlerinin gördürülmesinde piyasa mekanizması ve sivil toplumdan yararlanılmasının önü açılmakta; bakanlıklarda hiyerarşik kademeler azaltılmakta; böylece YKY anlayışı Türk yönetim sistemine girmektedir (Arıkboğa, 2007: 49).

Tasarı ile “küçük devlet” anlayışı içinde merkezi yönetimin gücü sınırlanmakta ve geleneksel olarak merkezi yönetimin kapsamı içinde kalan pek çok hizmet yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Tasarıda(m.7) merkezi yönetim tarafından yürütülecek hizmetler liste halinde sayılmakta ve bu hizmetlerin dışında yerel yönetimler genel yetkili görülmektedir. Yerel yönetimler mahalli müşterek nitelikli olmak kaydıyla her türlü görev, yetki ve sorumluluğu yerine getirecektir (Aslaner, 2006: 66).

Tasarıda birçok görev ve yetkinin yerel yönetimlere aktarılması ile birlikte bazı bakanlıkların taşra teşkilatı kuramayacakları bunlardan bazılarının araç, gereç, personel ve binaları ile yerel yönetimlere devredilmesi öngörülmektedir. Bununla ilgili düzenleme tasarının 16. maddesinde öngörülmüştür. Buna göre ek (II) sayılı cetvelde gösterilen şu bakanlıklar taşra teşkilatı kuramayacaklardır. 1- Dışişleri Bakanlığı 2- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 3- Sağlık Bakanlığı 4- Ulaştırma Bakanlığı 5- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 6- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 7- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 8- Kültür ve Turizm Bakanlığı 9- Çevre ve Orman Bakanlığı. Zaten tasarının geçici 1. maddesi de taşra teşkilatları kaldırılan bu bakanlıkların birçoğunun malvarlığı ile personelinin, il özel idareleri veya belediyelere devrini öngörmektedir. Örneğin Sağlık Bakanlığı’nın taşra teşkilatı, malvarlığı ve personeli ile birlikte İl Özel İdarelerine devredilmektedir. Bu anlamda yerel yönetimlerin önemi giderek artmaktadır.

Tasarıda yerel yönetimlere bırakılan geniş görev alanını garanti altına almak için birtakım güvencelerde öngörülmektedir. Bu güvencelere göre merkezi yönetim, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde teşkilat kuramayacak, doğrudan ihale ve harcama yapamayacaktır(m.9/2). Ayrıca, yerel yönetimlerle ilgili olarak çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamayacağı(m. 9/6) tasarıda belirtilmiştir.

KYTKT ile yönetim anlayışında da önemli değişiklikler öngörülmektedir. Bunlar şöyle özetlenebilir(A1, 2004; Yüksel, 2004):

- Tasarının 5. maddesinin f bendinde “Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır” denilerek kamu politikalarının oluşumu

sürecinde halkı temsil eden sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da görüşüne başvurulacağı belirtilmiştir.

- Yine 5. maddenin b bendinde “Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır” denilerek; sonuç odaklı, vatandaş odaklı, saydam, hesap verebilir, katılımcı ve sürekli gelişen bir kamu yönetimi anlayışına vurgu yapılmıştır.
- Tasarı ile getirilen diğer bir yenilik ise subsidiarite ilkesidir. KYTKT madde 5-e’ de “görev, yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en uygun ve yakın birimlere verilir” denilerek AYYÖŞ’ de yer alan “hizmette yerellik” ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlerin yetkileri artırılmıştır.
- Tasarının öngördüğü diğer bir yenilik ise kamu hizmetlerinin gördürülmesi hususundadır (m.11). Buna göre “Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibarıyla üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir”. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere kamu hizmetlerinin yürütülmesinde alternatif yöntemlerin kullanılacağı, tasarıda öngörülmektedir.

Görüldüğü gibi her ne kadar yasalaşmasa da KYTKT kamu yönetimi reformuna hâkim olan temel felsefeyi belirlemesi açısından Türk kamu yönetimi sistemi için büyük önem arz etmektedir. Bu anlamda KYTKT Türk kamu yönetimi sistemi açısından önemli değişiklikler öngörmekte ve reform kapsamında çıkarılacak diğer yasaları da etkilemektedir.

2.3 Değişen Yerel Yönetimler Mevzuatı

Türkiye’de yerel yönetimlerde reform yapılması uzun süredir gündemde olan ve tartışılan konular arasında yer almaktadır. Ancak yerel yönetimler alanında reform yapmak sanıldığı kadar kolay olmamaktadır. Şüphesiz bunun farklı sebepleri mevcuttur ancak yerel yönetimlerde reform yapmayı zor kılan temel sebep, reformun salt yerel yönetimlere has bir alanda yapılmasının yeterli olmaması bununla birlikte tüm devlet

yapılanmasının ve toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesini gerektirmesidir(Arap, 2006:185; Güler, 2002: 11; Erbay, 2000: 71; Ünüsan, 1994:6).

Ülkemizde yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmaları 2005 yılında tamamlanabilmiş yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta önemli değişiklikler olmuştur. Bu değişikliklerin önemli bir kısmında YKY anlayışının izlerini görmek mümkündür. Bu çerçevede değişen mevzuatın analizi yapılacaktır.

2.3.1 5393 Sayılı Belediye Kanunu

9 Temmuz 2004'te 5215 sayılı Belediye Kanunu TBMM'de kabul edilmiş ancak söz konusu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından 3. ,14., ve geçici 4. maddelerinin yeniden görüşülmesi için TBMM'ye iade edilmiştir.

Cumhurbaşkanı, geri gönderme gerekçelerinde 5215 Sayılı Belediye Kanunu'nun 3. maddesindeki belediyenin "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurul" duğu ifadesini Anayasanın 126. ve 127. maddesine aykırı bulmuştur. Belde halkının yanında kullanılan belde kelimesi ile belediyelerin genel yöntemle ilgili konularda da yetkili hale geldiği savunulmuştur. Yine aynı Kanunun 14. maddesinde "Belediye, kanunlarla münhasıran başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen nitelikli her türlü görev ve hizmeti yapar veya yaptırır" denerek belediyelere geniş bir yetki ve görev alanı verilmiştir. Cumhurbaşkanı bu maddeyi de, belediyelerin görev ve yetkilerinin soyut olarak ifade edildiği gerekçesi ile tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye iade etmiştir. Geçici 4.madde ise af niteliği taşıdığından meclis üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu ile kabul edilmesi gerektiği gerekçesi ile yeniden görülmesi için TBMM'ye iade edilmiştir (Arap, 2006: 186–187).

Cumhurbaşkanı'nın 5215 sayılı Belediye Kanunu'nu tekrar görüşülmesi için TBMM'ye iade etmesi üzerine, 2004 yılı tamamlanmadan, TBMM Belediye Kanunu Tasarısı'nı yeniden görüşerek bu kez 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak kabul etmiştir. Cumhurbaşkanı kanunu onaylamıştır ancak 14/2. maddesindeki "Belediye kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" ibaresi için Anayasa mahkemesine başvuracağını duyurmuştur. Ana muhalefet partisi (CHP) de 5272 Sayılı Belediye Kanunu'nun şekil bakımından iptal için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa

Mahkemesi 18 Ocak 2005'te verdiği kararla 5272 Sayılı Belediye Kanunu'nu şekil bakımında iptal etmiştir ancak iptal kararının yürürlük tarihini kararın RG' de yayımından itibaren altı ay sonra olarak belirlemiştir. Bunun üzerine TBMM 3 Temmuz 2005'de, 5393 Sayılı yeni Belediye Kanunu'nu kabul etmiştir.

5393 Sayılı Kanunu Cumhurbaşkanı onaylamış, RG' de yayımlanmak üzere Başbakanlığa göndermiş ancak 14/2. maddesinin yürürlüğünün durdurulması ve iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Aynı şekilde ana muhalefet partisi de Kanun'un 13 maddesinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi 22 Eylül 2005'de verdiği bir kararla Kanunun 14/b. bendinde geçen belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabileceği hükmü ile 14/2 fıkrasında geçen "belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" hükmünün yürürlüğünün durdurulmasına karar vermiştir.⁷

2.3.1.1 Belediye Kurulması

Kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimince sunulması birçok avantajı olmasına karşın, bazı durumlarda hizmeti sunan idarenin küçük ölçekte olması, üretim maliyetlerini yükselterek israfa sebep olabilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 54). Belediyelere bu açıdan bakıldığında, 1580 Sayılı Belediye Kanunu belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus şartını 2000 olarak öngörmüştür. Ancak 2000 nüfus şartı ile her yerde belediye kurulmaya başlanmıştır ve belediyelerin sayısı oldukça artış göstermiştir.⁸

Belediye kurulması için gerekli nüfus şartının 2000 olması verimsiz bir yapının oluşmasına sebep olmuştur. 2000 nüfus şartını sağlayan muhtarlıklar belediyeye dönüşmüş, zaman içerisinde bu belediyelerin büyük bir kısmının da nüfusu 2000'in altına düşmüş harcamalarda etkinlikten uzaklaşıp, örgütsel yapılarını geliştirememişlerdir (Çetinkaya, 2003: 59).

⁷ Konunun ayrıntılı bir incelemesi için bkz. (Arap, 2006:185–202).

⁸ 2001 yılı itibarıyla Türkiye'de toplam 3216 belediye bulunmaktadır ve bunların 395'inin nüfusu 2000'in altındaki belediyelerden oluşmaktadır. Ayrıca, 1751 belediyenin nüfusu 2001 ile 5000 arasındadır (Bkz. DPT, 2001: 20).

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile belediye kurulması için gerekli olan nüfus şartı 5000'e çıkarılmıştır⁹ ve 1580 Sayılı Kanunda kurulu bir belediyenin 500 metre mesafesinde belediye kurulamaması şartı 5000 metreye çıkartılmıştır(md. 4).¹⁰ Ayrıca belediye kuruluşu için en son aşamada gerekli olan cumhurbaşkanı onayı kaldırılmış ve belediyenin son aşamada müşterek kararname ile kurulacağı belirtilmiştir(Alıcı, 2007:8). Böylece, belediye kurulmasında daha demokratik bir usul benimsendiği söylenebilir.

1580 sayılı Belediye Kanununda belediye tüzel kişiliğinin hangi hallerde sona ereceğine dair açık bir düzenleme bulunmamakta idi. Bu nedenle, nüfusu 2.000' in altına düşerek kuruluş şartlarını kaybeden birçok belediye varlığını sürdürmüş ve bunun neticesinde kaynaklar verimsiz bir şekilde kullanılmış, bu belediyeler görevlerini yapmakta acze düşmüş, çarpık kentleşme ve gecekondulaşma ciddi boyutlara ulaşmıştır (Belediye Kanunu Madde Gerekçeleri). 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesinde bu konu düzenlenmiştir. Buna göre "Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür".¹¹ Ayrıca, "Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır" denilerek daha ekonomik ve etkin işleyen bir yapı tesis edilmeye çalışılmıştır.

⁹ Nüfusu 2000'in altına düşen belde belediyeleri köye dönüştürülecektir. Bu kapsamda 5747 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile nüfusu 2000'in altına düşen 862 belde belediyesi köye dönüştürülmüştür(Arıkboğa, 2008: 32).

¹⁰ Belediye kurulmasında uygulanan nüfus şartı 2.000'den 5.000'e çıkarılmak suretiyle belediyelerde belirli bir ölçek büyüklüğü sağlanması amaçlanmıştır. Belediyenin kuruluşunda öngörülen nüfus ölçeğinin büyütülmesi hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlayacak böylece kaynak israfı da önlenecektir(Belediye Kanunu Madde Gerekçeleri). Gerekçede de görüldüğü belediye kurulmasında ölçüğün büyütülerek hizmetlerin daha etkin, verimli ve ekonomik şekilde sunulması amaçlanmıştır. Böylece Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı çerçevesinde bir düzenleme yapılmıştır.

¹¹Güler(2004: 28) böyle bir uygulamayı, kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinlik uğruna demokrasinin feda edilmesi olarak değerlendirmektedir, eğer bir belediye köye dönüştürülecekse orda yaşayan insanların da fikri alınmalıdır diyerek eleştirmektedir.

Belediye Kanunu'nda düzenlenen diğerk bir konuda birleşme ve katılma uygulamalarıdır. Buna göre bir belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahalarının katılınacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olmaması gerekmektedir. Kanuna göre “Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılınacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın¹², katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması hâlinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılınacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir” (Belediye Kanunu, m.8).

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile daha demokratik olarak nitelenebilecek bir değişiklikte belde adının değiştirilmesi ve sınırların kesinleşmesi konusundadır. 1580 Sayılı Kanunda belde adının değiştirilmesi belediye meclisinin ve il idare kurulunun kararı sonrasında Danıştay'ın görüşü alınarak Bakanlar Kurulu'nun onayı ile gerçekleşmekteydi. 5393 Sayılı Kanuna göre, belde adının değiştirilmesi belediye meclisinin üye tamsayısının ¾ çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının Kararı ile gerçekleşir denilerek belde adının değiştirilmesindeki usul basitleştirilmiştir.

Aynı şekilde bir düzenlemede belediye sınırlarının kesinleşmesinde söz konusudur. 1580 Sayılı Kanunda belediye sınırlarının kesinleşmesi için nüfusa bağlı olarak iki yöntem benimsenmişti. Belediye sınırları 80.000'den az olan yerlerde ilçe idare kurulunun görüşü ve il idare kurulunun onayı; 80.000'den fazla olan yerlerde il idare kurulunun görüşü, valiliğin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinleşmekteydi.

¹² Anayurt(2007: 33) sadece katılacak beldenin ya da köyün halkının görüşlerine başvurularak yapılacak bir birleşme uygulamasını demokratik açıdan uygun bulmamakta, ayrıca bu tür tek yanlı bir birleşmenin ileride meşruiyet sorunları doğuracağına dikkat çekmektedir. Ancak Yasanın 8. maddesinin gerekçesine bakıldığında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 5 inci maddesine atıf yapılarak, öngörülen sınır değişikliklerinde belde halkına önceden danışılması şartına istinaden, birleşmek isteyen belde veya belde kısımları ile köy veya köy kısımlarında halkın oyuna başvurulması ve yapılan oylamanın sonucuna göre dosyanın, valilikçe iltihak olunacak belediyeye gönderilmesi, birleşmenin, belediye meclisinin otuz gün içerisinde vereceği karar ile gerçekleşmesi öngörülmektedir... denilerek uygulama AYYÖŞ' ün 5.maddesine dayandırılmaktadır. Bu konuda AYYÖŞ' te bir esneklik bulunmaktadır.

5393 Sayılı Kanun ile bu uygulamaya son verilmiş; belediye sınırlarının, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşeceği karara bağlanmıştır. Böylelikle usulde basitlik sağlanmış, sınırların kesinleşmesi konusunda belediye meclisine karar alma yetkisi verilerek daha demokratik bir açılım sergilenmiştir.

2.3.1.2 Belediyelerin Görev ve Yetkileri

Belediyelerin yetki ve görevlerinin belirlenmesinde üç ilke mevcuttur. Bunlar; genel yetki ilkesi, yetki ilkesi ve liste ilkesidir. Genel yetki ilkesine göre, belediyeler, kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan bütün yerel hizmetleri yürütmeye yetkilidirler. Yetki ilkesine göre ise, belediyeler, ancak yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda faaliyet gösterirler. Üçüncü bir ilke olan liste ilkesine göre belediyelerin yetki ve görevleri ise liste halinde teker teker sayılarak düzenlenmektedir (Eryılmaz, 2002: 137).

1580 Sayılı Belediye Kanununda belediyelerin görevleri 81 madde halinde teker teker sayılarak düzenlenmişti(md.14). Bunun yanında 19. maddede genel yetki ilkesi uyarınca belediyeler genel yetkili olarak görülmüştür.¹³ Çevikbaş (1993:83) belediyelerin yetki ve görevlerinden uzun süre bir yakınma olmamasını 1580 Sayılı Kanunun şekillendirdiği bu geniş görev ve yetki yelpazesine bağlamaktadır. Ona göre, 1580 Sayılı Kanunun uzun süre değişmeden yürürlükte kalması liste ilkesinin yanında genel yetki ilkesinin de benimsenmesinden ileri gelmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanununda belediyelerin görevlerinin tek tek liste halinde sayılması usulünden vazgeçilmiş belediyelerin görev alanları genel bir biçimde sayılarak(md. 14) bu alanların yanında, kanunlarla bir başka kamu kurum veya kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikli diğer görev ve hizmetler yapmak veya yaptırmak üzere belediyelere bırakılmıştır. Kanunun madde gerekçelerinde de ifade edildiği üzere yeni kamu yönetimi anlayışında öngörülen yerelleşmeyle ve AYYÖŞ ile uyumlu bir düzenleme yapılmıştır.

¹³ 1580 sayılı kanunda benimsenen genel yetki ilkesi 5393 sayılı kanundaki genel yetki ilkesine göre daha sınırlıdır. 1580 sayılı belediye kanununun 19.maddesinin birinci fıkrasına göre "Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler."

Yeni Belediye Kanunu ile birlikte belediyenin görev ve işlevleri ilgili olarak kent bilgi sistemi, şehir içi trafik, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelere kadın ve çocuk korunma evleri açmak gibi yeni görevler eklenmiştir. Ayrıca Kanunun 14. maddesinde "belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur" denilerek subsidiarite ilkesi kabul edilmiştir(Alıcı, 2007:9). Bu düzenleme ile KYTKT' ye uygun bir yaklaşım sergilenmiştir. Ayrıca söz konusu düzenleme AYYÖŞ ile de uyumludur.

Mahalli müşterek nitelikli olmak kaydıyla her türlü ihtiyacı karşılamak üzere kurulan belediyelere 5393 sayılı Kanun ile birlikte önemli görevler verilmiştir. Bu çerçevede belediyelere önemli yetki ve imtiyazlarda verilmiştir. 5393 sayılı Kanunun 15. maddesinde belediyelerin yetki ve imtiyazları düzenlenmiştir. Buna göre belediyeler belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunabilme yetkisi verilmiştir. Ayrıca yetki veya imtiyazlar incelendiğinde yapmak-yaptırmak, işletmek- işlettmek gibi ifadelerin kullanıldığı dikkat çekmektedir. Bu çerçevede yeni kanunun yerleşme anlayışına, hizmet sunumunda piyasadan faydalanılmasına ve subsidiarite ilkesine uygun olarak dizayn edildiği görülmektedir(Alıcı, 2007: 9). Söz konusu düzenleme desantralizasyonu ilke edinen yeni kamu yönetimi anlayışı ile de uyumludur.

2.3.1.3 Belediye Organlarının Oluşumu ve İşleyişi

Belediye organlarının oluşumu ve işleyişi konusunda yeni belediye kanununda eski belediye kanunundan farklı düzenlemeler bulunmaktadır. Eski kanunda güçlü başkan modeli hâkimken yeni yasa ile birlikte bu model sona ermemekte ancak başkanların gücü biraz azalarak belediye meclisi güçlenmektedir(Azaklı ve Özgür, 2005: 298). Belediye Kanununun madde gerekçelerinde de ifade edildiği gibi yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak meclis çalışmalarında katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklılık, sivil toplum örgütlerinin önerilerinden yararlanma ve halkın bilgi edinme hakkını kullanması düşüncelerini hayata geçirecek bir sistem kurulması öngörülmüştür.

Yeni belediye kanunu ile birlikte, önceden Ekim, Şubat, ve Haziran aylarında yapılan belediye meclisi toplantıları sürekli hale gelmiştir. Belediye meclisinin bir aylık tatil dışında her ayın ilk haftası toplanması düzenlenmiştir(md.20). Yapılan değişiklik ile

mahallî hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclis denetiminin daha etkin şekilde yapılması amaçlanmaktadır.

Yeni belediye kanunu önemli bir demokratik gelişmeyi de beraberinde getirmiştir. Adı geçen Kanunun 23.maddesi ile daha önce yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanununda belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için öngörülen onay sistemine son verilerek yeni bir yöntem benimsenmiştir. Buna göre belediye meclisinin kanunda açıkça belirtilen konular dışındaki kararları onaya tabi değildir. Sadece, yürürlüğe girebilmeleri için mülki amire gönderilirler. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile mülki idare amirinin onay yetkisi kaldırılarak, yerel özerkliği güçlendiren bir uygulama başlatılmıştır.

Yeni belediye kanunu ile gelen diğer bir demokratik gelişme ise belediye meclisinin feshi ile ilgilidir. 1580 sayılı Kanunun 53.maddesine göre belediye meclisi; kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa, kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa, kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesh olunuyordu. Bu durumda yeni belediye meclisi seçimine gidiliyor ve seçilen meclisler eskisinden geriye kalan süreyi tamamliyordu(Keleş, 2000: 234). 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye meclisinin fesih sebepleri sınırlandırılmıştır. Yeni düzenlemeye göre belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa; belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştayın kararı ile feshedilebilmektedir. Yeni düzenleme ile birlikte, seçmenlerin oyları ile oluşan belediye meclisinin daha rahat çalışmasını sağlamak istenmiş(madde gerekçeleri), yerel demokrasiyi güçlendiren bir adım atılmıştır. Yeni yasal düzenleme ile birlikte belediye meclisi, ayda bir toplanan ve kentin geleceğine yönelik önemli kararların alındığı gerçek anlamda bir karar organı haline getirilmeye çalışılmıştır (Azaklı ve Özgür, 2005: 305).

5393 Sayılı kanunun belediyenin organları konusunda getirdiği önemli değişiklikler belediye encümeninde de gözlenmektedir. 1580 sayılı kanunda encümen belediyenin

karar ve danışma organı olarak düzenlenmişti(Doğan, 1996: 30).Yeni hukuki düzenlemelerin vermiş olduğu yetkilerle birlikte belediye encümeni yürütme organı niteliğine de kavuşmuştur (Eryılmaz,2005: 144).

Yeni belediye kanunu ile birlikte encümenin oluşumu belediyelerin nüfusu göz önüne alınarak belirlenmiştir. Aynı zamanda encümenin üyeleri konusunda da bir değişiklik söz konusudur. 1580 sayılı kanunda(m.88) encümenin doğal üyeleri teker teker sayılmışken 5393 sayılı kanunda bu uygulamadan vazgeçilmiştir. 5393 sayılı kanuna göre(m.33) belediye encümeni İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden; diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır. Encümen toplantıları haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen yerde yapılacaktır.

2.3.1.4 Belediyelerin Denetimi

5393 sayılı belediye kanunu ile birlikte belediyelerin denetimi konusunda da önemli değişiklikler yapılmıştır. Kanunun madde gerekçelerinde yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak belediyelerin denetim sistemi ve tekniklerinin yeniden düzenlendiği ifade edilmektedir.

5393 sayılı belediye kanununda denetimin amacı; “faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak” olarak tanımlanmıştır (md.54). Böylece yeni kamu yönetimi anlayışının da benimsemiş olduğu; geleceğe yönelik, plan yapan, yönetime rehberlik edecek bir denetim anlayışı benimsenmiştir.¹⁴

¹⁴ Yeni kamu yönetiminde denetim anlayışı için (bkz. Eren: 2006a)

Yeni belediye kanunu ile belediyelerde dört tür denetim biçimi öngörülmektedir. Bunlar iç denetim, dış denetim, faaliyet raporu yolu ile denetim ve müdahale sistemidir. İç denetim, hesapların, faaliyetlerin, iş ve işlemlerin ve buna dayanak olan kararların yerel yönetim biriminin kendi organ ve birimleri tarafından teftiş ve incelemeye tabi tutulmasıdır. Bu denetim, hiyerarşik mekanizmanın çalıştırılması ile olabileceği gibi yerel yönetimin bünyesinde bulunan teftiş kurulu tarafından da gerçekleştirilebilir. Yeni belediye kanununa göre iç denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır(m.55/2). İç denetim belediyelerde belediye başkanı ya da görevlendireceği iç denetçiler tarafından yapılacaktır.¹⁵ Belediyelerin dış denetimi ise Sayıştay tarafından yapılacaktır. Dış denetimin amacı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması olarak ifade edilmiştir (m.68). Bunların yanında belediyelerin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği belirtilmiştir.

İç denetim kapsamında değerlendirilebilecek diğer bir denetim mekanizması da il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde belediye meclisince oluşturulması öngörülen denetim komisyonudur. Kanuna göre (m.25) belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. Komisyon belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteye yetkilidir. Komisyon, çalışmasını

¹⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre belediyelerin tümünde denetçi atanması öngörülmemektedir. Kanuna göre(m.67) İç Denetim Koordinasyon Kurulu, işlem hacimlerini dikkate alarak ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar verecektir. İç denetim Koordinasyon Kurulu Maliye Bakanlığı'na bağlı, yedi üyeden oluşan bir üst birimdir. Üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından 5 yıl süre ile atanmaktadır(Al, 2007a: 19).

kırkbeş işgünü içinde tamamlar ve buna ilişkin raporunu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur. Yapılan düzenleme ile meclis üyelerinin özel idare işleriyle ilgili olarak daha iyi bilgi edinmeleri ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilmesi amaçlanmıştır (madde gerekçeleri).

Yeni Belediye Kanunu ile getirilen yeni bir denetim türü ise faaliyet raporu yolu ile yapılan denetimdir. Bu yolla yapılan denetim ile stratejik denetim ve performans denetimi de belediye mevzuatına girmiş bulunmaktadır. Buna göre, belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlayarak, Nisan ayı toplantısında meclise sunacaktır (m.56). Faaliyet raporu meclis üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli bulunmazsa, görüşmeleri kapsayan tutanak mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilecek, vali ise dosyayı gerekçeli görüşü ile birlikte Danıştaya gönderecektir. Yetersizlik kararı Danıştay tarafından da uygun görülürse belediye başkanının başkanlığı düşecektir (m.26).

Kanunla getirilen yeni bir denetim ve kontrol yöntemi de müdahale sistemidir (md. 57). Belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu aksamanın halkın, sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin, ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk hâkimince¹⁶ tespit edilmesi durumunda, İçişleri Bakanlığına müdahale yetkisi verilmektedir. İçişleri Bakanlığı aksatılan hizmetin özelliğine göre makul süre vererek aksamanın giderilmesini ilgili belediyeden isteyecektir. Verilen bu süreye rağmen herhangi bir olumlu gelişme sağlanamazsa Bakanlık, belediyenin bulunduğu ilin valisini görevlendirerek aksayan hizmetin görülmesini isteyecek, vali öncelikle belediyenin ve ihtiyaca göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarının olanaklarını kullanarak aksamayı ortadan kaldıracaktır (Ekici ve Toker, 2005: 10).

¹⁶ Hizmetlerde meydana gelen aksamanın yetkili mahkemece tespit edilmesi, merkezi hükümetin siyasi sebeplerle belediyelere müdahalesini önleyici bir mekanizmadır(Özer, 2004: 172).

2.3.1.5 Belediye Teşkilatı ve Personeli

1580 Sayılı Belediye Kanununda belediye teşkilatının Yazı İşleri, Hesap İşleri, Sağlık, Veteriner, Fen İşleri, Personel ve Hukuk İşleri Müdürlüklerinden oluşacağı belirtilmekteydi. Yeni belediye kanununda belediyelerin teşkilat yapıları açısından daha esnek düzenlemeler öngörülmüştür ve birim sayılarının azaltılması yoluna gidilmiştir. 5393 sayılı Kanunun 48. maddesine göre belediye teşkilatı norm kadroya uygun olarak Yazı İşleri, Mali İşler, Fen İşleri ve Zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Diğer birimlerin oluşturulması yetkisi, beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli ile norm kadro ilke ve standartları göz önünde bulundurularak belediye meclisine verilmiştir(m.48). Bu düzenleme ile birlikte belediyeler için ihtiyaçlara göre değişebilen esnek bir teşkilât yapısı öngörülerek mahallî hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, saydam ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı bir şekilde sunulması yönünde bir adım atılmıştır (Madde Gerekçeleri).

Belediye personel sistemi ile ilgili olarak da yeni yasada önemli değişiklikler yapılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayetçi anlayış belediye personeli üzerinde de kendini göstermiştir. 1580 sayılı eski Belediye Kanununda, belediyelere personele ilişkin sınırlı olsa bazı yetkiler tanınmıştır ancak belediyeler bu yetkilerini iyi kullanamamışlardır. Artan ekonomik sıkıntılar sonucu ortaya çıkan işsizlik ve adam kayırmacılığın artması, belediye personel sisteminin merkezi idarenin denetimi altına alınması sonucunu beraberinde getirmiştir (Eken ve Şen, 2005: 110). Kısa bir zaman önceye kadar belediyelerde kadro ihdas, iptal ve değişiklik işlemleri 190 sayılı KHK kapsamında merkezi yönetim kuruluşlarınca yönetilmekteydi. İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı izin ve onay makamıydı. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile bu uygulama geçerliliğini yitirmiştir. Çünkü 5393 sayılı yeni Belediye Kanununun 18.maddesine göre, norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine belediye meclisi karar vermektedir. Bu kapsamda, 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri yürürlükten kaldırılmış ve merkezi yönetimin belediye kadroları üzerindeki yetkilere son verilmiştir. Personelin atanması konusunda ise herhangi bir değişiklik söz konusu değildir. Personeli atamaya belediye başkanı yetkilidir. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun

49.maddesinin ikinci fıkrası gereği “belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur”.

Personel sistemiyle ilgili olarak getirilen diğer bir yenilik ise belediyelere sözleşmeli personel istihdamının yolunun açılmış olmasıdır (Alıcı, 2007: 11). Sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi 5393 sayılı Kanunun 49/3. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre: belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Yine aynı maddenin 6. fıkrasında, belediyelerin özellikle üst düzey yöneticilik kadrolarına nitelikli personel temin edebilmeleri yeni bir düzenleme ön görülmüştür. Buna göre kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilmektedirler (Eken ve Şen, 2005: 121).¹⁷

Yeni yasa ile birlikte personel giderleri konusunda da bir sınırlamaya gidilmiştir. Buna göre belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin % 30'unu nüfusu 10.000'in altındaki belediyelerde % 40'ını aşamaz denmektedir. Yeni yasanın, personel sistemi açısından çok esnek çalışma koşullarında personel istihdamını hedeflerken eski yasa, memur ağırlıklı güvenceli bir personel sistemini hedeflediği söylenebilir (Alıcı, 2007: 11).

2.3.1.6 Katılımcılığı Arttıran Düzenlemeler

Yönetime halkın katılımı yönetim kültürü ile ilgili bir gelişmedir. Ülke yönetimine halkın katılımını artırabilmek için bu bilincin bireylere verilmiş olması gerekmektedir.

¹⁷ Belediyelerin teknik eleman yetersizliği, personel konusundaki en önemli sıkıntılardan birisi olmuştur. 1993 yılında yapılan bir araştırmaya göre atama ile göreve gelen belediye yöneticilerinin yarısından fazlasının belediyecilikle ilgili hiçbir kursa katılmadan bu göreve geldikleri tespit edilmiştir. Ayrıca, belediyelerin uzmanlık gerektiren mesleklerde de nitelikli eleman sıkıntısı çektikleri bilinmektedir(Çukurçayır, 2002:159).

Bu süreçte yerel yönetimler ön plana çıkmaktadır. Yerel yönetimlere halkın katılımını sağlamak merkezi yönetime göre daha kolaydır yerel mal ve hizmetlere ilişkin politikalar daha kolay izlenebilmektedir. Ancak, yerel halkın yönetime katılımının sağlanabilmesi için halkın yerel ihtiyaçları önemsemesinin ve yerel sorunların çözümünde katkı sağlayabileceği mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir (Üste, 2005: 54).

5393 sayılı belediye kanunu bu bağlamda önemli düzenlemeler öngörmektedir. Kanun ile mahalle yönetimi, hemşehrilik hukuku, ihtisas komisyonları, kent konseyi ve belediye hizmetlerine gönüllü katılım gibi konuların düzenlenmesiyle birlikte yeni katılımcı kanallar ortaya çıkmaktadır.

Yeni Belediye Kanunu ile birlikte hemşehrilik hukuku farklı bir boyuta taşınmıştır. 1580. sayılı Kanun “her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir” diyerek hemşehrilikte nüfusa kayıtlı olunan yeri esas almıştır. 5393 sayılı Kanunda bu yaklaşımdan vazgeçerek hemşehrilik hukukunu yeniden düzenlemiştir. Kanunda hemşehrilik hukuku katılımı ve açıklığı sağlayacak şekilde yeniden düzenlenerek hemşehrilerin belediye kararlarına katılmaları ve hizmetlerden yararlanmalarına ilişkin yeni esaslar düzenlenmiştir. Buna göre artık herkes ikamet ettiği yerin hemşehrisi sayılacaktır(m.13). Bu düzenleme ile birlikte herkes ikamet ettiği beldedeki belediyenin karar ve hizmetlerine katılabilecek, belediye faaliyetleri ile ilgili bilgilenebilecek ve belediyenin yardımlarından faydalanabilecektir.

5393 sayılı Kanun ile belediyelere, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapma görevi verilmiştir. Belediyeler bu görevi yerine getirirken, üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri alacaklardır (m.13/2).

Yeni Kanunda katılımcılık bağlamında değerlendirilebilecek diğer bir gelişmede mahalle yönetiminin düzenlenmesidir. 5393 sayılı Kanun ile mahalle yönetimine ilişkin yerel demokrasi, katılım ve belediye ilişkileri açısından önemli yapısal değişikliklere gidilmiştir(Öner, 2005: 69). Yeni belediye kanununda mahalle, belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim olarak tanımlanmıştır(m.3/d). Mahallenin kurulması daha basit hale

getirilmiştir. Yeni düzenleme ile birlikte mahalle, belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile birlikte kurulmaktadır. Burada katılımcılık açısından vurgulanması gereken nokta muhtara, mahalle sakinlerinin ortak katılımı ile ortak ihtiyaçları belirleme yetkisi verilmesidir ayrıca muhtar mahalle ile ilgili konularda görüş bildirme yetkisine sahiptir.

5393 sayılı ile katılımcılığı arttırmayı hedefleyen yeni bir düzenleme ise kent konseyi uygulamasıdır. Kent konseyi belediye kanunun 76. maddesinde düzenlemiştir. Buna göre kent konseyinin amacı, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmaktır. Kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşur. Belediyeler kent konseylerinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamakla görevlidir. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Ancak Azaklı ve Özgür'e göre(2005: 305) kent konseyinin nasıl oluşacağı, belediye yardımlarının neler olduğu ve nasıl sağlanacağı, kent konseyi kararlarının belediye meclisinin hangi ilk toplantısında gündeme alınacağı kanunda belirtilmemiştir.

Katılımcılık bağlamında değerlendirilebilecek diğer bir gelişmede belediye hizmetlerine gönüllü katılım başlığını taşıyan 77. madde ile belediyelere; beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürliülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulama yetkisi verilmiştir.

5393 sayılı kanun ile getirilen ve katılımcılık bağlamında önemli olan diğer bir düzenleme ise ihtisas komisyonları ile ilgilidir. İhtisas komisyonları düzenlemesi 1580 sayılı Belediye Kanununda da mevcuttu, aynı durum 5393 sayılı kanunda da korunmuştur(m.24). Buna göre; belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş

kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir; ihtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur; İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur; mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir; komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir.

Burada katılımcı demokrasi açısından önemli olan komisyonlara; mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerine, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilme ve görüş bildirebilme yetkisinin verilmiş olmasıdır (Öner, 2005: 73).

2.3.2 Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Küreselleşme, post-fordist dönüşüm süreci ve yeni liberal politikaların itibar kazanmasıyla birlikte yerel yönetimlerde etkinliğin ön plana çıkması ve uluslararası rekabetin metropoller aracılığıyla yürütülmesinin öngörülmesi, küçük belediyelerin birleştirilerek daha üst düzeyde yönetsel kurumlaşmalara ve yerel yönetimlerde çeşitlenmelere yol açmıştır. Bu çerçevede 1980'li yılların başlarından itibaren başta Fransa olmak üzere İngiltere, Almanya gibi ülkelerde çok sayıda küçük belediyenin birleştirilerek, daha az sayıda ve etkin belediye kurulması yoluna gidilmiştir. Yeni Sağ politikaların etkisiyle gelişmiş ülkelerde hızlanan bu eğilim, Türkiye'yi de etkilemiş ve büyükşehir belediye sisteminin kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Aydınlı, 2003: 76).

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri 1982 Anayasasında¹⁸ yapılan düzenlemenin sağlamış olduğu temelle 1984 yılında 3030 sayılı kanunla, belediye hizmetlerinin etkin

¹⁸ Türkiye'de büyükşehir belediyeleri 1982 Anayasası ile yapılan düzenlemeyle birlikte kurulabilmiştir çünkü 1961 Anayasasında büyükşehir belediyelerinin kurulması ile ilgili bir düzenleme yoktur. 1961

ve verimli sunulması, düzenli kentleşmenin gerçekleştirilmesi ve yerel hizmetlere daha etkin katılımı sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Türkiye’de ilk büyükşehir belediyeleri, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde kurulmuş, bu illere Adana, Gaziantep ve Konya eklenmiştir. Bunlardan sonra çıkarılan yasalarla başka illerde katılmıştır. 1984 yılından bu yana büyükşehir belediyesi yönetimi zaman içinde hızla yaygınlaşma eğilimi göstermiştir. Bu gün için ülkemizde toplam 16 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır (Tortop ve diğerleri, 2006: 216). Büyükşehir belediyelerinin sayılarının artması onlara sağlanan ek mali imkânlarla bağlanmaktadır.

2.3.2.1 Büyükşehir Belediyesi Kurulması

Büyükşehir belediyelerine ilişkin yeni yasal düzenleme 10.07.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş 23.07.2004 tarihli RG’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanununun getirdiği önemli yeniliklerden birisi büyükşehir belediyesi kurulmasına ilişkin düzenlemedir.

3030 sayılı Kanunda bir büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması yeterli sayılmıştı(m.3). Buna göre büyükşehirlerde büyük şehrin adı ile bir "büyük şehir belediyesi", büyükşehir dâhilindeki ilçelerde ilçelerin adını taşıyan "ilçe belediyeleri" kurulacaktı(m.4). 1984–1989 yılları arasında kurulan BŞB’ lerde genellikle bu yol izlenmiştir (Özgür ve diğerleri, 2007: 478- 479). Ancak ilçe kurmanın maliyetleri ve bürokrasiyi arttırdığı fark edilince bu yöntem terk edilmiş, yeni ilçe kurulmaksızın alt kademe belediyeleri oluşturularak veya kentsel alan bütünündeki mevcut belediyeler alt kademeye dönüştürülerek büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur.

5216 sayılı BŞB Kanunu büyükşehir belediyelerinin kurulmasını 3030 sayılı Kanundan farklı ölçütlere bağlamıştır. 5216 sayılı Kanununa göre büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir il merkezi belediyesinin sınırlarına 10 kilometrelik bir mesafe içinde yaşayan nüfusun 750.000 ve üstünde olması getirilen en önemli şartlardan

Anayasası yerel yönetimlerin “il özel idareleri, belediye ve köyler” şeklinde kurulabileceğini öngörmüştür(m.116). Buna karşın 1982 Anayasası, kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebileceğini belirterek(m.127/3) 1961 Anayasa’nın bu alandaki eksikliğini tamamlamıştır(Torlak ve Sezer, 2005: 90).

birisidir.¹⁹ 3030 sayılı Kanunda bir yerde büyükşehir belediyesi teşkilâtı kurulması için nüfus şartı öngörülmemiştir. Herhangi bir nüfus şartı olmaması nedeniyle nüfusu çok az olan bazı illerde büyükşehir belediye teşkilâtları kurulmuş ve bu durum, hizmetleri olumsuz etkilemiş, kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanımına yol açmıştır. Ayrıca, 5216 sayılı kanun ile bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için öngörülen diğer şartlar; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinin varlığı; fiziki yerleşim ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin büyükşehir belediyesinin kurulmasını gerektirmesi; kanunla düzenleme yapılmasıdır. Tuzcuoğlu'na göre (2007) 5216 sayılı Kanun getirdiği bu yeni düzenleme ile birlikte bir ilke imza atmıştır. Bu düzenleme ile birlikte Kanun; metropol kent yönetimi oluşturulabilmesini, ABD'de metropoliten alanların sınırlandırılmasında kullanılan nüfus ve mesafe kriterlerine benzer şekilde şartlara bağlamıştır.

Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi, kaynakların israfının önlenmesi amacıyla yapılan (BŞB Kanunu madde gerekçesi, m.4) bu yeni düzenleme olumlu bir gelişmedir. Çünkü yerel yönetim birimlerinin nüfus ölçeği büyüklüğünün rasyonel bir şekilde düzenlenmesi ya da büyütülmesi, kişi başına üretim çıktısını artıracaktır. Nüfusun artması, servislerin daha etkili olmasını, yerel idarecilerin sorumluluğunu ve hemşehrilerin katılım düzeyini artıracaktır (Özgür, 2001: 7).

2.3.2.2 Büyükşehir Belediyesinin Sınırları

5216 sayılı Kanun ile getirilen yeni bir düzenleme de büyükşehir belediyesi sınırlarına ilişkindir. 3030 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerinin sınırlarını, ismini aldıkları büyük şehirlerin belediye sınırları olarak kabul etmiştir. Ayrıca büyükşehirle bağlı ilçe belediyelerinin sınırları da bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır (m.5). 3030 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediyesinin sınırları kuruluş kanununda gösterilmekte ve kanun dışında idarî işlemlerle sınırların değiştirilmesine imkân bulunmamaktadır. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırları çevresinde bulunan belediye ve köylerin öngörülen şartların gerçekleşmesi durumunda, Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırlarına katılmasına imkân sağlanmaktadır. Kanuna göre imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye

¹⁹ Gerekçede nüfus şartı 1.000.000 olarak belirtilmişti. Daha sonra bu şart 750.000'e çekilmiştir.

ve köyler, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilir. Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşür. Diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkar. Tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir(m.6). Madde gerekçelerinde bu düzenleme ilgili olarak hizmetlerin etkin, verimli ve koordinasyonlu bir şekilde yerine getirilmesi ifade edilmektedir. Ancak Tuzcuoğlu (2007: 59) bu düzenlemenin AYYÖŞ ile uyumsuzluk gösterdiğini ifade etmektedir. AYYÖŞ' ün 5. maddesine göre yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılmaması hüküm altına alınmıştır. Tuzcuoğlu' na göre AYYÖŞ ile uyumlu olarak düzenlendiği, gerekçesinde ifade edilen 5216 sayılı Kanun bu anlamda AYYÖŞ ile çelişmektedir. Aynı konuda ki diğer bir eleştiride Anayurt (2007: 24- 41) tarafından Belediye Kanununda ki katılma ve birleşme uygulamaları için ifade edilmiştir.

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyesinin sınırları hususunda, 3030 sayılı Kanundan farklı olarak, iki farklı ölçüte yer vermiştir (Tuzcuoğlu, 2007: 53- 54). Bunlar, mülki sınır ölçütü ve nüfus ve çap ölçütüdür. Mülki sınır ölçütü bağlamında İstanbul ve Kocaeli ele alınmıştır. İstanbul ve Kocaeli ilinde, büyükşehir belediye sınırları, il mülki sınırınıdır (BŞB Kanunu, geçici m. 2). Nüfus ve yarıçap ölçütü bağlamında büyükşehir belediyesi sınırları ise: mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur (BŞB Kanunu, geçici m.2). Yine aynı maddenin 2.fıkrasına göre bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldelerin ise büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelmesi hükmüne bağlanmıştır. Özgür ve diğerlerine göre(2007: 482- 483) bu ilginç ve sıra dışı formülün 5216 sayılı kanun ile birlikte uygulanmasıyla, Türkiye gerçek büyükşehir belediye sistemine sahip az sayıdaki ülkeler arasında yerini almıştır.

2.3.2.3 Görev ve Yetkilerin Paylaşımı

5216 sayılı Kanun ile birlikte Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları Anayasanın 127 nci maddesindeki esaslar ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında öngörülen esaslar çerçevesinde yeniden belirlenmiştir. Belediyeler Kanunundaki düzenlemeden farklı olarak büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Görevlerin ayrıntılı olarak sayılmasının nedeni, madde gerekçelerinde, büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında çıkması muhtemel görev ve yetki çatışmasını önlemek olarak ifade edilmiştir.

3030 sayılı Kanunun 6.maddesinin (A) bendinde büyükşehir belediyesinin görevleri tek tek sayıldıktan sonra, bu sayılanlar dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevler ilçe belediyelerine bırakılmıştı. 5216 sayılı Kanunda ise (m.7) gerek büyükşehir belediyesinin gerekse ilçe belediyelerinin görevleri tek tek sayılmıştır. Tuzcuoğlu'na göre(2007: 61) bu değişim çok önemlidir çünkü önceki Kanununa göre ilçe belediyeleri genel yetkili konumda iken yeni kanunda bu sistem terk edilmiştir. Sezer ve Torlak'ta (2005: 95) 5216 sayılı Kanunda büyükşehir ile alt kademe belediyeleri arasındaki görev ve yetkilerin paylaşımının ilçe belediyeleri aleyhine bozulduğuna vurgu yapmaktadır. Yeni Kanunla, başta planlama yetkileri olmak üzere, alt kademe belediyelerinin pek çok yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir. Bu anlayışla alt kademe belediyeleri büyükşehir belediyesinin bir organı gibi görülmüştür ve alt kademe belediyelerinin görev ve yetkileri ikincil bir anlayışa dizayn edilmiştir. 5216 sayılı Kanunda bu bağlamda 3030 sayılı Kanundaki anlayışı korumuştur (Sezer ve Torlak, 2005: 104).

5216 sayılı Kanun görev bölüşümünde ilçe veya ilk kademe belediyesi sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan ortak yerel görev ve hizmetlerin ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilmesini, metropoliten düzeyde planlama ve koordinasyon gerektiren veya finansman açısından büyükşehir belediyesi tarafından yapılması gereken görev ve hizmetlerin büyükşehir belediyesince yapılmasını, ayrıca ilçe ve ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek ancak uygulamada ihtilaflara yol açabilecek olan hizmetlerin de büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi anlayışını benimsemiştir (Tuzcuoğlu, 2007: 56- 57). Bu

bağlamda ilçe belediyelerinin en önemli görevleri arasında yer alan, uygulama imar planlarının yapımı ve onaylanması yetkisi, bu planları değiştirerek onaylamak ya da, bir yıl içinde yapılmayan planları yapmak yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir(Sezer ve Torlak, 2005: 95, 104). Ayrıca bu yeni düzenlemeyle birlikte BŞB sınırları içinde yer aldığı halde BŞB sistemine dâhil olmayan dolayısıyla imar ve planlama konuların belirsizlik teşkil eden belde belediyeleri de büyükşehir disiplini içine alınmıştır(Arıkboğa, 2007a: 36).5216 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Sonuç olarak 5216 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi yönetimi ile ilçe belediye yönetimleri arasında ortaya çıkan görev ve yetki uyumsuzluklarının giderilebilmesi için, büyükşehir yönetiminin görev ve yetkileri büyük ölçüde arttırılmıştır. Ancak bunun dünyadaki yönetim ve planlama yaklaşımları içerisinde en temel vurgular olan yerellik, katılım, aktif müzakereci kent ve süreç yönetimi yaklaşımı açısından ne derece uyumlu olduğu uzun süre tartışılacağı benzetilmektedir.

2.3.2.4 Büyükşehir Belediyesinin Organları ve İşleyişi

5216 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesinin organları ve bunların işleyişi konusunda da bazı değişiklikler gündeme gelmektedir. 5216 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyesinin organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur(m.12). 5216 sayılı Kanun burada 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna atıf yapmaktadır. 2972 sayılı Kanunun 6.maddesine göre

büyükşehir belediye meclisleri belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır. Ayrıca, büyükşehir meclisi üyelerinin, her ilçe ve ilk kademe belediyesi için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle bulunacağı aynı kanunun 24. maddesinde hükme bağlanmıştır. 5216 sayılı kanun 3030 sayılı kanunun bu konuda farklı bir düzenlemeye yer vermediği görülmektedir.

3030 sayılı kanunda öngörülen ilçe belediye meclisleri üye tamsayısının beşte biri oranında üyenin büyükşehir belediye meclisini oluşturması şeklindeki sistem, Kanunun TBMM’de görüşüldüğü zamanda alt komisyonlarda en yoğun tartışılan konulardan biri olmuştur. Gerek Hükümetin gönderdiği kanun metninde, gerekse komisyonların kabul etmiş olduğu metinlerde dolaylı seçim yönteminden vazgeçilerek, “büyükşehir belediye meclisi üyelerinin büyükşehir belediye sınırları içinde kalan seçim çevreleri için belirlenen belediye meclisleri üye sayısının beşte biri oranında üye doğrudan seçilir” şeklindeki hüküm önerilmesine karşın; Kanun, genel kuruldan eski şekliyle geçirilmiştir. Yani 3030 sayılı kanundaki gibi dolaylı seçim yöntemi devam ettirilmektedir.

5216 sayılı Kanunla, 3030 sayılı kanundan farklı olarak büyükşehir belediye meclisi her ay toplanır hale gelmektedir. 3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediye meclisinin Kasım, Mart ve Temmuz ayında büyükşehir belediye başkanı başkanlığında toplanması öngörülmüştür(m.12). 5216 sayılı Kanunda, bu durum dikkate alınarak meclisin, her ayın ikinci haftası, önceden yine meclis tarafından belirlenen, mutat toplantı yerinde toplanması öngörülmüştür. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür(m.13).Ayrıca büyükşehir belediye başkanına, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırma yetkisi vermiştir. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündeminin en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulacağı ve ayrıca mutat usûllerle ilan edileceği ve olağanüstü toplantılarda çağırıcıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konunun görüşülemeyeceği 30/5/2007 tarih ve 5675 numaralı kanun ile hükme bağlanmıştır. Ayrıca, daha önceki yasal düzenlemelere göre; meclisin

mutat toplantı yerinin dışında toplanması fesih sebebi iken yeni düzenlemede, zorunlu durumlarda meclisin mutat toplantı yerinin dışında toplanabilme imkânı sağlanmıştır (Azaklı ve Özgür, 2005: 96). Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek şartıyla belediye hudutları dâhilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılacaktır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulacaktır (BŞB Kanunu, m.13).

5216 sayılı Kanun ile birlikte, büyükşehir belediye meclisinin kararlarının kesinleşmesi hususunda da birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Kanun ile birlikte valinin büyükşehir belediye meclisi kararları üzerindeki idari vesayet yetkileri sınırlandırılmıştır (Demiral, 2007: 91; Kaplan, 2006: 283–284). Yeni düzenleme ile birlikte büyükşehir belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için valiye gönderilmesi yeterli olacaktır. Buna göre kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilecektir. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargı mercilerine başvurma hakkı tanınmıştır. Aynı şekilde büyükşehir belediye başkanına da hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade etme yetkisi verilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşecektir. Büyükşehir belediye başkanına, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilme yetkisi verilmiştir.

5216 sayılı Kanun ile ihtisas komisyonları da yeniden düzenlenmiştir. Madde gerekçelerinde düzenlemenin, komisyonları katılımı ve etkinliği sağlayacak bir yapıya kavuşturmak ve sorunların mecliste görüşülmeden önce ihtisas komisyonlarında tartışılması ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin de alınmasını sağlamak amacıyla yapıldığı ifade edilmektedir.

5216 sayılı Kanunun 15.maddesine göre ihtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması ile oluşmaktadır. Komisyon üyeleri, belediye meclisinin üyeleri arasında seçeceği beş ila dokuz kişiden oluşacaktır (m.15). Ayrıca; İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plân ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür,

gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur.”Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir” denilerek komisyonların daha katılımcı bir hale getirilmesi amaçlanmıştır.

5216 sayılı kanun ile birlikte büyükşehir belediye encümeninin yapısı da değişmektedir. 3030 sayılı kanunda belediye encümeni, belediyenin üst düzey atanmış bürokratlarından oluşmaktayken, yeni Kanunla birlikte encümenin atanmış ve seçilmişlerden oluşması öngörülmüştür. Buna göre encümeni oluşturan 10 üyeden 5’inin seçimle belirlenmesi, geri kalan 5 üyenin ise biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanınca seçilme kuralı getirilmiştir (Demiral, 2007: 92). Öngörülen bu yeni yapı ile encümen idari bir organ olarak düzenlenmiş, uzmanlık niteliği güçlendirilerek yürütmeye ilişkin daha dinamik bir karar alma mekanizması olarak tasarlanmıştır. Belediye meclisince seçilecek 5 üyenin encümende yer alması da, encümeni katılım ilkesine uygun hale getirmiştir (Tuzcuoğlu, 2007: 57). Ayrıca; 3030 sayılı Kanunda encümene verilen; büyükşehir, ilçe ve alt kademe belediyeleri arasındaki ihtilafları çözme yetkisi 5216 sayılı kanun ile birlikte belediye meclisine verilmiştir.

Büyükşehir belediye başkanı konusunda 5216 sayılı kanunda pek bir değişiklik bulunmamaktadır. Kanununa göre büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir (m.17). Burada değinilmesi gereken yeniliklerden biri, büyükşehir belediye başkanlarına görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev almalarının, profesyonel spor klüplerinin başkanlığını yapmalarının ve yönetimlerinde görev almalarının yasaklanmasıdır. Bu yeni uygulamayla birlikte belediyenin kaynaklarının amaç dışı kullanımının önüne geçilmek istendiği, madde gerekçelerinde belirtilmiştir.

Belediye başkanı konusunda değinilebilecek diğer bir yenilik ise, büyükşehir belediye başkanına danışman atama yetkisinin verilmiş olmasıdır. Büyükşehir belediye başkanlarının seçimle işbaşına gelen yöneticiler olması ve üstlendikleri görevlerin niteliğinden dolayı uzman kişilerden yararlanmasında zorunluluk bulunmaktadır. Bu sebeple, belediye başkanlarının görev süresi ile sınırlı olmak ve memuriyete geçiş için kazanılmış hak teşkil etmemek üzere nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilmesi ve danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması öngörülmektedir. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Bu sürenin belediye başkanının görev süresini aşamayacağı kanunda belirtilmiştir(m.20). Ancak bu uygulama, danışmanın temel özelliklerinin tam olarak belirlenmediğinden dolayı eş, dost, akraba ya da ideolojik yakınlığı esas alınarak atamalar yapılabileceğinden dolayı eleştirilmiştir (Demiral, 2007: 92).

Büyükşehir belediyelerinde belediye başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Başkana yardım eden, onun adına ve onun sorunluluğu altında genel sekreter ve yardımcıları bulunmaktadır. Genel sekreter, belediye başkanının önerisiyle, İçişleri Bakanı tarafından, genel sekreter yardımcısı ise belediye başkanı tarafından atanır. Genel sekreterlik başkanı güçlendiren bir kurumdur ve genel sekreter belediye teşkilatında, başkandan sonra gelen en yetkili kişidir.

2.3.2.5 Büyükşehir Belediye Teşkilatı

3030 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediye teşkilatı genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklardan oluşmaktaydı. Birimler, hizmet gereklerine göre, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kuruluyordu(m.17). 5216 sayılı kanunda ise belediye teşkilatının norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşması öngörülmüştür. Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4 üncü maddesine uygun olarak birimlerin kurulması, kaldırılması veya başka bir birim ile birleştirilmesi, için gerekli olan İçişleri Bakanlığı onayından vazgeçilerek, belediye meclisinin kararı yeterli sayılmıştır. Yeni düzenlemelerle birlikte şeflik gibi bir ara

birim kaldırılarak hiyerarşi azaltılmış, ihtiyaç ve hizmetlere göre sürekli gelişen ve değişen bir teşkilât yapısının oluşması sağlanmıştır.

2.3.3 İl Özel İdaresi Kanunu

Ülkemizde, kuruluş kanunu bakımından en uzun ömürlü olan yerel yönetim birimi il özel idaresidir. Belediye ve köylerin bugünkü statüsüyle ilgili yasal düzenlemeler Cumhuriyetten sonra yapılmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu 1924; 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında kabul edilmiştir. Oysaki il özel idareleri 2005 yılına kadar, 1987 yılında yapılan değişiklikler hariç, 1913 yılında çıkarılan kanunla yönetilmiştir. 1876 yılından beri, önemli siyasi, idari, iktisadi ve sosyal değişikliklere rağmen bütün anayasalar, il özel idarelerine yer vermiştir (Eryılmaz, 1997: 125, Çevikbaş, 1993: 83).

Tanzimat'tan sonra hızlı bir değişim geçiren Osmanlı Devleti sarsılan ve yıpranan kamu düzenini, idari usûl ve teşkilatını, gerek iç gerekse dış faktörlerin etkisiyle yeniden dizayn etmek zorunda kalmıştır. Bundan dolayı merkezi yönetim, iç ve dış çevrenin desteğini sağlamak maksadıyla, teb'asına daha fazla eğilmek ve ülke yönetiminde ondan daha fazla yararlanmak yoluna yönelmiştir. Bu kapsamda 1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayun'u kabul edilmiştir. Bu hatt-ı hümayun ile birlikte Osmanlı Devleti, siyasi, idari ve sosyal içerikli bir değişim sürecinin içine girmiştir (Eryılmaz, 1997: 126).

Tanzimat Fermanı'nın kabulü ile gelen değişimle birlikte, merkezi ve yerel düzeyde çeşitli meclisler oluşturuldu ve gayrimüslimler, müslümanlarla birlikte bu meclislerde temsil edilmeye başlandı. Bunun taşradaki ilk uygulama örneği eyalet ve sancaklarda oluşturulmuş olan idare meclisleridir. Söz konusu bu meclisler 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin kabulüne kadar işlevlerini sürdürmüşlerdir. Bu meclisler mahalli hizmetlerin yürütülmesinde mülki yöneticilere yardımcı olmuşlardır.

1864 yılında yönetim yapısında önemli bir değişikliğe gidilmiş, eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiştir. Bugünkü il özel idarelerinin temeli 1864 Vilayet Nizamnamesi ile birlikte atılmıştır (Eryılmaz, 1997: 177; Çiftelipinar, 2006: 123). Eyalet sisteminden vilayet sistemine geçişle birlikte iller için genel ve özel olmak üzere iki yönetim biçimi kabul edilmiştir. Bu nizamname ile birlikte mülki idarenin her

kademesinde, üyelerinin çoğu seçimle işbaşına gelen ve tüzel kişilikleri bulunmayan il idare meclisleri ortaya çıkmıştır. Vilayet ve sancaklarda, mülki yöneticinin başkanlığı altında faaliyet gösteren bu meclislerde, gayrimüslim halkın temsilcileri de yer almıştır. İl idare meclisi, valinin başkanlığında, şer'i mahkemelerin müfettişi, defterdar, mektupçu, hariciye müdürü ve halkın seçtiği iki müslüman ve iki gayrimüslim üyeden teşekkül etmekteydi. Vilayetlerden bu meclisten hariç birde vilayet genel meclisi bulunmaktaydı. Vilayet genel meclisi, iki Müslüman ve iki gayrimüslim olmak üzere her sancaktan seçilerek gönderilen üyelerden oluşmaktaydı. Bu meclisin tüm üyeleri, vilayet idare meclisi üyelerinden farklı olarak, seçilerek işbaşına geliyordu (Eryılmaz: 1992: 197- 198).

Vilayet idare meclislerinin görev ve yetkilerini kesin bir biçimde açıkça belirleyen herhangi bir nizamname ya da talimatname bulunmamaktaydı(Ortaylı, 2004:163). Ancak vilayet idare meclisleri; mülki, mali, hariciye, nafia, ve ziraata dair olan konuların müzakerelerini yapmışlardır. Ancak merkezi yönetim memurlarının bu meclislerden bekledikleri arazi anlaşmazlıklarının çözülmesi idi. Vilayet genel meclisi de, yılda bir defa toplanarak vilayet içindeki devlet yollarıyla, kaza ve köy yollarının düzenlenmesi gibi konuları görüşüyordu. Bu anlamda vilayet genel meclisleri, günümüzdeki il çözülmesi idi. Vilayet genel meclisi de, yılda bir defa toplanarak vilayet içindeki devlet yollarıyla, kaza ve köy yollarının düzenlenmesi gibi konuları görüşüyordu. Bu anlamda vilayet genel meclisleri, günümüzdeki il özel idarelerinin temelini meydana getirmektedir. Vilayet genel meclisinin tüzel kişiliği olmaması ve toplantılarının halka kapalı olması onun gerçek anlamda bir yerel yönetim organı olmasını engellemiştir (Vural, 2004: 191).

1876 yılında ilk Osmanlı Anayasası Kanun-i Esasi ile birlikte, vilayet yönetimi ile ilgili yeni hükümler getirilmiştir. Anayasa ile birlikte vilayet yönetiminde yetki genişliği, iş bölümü ve görevlerin ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Ancak adem-i merkeziyetçiliğin temel esaslarını benimseyerek ortaya çıkan düzenlemeler 1913 tarihli İdare-i Umur-u Vilayat Kanun-u Muvakkati ile gerçekleşmiştir (Güler, 2000: 17).

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat, İdare-i Umumiye-i Vilayet(İl Genel Meclisi) ve İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi) başlıkları altında iki kısımdan oluşmaktadır. Kanunun birinci kısmı, 1926 tarihinde "Vilayet İdaresi Kanunu" ile yürürlükten

kaldırılmış ve bu konuda 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” ile yeni hale getirilmiştir. Kanunun il özel idaresine tüzel kişilik ve özerklik tanıyan ikinci kısmı ise bazı değişikliklerle 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Yerel yönetimler reformundan önce son olarak 1987 yılında 3360 sayılı kanunla yeni düzenlemeler getirilmiş ayrıca kanunun adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir (Toprak, 1990: 52).

1913 tarihli İdare-i Umur-u Vilayat Kanun-u Muvakkatı, esas itibariyle il özel idarelerini merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar olarak düzenlemiştir. Daha sonraki düzenlemelerde aynı düşünceyi korumuştur ve bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri, merkezi yönetimin birer “şubesi” niteliğinde işlev görmeye devam etmiştir (Eryılmaz, 1997: 129).

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat ile il özel idarelerine çok geniş yetkiler ve çalışma alanı tanınmıştır. Ancak aradan geçen süre içinde birçok genel kanun ve bakanlıkların kuruluş kanunları ile özel idarelerinin tarım, sağlık, bayındırlık ve eğitim alanındaki görevleri başka kuruluşlara verilmiştir (Tortop ve diğerleri, 2006: 129). Bundan dolayı, zaman içerisinde il özel idareleri etkin ve verimli işleyemeyen bir yapı haline gelmiştir. Ayrıca konum bakımından merkezi idare ile belediye ve köyler arasında kalan il özel idareleri daha çok ara düzey niteliğinde bir yönetim birimi olmuştur. Bundan dolayı da il özel idarelerinin gelişemediğine dair görüşler vardır (Eryılmaz, 1997: 131- 132).

İl özel idareleri ile ilgili olarak 1913 yılında yapılan düzenleme 1987 değişikliği hariç olmak üzere büyük ölçüde yürürlükte kalmış ve 2005 yılında yapılan değişikliklerle yeni bir yaklaşımı benimseyen İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. Bu çerçevede eski Kanuna hâkim olan anlayıştan daha farklı olarak il özel idareleri, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılmıştır.

2.3.3.1 İl Özel İdarelerinin Görev ve Yetkileri

İl Özel idareleri 1960 yılı öncesine kadar pek çok hizmeti yürütmüşlerdir. Daha sonra görev alanlarının, mali kaynaklarının, merkezle olan ilişkilerinin düzenlenmiş olduğu kanunlarda, bu idarelerle merkez arasında bir denge ya da rasyonel bir dağılımın gerçekleştirilememesi bu idareleri işlevsiz hale getirmiştir (Çiftelinar, 2006: 124).

Aslında 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanun-u Muvakkatı il özel idarelerine çok geniş yetkiler ve çalışma alanı tanıdı. Ancak Cumhuriyetin kurulması ve milli

birliğin sağlanması ile birlikte merkezi yönetimin kuvvetli hale gelmesi, il özel idarelerinin görev alanlarına giren pek çok konuda bakanlıkların kurulması ile sonuçlanmış özel idarelerinin tarım, sağlık, bayındırlık ve eğitim alanındaki görevleri başka kuruluşlara da verilmiştir²⁰ (Tortop ve diğ., 2006: 129). Bu kuruluşlara verilen görevler il özel idarelerinden alınmamış, pek çok alanda merkezi yönetimin taşra kuruluşları ile il özel idareleri aynı anda yetkili olmuş ve görev karmaşaları ortaya çıkmıştır.

1950 yılı öncesine kadar il özel idareleri öğretmen maaşları dâhil eğitim, sağlık, tarım vb. hizmetlerin tek sorumlusuydu. Bu dönemde il özel idareleri pek çok okul, numune çiftliği gibi tesisler yapmış; köy yolu, içme suyu gibi hizmetleri yürütmüştür. Özellikle ilköğretim ve büyük yol yapımı gibi işlerin merkezi yönetime ait kurumlara bırakılması il özel idarelerinin küçülmesine ve verimsiz bir yapı haline gelmesine yol açmıştır. Bu süreçte il özel idareleri personel yetersizliği, mali kaynak sıkıntısı ve bazı görevlerin merkez tarafından üstlenilmesi gibi sebeplerle, mevzuatında kendisine yüklenen görevlerin ancak bir kısmını yerine getirebilmiştir (Coşkun ve Uzun, 2005: 160).

5302 sayılı Kanunla İl Özel İdaresi'nin görevlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. 3360 sayılı Kanunda (m.78) il özel idarelerinin görevleri maddeler halinde sıralanırken, yeni Kanunda görev alanları sıralanmış ve il özel idarelerine bazı yeni görev ve yetkiler verilmiştir (Tortop ve diğerleri, 2006: 130). Yeni düzenleme ile birlikte İl özel idarelerinin görev ve yetkileri, Anayasanın 127. maddesi ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında öngörülen ilkelere uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Bunun için, özel idarenin görev ve yetkileri tek tek sayılmak yerine hizmet alanları belirtilmiş ve kanunlarla açıkça başka bir kurum ve kuruluşa verilmeyen mahallî müşterek nitelikli her türlü görev ve hizmetin özel idarelerce yapılması öngörülmüştür. Bununla birlikte il özel idaresinin hangi hizmet alanlarında bütün il genelinde, hangi hizmet alanlarında ise belediye hudutları dışında yetkili olacağı yapılan düzenleme ile ayrıca belirtilmiştir

²⁰ Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlere farklı bir bakış açısı hâkimdi. 23 maddeden oluşan 1921 Anayasası'nın 6. maddesinde "Nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir" denilerek vesayetçi anlayıştan uzak bir yerel yönetim anlayışı benimsenmiştir. Ancak, 1924 yılından sonra bu anlayışın değiştiği göze çarpmaktadır. Zaman içinde yerel yönetimlerin görevlerinin artmasıyla birlikte merkezi yönetimin vesayetçi anlayışında da bir artış meydana gelmiştir (Aykaç, 1999: 4).

(Madde Gerekçesi). Bu sayede YKY anlayışı çerçevesinde daha etkin ve verimli işleyen bir yapının dizaynı yönünde önemli bir adım atılmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre mahalli müşterek nitelikli olmak kaydıyla il özel idaresinin görevleri şunlardır (m.6):

a)İl sınırları içinde: Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetler,

b)Belediye Sınırları Dışında: İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler.

5302 sayılı kanunla (m.69) il özel idarelerine acil durum planlaması adıyla yeni bir görev verilmiştir (Parlak, 2005: 186). Buna göre İl özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla ilin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapmak, ekip ve donanımı hazırlamakla görevlidir. Bu konuda il ölçeğinde varsa diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır. Planlar doğrultusunda halkın eğitimi konusunda gerekli önlemler alınır. Ayrıca il dışındaki yangın ve doğal afetlere gerekli destek ve yardım sağlanır.

Yeni Kanun'da il özel idarelerine, valinin koordinasyonunda büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte il çevre düzeni planı hazırlanması görevi verilmiştir(m.6). İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanarak yürürlüğe girecektir. Ancak Kanun'da bu konu ile ilgili bazı eksiklikler bulunmaktadır. Derdiman' a göre(2007:6) İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer kanunlarda, il çevre düzeni planının beş yıllık kalkınma planlarına ve yıllık programlara ve Çevre ve Orman Bakanlığınca yapılacak her türlü çevre planına uygun olması gerektiği; il çevre düzeni planının yerleşim yerlerindeki imar planı

değişiklikleri; il çevre düzeni planı yapılması aşamasında il belediyeleri dışındaki belediyelerin ne gibi görevler üstlenecekleri; il çevre düzeni planının kabul edilip edilmeyeceğini kararlaştırmak üzere, il genel meclisine getiriliş yöntemi; belediye meclisi ve il genel meclisi arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların nasıl giderileceği belirtilmemiştir.

5302 sayılı kanunda il özel idaresinin hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı; hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerin uygulanacağı da hükme bağlanmıştır(m.6). Söz konusu düzenleme ile KYTKT' de öngörülen yeni kamu yönetimi anlayışı ile uyumlu bir düzenleme yapılarak, hizmet sunumunda subsidiarite ilkesinin esas alınması yasal mevzuatla düzenlenmiştir. Bu düzenleme il birlikte KYTKT' de (m.5/e) ifade edilen görev yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimlere verilmesi(Özden, 2007: 389) ifadesi ile uyumlu ve bunu tamamlayıcı bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir.

İl özel idaresine verilen bu görevlerin yanında 7. madde ile il özel idarelerine bir takım yetki ve imtiyazlar tanınmıştır. Bu kapsamda il özel idarelerine, hizmet alanlarıyla ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. Böylece, Anayasa'ya da uygun bir düzenleme yapılarak il özel idarelerinin yürüteceği hizmetlerle ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. Anayasa'nın 124. maddesine göre, kamu tüzel kişilerinin yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır ancak eski Kanun'da böyle bir düzenleme bulunmadığından il özel idareleri yönetmelikle düzenleyici işlem yapamıyorlardı (Coşkun ve Uzun, 2005: 161).

2.3.3.2 İl Özel İdaresinin Organları ve Yapısı

3360 sayılı Kanun il özel idareleri için üç yönetim organı belirlenmişti bunları; il genel meclisi, il daimi encümeni ve vali idi. Böyle bir yapı içinde, il genel meclisi il özel idaresinin genel karar organı, vali yürütme organı, il daimi encümeni ise, bazı fonksiyonları itibariyle yürütme, bazı fonksiyonları itibariyle de karar organı niteliğindeydi (Coşkun ve Uzun,2005:161–162).5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'da bu üçlü organ yapısı ve bunların il özel idaresi örgütü içindeki temel fonksiyonunu korumakla birlikte bazı yenilikler yapılmıştır

İl özel idarelerine ilişkin reform sürecinde, il özel dairelerinin birinci karar organı niteliğiyle faaliyet gösteren il genel meclislerine önemli işlev ve sorumluluklar yüklenerek il özel idaresinin ana yönetim organı konumu verilmiştir. Verilen yeni işlevlere paralel olarak meclisin yapısında da bazı değişikliklere gidilmiştir (Parlak,2005:187).

Bilindiği üzere, il özel idarelerinin en önemli özelliklerinden birisi demokrasi eğitimi ve tecrübesinin kazanıldığı mikro parlamentolar olmasıdır. Ancak, uzun yıllar valinin il genel meclisinin başkanı olması bu özelliğiyle aykırı bir durumu ortaya çıkmıştır (Eryılmaz,1997;129).3360 sayılı Kanun'da düzenlenen, valinin il genel meclisinin başkanı olması durumu gerek yerinden yönetim ilkesine gerekse AYYÖŞ'te düzenlenen, "yerel yönetimlerin karar organlarının seçiminle işbaşına gelmesi ilkesine de aykırıdır (Toprak,1990:156).

5302 sayılı Kanun'la valinin genel meclisinin başkanı olmasına son verilmiştir. Yeni düzenlemeye göre il genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci günde en yaşlı üyenin başkanlığında kendiliğinden toplanacak ve bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçecektir. İlk iki yıldan sonra seçilerek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapacaktır (m.11)

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu (5302) ile birlikte il genel meclisinin toplantı sürelerinde de değişiklik yapılarak var olan yapıya işlerlik kazandırılmış aynı zamanda daha katılımcı, daha müzakereci bir sistem öngörülmüştür. 3360 sayılı kanunda il genel meclisinin her yıl mayıs ve kasım aylarının ilk haftalarında da olağan olarak toplanması öngörülmüştü. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıydı ve toplantı süreleri en çok 30'ar gündü (Eryılmaz,2002:130). 5302 sayılı Kanunla il genel meclisinin kendi belirleyeceği bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanması öngörülmüştür. Yeni düzenlemede toplantıların süresinin en çok beş gün olması, bütçe görüşmesine rastlayan toplantının ise en çok 20 gün olması hüküm altına alınmıştır. Ayrıca il genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve

gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutad usûllerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağrışı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

İl genel meclisinin toplantı gündemi meclis tarafından belirlenecektir. Ancak valinin de görüşü alınacaktır (m.13). Aynı zamanda meclis üyelerine de gündem önerme hakkı verilmiştir. Bu düzenleme ile birlikte katılımcı bir yönetim anlayışının tesisi yönünde olumlu bir adım atılmıştır.

5302 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden birisi ise il genel meclisinin kararlarının yürürlüğe girmesi ile ilgilidir. 3360 sayılı Kanun'da il genel meclisinin kararları valinin onayı ile birlikte vali onaylayarak istemediği meclis kararlarına karşı 20 gün içinde Danıştay'a itiraz etme hakkına sahipti. 5302 sayılı Kanunla. İl genel meclisinin kararlarının kesinleşmesi için gerekli olan vali onayı kaldırılmıştır. Ayrıca, kesinleşen il genel meclisi kararlarının özetlerin en geç 7 gün içinde halka duyurulması öngörülmüştür (M.15). Böylece yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde merkezi yönetimin bir ayanı olan valinin il özel idaresi üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmış, kesinleşen meclis kararlarının halka duyurulması öngörülerek daha şeffaf bir yönetim anlayışı benimsenmiştir.

5302 sayılı Kanun'un, demokratik olarak nitelendirilebilecek, getirdiği yeniliklerden birisi ise il genel meclisinin feshini gerektiren sebeplerin sınırlandırılmasıdır. 3360 sayılı Kanun'da il genel meclisi dört halde fesih edilebilirken (Bkz. m.125) 5302 sayılı Kanun'da fesih halleri ikiye indirilmiştir. 3360 sayılı Kanun'da il genel meclisi; kanunen belirli, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa; kanunen belirli olan yerden başka bir yerde; Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratırsa; siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa, vali bu durumu İçişleri Bakanlığına bildiriyor ve İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay kararı ile fesh olunuyordu. 5302 sayılı Kanun'da ise il genel meclisinin fesih sebepleri iki madde ile sınırlanmıştır. Buna göre: il genel meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa; il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştayın kararı ile fesih olunacaktır (m.22). Bu

düzenleme ile daha demokratik il özel idareleri yolunda olumlu bir adım atılmıştır. Ayrıca madde gerekçelerinde serbest seçimle oluşan il genel meclislerinde rahat çalışma ortamının sağlanmasına öncelik verildiği belirtilmektedir.

5302 sayılı Kanun'un il genel meclisi için öngördüğü yeniliklerin diğer biri ise meclisin kendi üyeleri arasından seçeceği ihtisas komisyonlarıdır (Coşkun ve Uzun, 2005: 162). İl genel meclisi, kendi üyeleri arasından seçilecek en az üç, en çok beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilecektir. Üye sayısı Plan ve Bütçe ile İmar ve Bayındırlık komisyonu için en çok 7 olarak belirlenmiştir. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılıp görüş bildirebilecektir(m.16). Her şeyden önce ihtisas komisyonları düzenlemesi katılımcı demokrasinin kurumsallaşması(Öner, 2005: 74) yönünden olumlu bir gelişmedir. İhtisas komisyonları aracılığı ile bir taraftan toplumsal birikim il özel idarelerine yansımış olacak, diğer taraftan katılım arttırılacak ve bu komisyonların etkililiğini sağlayacak bir yapı oluşturulması hedeflenmiştir. İhtisas komisyonları yoluyla kararların tartışılarak alınması, kararların mecliste görüşülmeden önce komisyonlarda olgunlaştırılması ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınması sağlanmaktadır (Madde Gerekçeleri).

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte getirilen diğer bir yenilik ise denetim komisyonu kurulmasıdır. Buna göre İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturacaktır. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşacaktır (m.17). Denetim komisyonu her tür bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahip kılınmıştır. Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlayacak ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın on beşine kadar meclis

başkanlığına sunacaktır ve konusu suç teşkil eden konularla ilgili olarak meclis başkanlığı, gerekli mercilere suç duyurusunda bulunabilecektir. Denetim komisyonu mekanizması sayesinde, meclis üyelerinin özel idare işleriyle ilgili olarak daha iyi bilgi edinmeleri ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilmesi mümkün olabilecektir (Madde Gerekçeleri).

5302 sayılı Kanunla birlikte il daimi encümeninin ismi il encümeni olarak değiştirilmiştir. Ayrıca il encümeninin yapısında da önemli değişiklikler yapılmıştır. Eski Kanun' da il daimi encümeni il genel meclisinin kendi içinden seçtiği 5 kişiden oluşurken, il encümeni, belediye encümeni gibi seçilmiş ve atanmışların bir arada görev yaptığı bir yapı haline getirilmiş, üye sayısı iki katına çıkarılmıştır(Coşkun ve Uzun, 2005: 163). Yeni düzenlemeye göre(m.25) İl encümeni; valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Bu sayede encümenin idari bir organ olduğu vurgulanmakta ve encümen üyelerinin uzmanlık niteliğinin güçlendirilerek yürütmeye ilişkin daha dinamik bir karar alma mekanizmasının tesisi amaçlanmaktadır.

5302 sayılı Kanun'la il encümeninin görev ve yetkileri de yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenleme ile güdülen amaç, encümenin yürütme organı olma niteliğini güçlendirmek olarak ifade edilmektedir(Madde Gerekçeleri). Bu kapsamda 3360 sayılı Kanun' da var olan encümenin acele durumlarda il genel meclisinin alabileceği kararları genel meclisin ilk toplantısında meclise sunmak kaydıyla alabileceği(m.144; Özer, 1986: 93) hükmü yeni Kanun'da benimsenmeyerek, encümenin il genel meclisi yerine geçerek karar alabilmesi engellenmiştir. Ayrıca yeni Kanun'da encümenin görev ve yetkileri 10 madde halinde sıralanmıştır(m.26). Encümenin yeni görev ve yetkileri arasında; stratejik plan hakkında görüş bildirmek, taşınmaz mal alım ve satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek gibi yeni maddeler bulunmaktadır (Parlak, 2005: 189).

Yeni Kanun'la birlikte il encümeni için getirilen yeni bir düzenleme ise encümen toplantılarının gündeminin belirlenmesi hususundadır. 3360 sayılı Kanun döneminde il daimi encümeni valinin getirmediği konuları görüşemezken, yeni düzenleme birlikte il encümeni üyelerine de gündem maddesi teklif edebilme hakkı getirilmiştir(m.27).

Ayrıca, il encümeninin haftada bir kez toplanması hükme bağlanmış, toplantılarda çekimser oy kullanılamayacağı ve encümene havale edilen konuların bir hafta içinde sonuçlandırılması gibi ilkeler öngörülmüştür. Eski Kanun'da valinin bulunmadığı encümen toplantılarına bir vali yardımcısı başkanlık ederken, yeni düzenleme ile bu duruma da son verilmiş, valinin bulunmadığı encümen toplantılarına il genel sekreterinin başkanlık etmesi uygun görülmüştür.

Yeni düzenlemeye göre vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararlarının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır. Burada eski düzenlemeye göre bir fark söz konusu olmamakla birlikte eski düzenlemede belirtilen, encümenin valiye karşı ısrar etmesinde aranacak olan 2/3 oy nisabı yeni düzenlemede belirtilmemiştir.

Valinin il özel idaresinin yürütme organı olma sıfatına yönelik eleştiriler öteden beri mevcuttur(Coşkun ve Uzun, 2005: 164). 13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanun-u Mavakkati, ilin özel çıkarlarını koruyacak ve işlerini görecekt, onu temsil edecek organların, vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olduğunu belirterek, ile ait bütün yerel işleri ve görevleri yürütme yetkisinin münhasıran valiye ait olduğunu belirtmekteydi. Bu nedenle, öteki organların sadece icrai kararlar almak ve ilin yerel işlerini denetlemek yetkisi vardı. Kanun, kamu hizmetlerinin yürütülmesi için devletle il arasında bir iş bölümü yapmış; il işlerinde bu gücün karar alma ve denetleme bölümlerini iki organa vermiş; maddi güçleri ve araçları kullanarak kararların hükmünü yerine getiren bölümünü de, il özel idaresinin bir organı olmakla birlikte, devleti temsil eden ve gerçekte merkezi idarenin bir ajanı olan valiye bırakmıştı (Giritli ve diğ., 2006:248).

Gerek 3360 sayılı Kanun gerekse 5302 sayılı Kanununa göre, vali, bir yandan merkezi yönetim örgütünün taşradaki bir organı, merkezin bir yürütme memuru ve devletin temsilcisi; diğer yandan da, il özel idaresinin başı ve bu tüzelkişinin temsilcisidir. Ancak 5302 sayılı Kanun ile birlikte valinin il özel idaresi konumu içinde bir takım değişiklikler öngörülmektedir. Yeni Kanunla birlikte valinin il genel meclisi başkanı

olma sıfatına son verilmekte, ancak il özel idaresinin başı olması dolayısıyla yürütme organı olma niteliği korunmaktadır.

5302 sayılı kanunda (m.30) valinin görev ve yetkileri 15 fıkra halinde sayılmıştır. İlk fıkrada valinin il özel idaresi içindeki konumu tarif edilmiştir. Buna göre vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumakla görevlidir. Diğer fıkralarda ise valiye il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek ve kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bütçeyi, faaliyetleri, personel performansını buna göre izlemek ve değerlendirmek yetkisi verilmiştir.

Yeni kanunla valilere, kamu yönetimi reformunun temel felsefesine de uygun olarak, ilin stratejik planını ve yıllık performans planını hazırlama görevi verilmektedir(m.31). Buna göre vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir. Böylece il özel idarelerinde, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, stratejik yönetime geçilmekte, gelecek yönelimli bir yönetim anlayışı doğrultusunda il özel idarelerinin yeniden yapılandırılması sağlanmış olmaktadır (Madde Gerekçeleri).

Vali başlığı altında incelenebilecek diğer bir gelişme ise valinin yetki devri ile ilgilidir. 5302 sayılı yasanın 32. maddesine göre vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilecektir. Söz konusu bu hüküm değerlendirildiğinde vali yardımcılarının il özel idaresi yönetiminde devre dışı bırakıldıkları görülmektedir (Parlak, 2005: 191).

2.3.3.3 İl Özel İdaresinin Teşkilat Yapısı ve Personeli

İl özel idarelerinin görev alanlarında meydana gelen değişimle birlikte, il özel idarelerinin teşkilat yapıları da değişime uğramaktadır. Bu değişim daha büyük ve

yaygın bir teşkilat yapısı olarak tezahür etmektedir (Coşkun ve Uzun, 2005: 165). 5302 sayılı Kanun'un 35. maddesine göre İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır ve örgütlenme açısından hiyerarşik yapılanma kademelerinin büyükşehir belediyesi olan illerde genel sekreterlik- daire başkanlığı-müdürlük, diğer illerde ise genel sekreterlik-müdürlük biçiminde oluşması öngörülmektedir.

Yeni yasal düzenleme ile birlikte il özel idarelerinde ihtiyaçlara göre değişebilen esnek bir teşkilat yapısı öngörülerek mahalli hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, saydam ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı bir şekilde sunulabilmesi amaçlanmaktadır(Madde Gerekçeleri). Bu kapsamda il genel meclisine, norm kadro standartları ve ihtiyaçları göz önünde bulundurarak yeni birimler kurma yetkisi verilmektedir (m.35). Ayrıca birimlerin kaldırılması veya başka bir birim ile birleştirilmesi konusunda da il genel meclisine yetki verilerek esnek ve gelişime açık bir örgüt yapısının geliştirilmesi hususunda düzenleme yapılmıştır.

Yeni yasanın öngördüğü diğer bir yenilik ise il genel sekreteridir. Genel sekreter il özel idaresinin teşkilat yapısında validen sonra idari işler için en yetkili bürokrat konumundadır. Yasaya göre genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür. Bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar (m.35). Genel sekreter, hizmetlerin yürütülmesi hususunda valiye karşı sorumludur. Genel sekreterin atanması valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayıyla olmaktadır.

Genel sekreterin yanında nüfusu 3 milyondan fazla olan illerde en fazla dört, diğer illerde iki genel sekreter yardımcısı kadrosu da getirilmiştir. Genel sekreter validen sonra il özel idaresinin en önemli yetkilisi konumunda bulunup, büyük şehirlerde bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise müstakil daire başkanıyla aynı haklara sahiptir.

İl özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasında, büyük bir teşkilatın gerektirdiği personel kaynağının temini amacıyla bazı yeni düzenlemelere gidilmiştir. Bu kapsamda personel sisteminde norm kadro uygulamasına geçilmiş ve personel performans ölçütlerinin geliştirilmesi için düzenleme yapılmıştır. Buna göre(m.36) norm kadro ilke

ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenecektir ve bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapacak veya yaptırabilecektir.

5302 sayılı kanunla il özel idarelerine, teknik ve uzmanlık gerektiren belirli alanlarda (çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında; tabip, uzman tabip, veteriner, avukat, mühendis, çözümleyici ve programcı, mimar, ebe, hemşire, teknisyen ve tekniker) sözleşmeli personel çalıştırabilme yetkisi verilmektedir. Ayrıca bu şekilde çalışacakların yürütecekleri hizmete ilişkin nitelikleri taşımaları gerektiği ve sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamayacağı kanunla hüküm altına alınmıştır.

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte getirilen diğer bir yenilik ise, valinin talebi, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki memurların il özel idaresi yönetici kadrolarına atanabilmesidir. Bu şekilde gerçekleştirilen atamalarda memur, kurumundan izinli sayılmakta ve yine bu tür bir görevlendirme ile atanan memurlar görev bitiminden sonra belli koşullarda önceki görevlerine atanabilmektedirler (Parlak, 2005: 192).

2.3.3.4 İl Özel İdarelerinin Denetimi

Yeni İl özel İdaresi Kanunu ile birlikte il özel idarelerinin denetimi hususunda da önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Yeni Kanunla birlikte il özel idarelerinin denetimi YKY anlayışına uygun olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu bağlamda idarenin ve çalışanların hatalarını bulmaya odaklanmış geleneksel denetim anlayışına son verilmiş, gelecek yönelimli ve hizmetlerin yürütülmesindeki süreçlerin kontrolüne odaklı denetim anlayışına geçilmiştir (Madde Gereççeleri).

5302 sayılı Kanun'un 37. maddesinde il özel idarelerinde denetimin amacı ; “faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak

değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak” olarak ifade edilmiştir. Bu düzenleme 5227 sayılı KYTKT’ de öngörülen denetim anlayışı ile de uyusmaktadır.

5302 sayılı Kanun’da, KYTKT ile uyumlu olarak, il özel idarelerinin denetimi için birden fazla yapı oluşturulduğu görülmektedir(Coşkun ve Uzun, 2005: 167). Bunlar: iç denetim ve dış denetim, faaliyet raporları yoluyla denetim ve müdahale sistemidir. İl özel idarelerinde yapılan denetim, yapılan iş ve işlemlerin; hukuka uygunluğunu, mali yönden denetimini ve performans denetimini kapsamaktadır(Tortop ve diğerleri, 2006: 137).

Yeni yasada il özel idarelerinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre, iç ve dış denetim yapılması öngörülmektedir(m.38). 5018 sayılı Kanun’a göre iç denetim kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir ve iç denetçiler tarafından yapılmaktadır(m.63). 5018 sayılı kanunda iç denetimin bir diğer unsuru olarak iç kontrol müessesesi de öngörülmektedir(m.55). Buna göre iç kontrol: kamu idarelerinin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir. İç denetim daha çok verimlilik ve etkinlik gibi konulara odaklanırken, iç kontrol mevzuata uygunluğa odaklanmaktadır.

5018 sayılı Kanun’ a göre yapılan diğer bir denetim türü ise dış denetimdir. Buna göre dış denetim “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır”. Harcama sonrası yapılan dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak, Sayıştay tarafından yapılacaktır(m.68). Dış denetime ilişkin sonuçlar hem il genel meclisinin bilgisine sunulacak hem de kamuoyuna açıklanacaktır. Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve

stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenecektir.

İl özel idareleri için öngörölen diğer bir denetim yolu ise il genel meclisinin validen “faaliyet raporu” istemesidir. Vali, bir önceki yıl yapılan çalışmaların, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile oluşan sapmaların nedenlerini açıklayan bir rapor hazırlayarak meclise gönderir(5018 sayılı Kanun, m.41). Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Meclis, bu raporu üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yetersiz bulursa, gereği yapılmak üzere durum İçişleri Bakanlığına bildirilir (Sanal, 2008: 115).

5302 sayılı kanunla gelen diğer bir denetim metodu ise müdahale sistemidir(m.40). Buna göre İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenirse, İçişleri Bakanlığı; hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden isteyecektir. Hizmetlerde meydana gelen aksama giderilmezse, aksamanın giderilmesi o ilin valisinden istenecektir. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla gidermeye çalışacaktır. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilecektir.

2.3.3.5 İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

İl özel idarelerinin üstlendikleri sorumlulukları yerine getirecek gelir kaynaklarından yoksun olmaları yıllardır süregelen tartışmalardan olmuştur. Bunun sebebi il özel idarelerinin sunacağı hizmetlerin büyük bir bölümünün, sonradan çıkarılan kanunlarla, merkezi idare tarafından üstlenilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2002: 158).

Gerek KYTKT ve gerekse bu tasarı doğrultusunda çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte, il özel idarelerinin görev ve yetkilerinde önemli değişiklikler meydana gelmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 42. maddesinin gerekçesinde de, yeni kanunla birlikte il özel idarelerinin görevlerinde önemli bir artışın meydana geleceği ve bu yüzdende Anayasa’nın 127.maddesi ile AYYÖŞ’ ün 9.

Maddesi gereği bu idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanması gerektiği ifade edilmektedir.

2005 yılına kadar yürürlükte olan mevzuatta il özel idarelerinin gelirlerini; öz gelirler, devlet yardımları, olağanüstü gelirler, devlet gelirlerinden ayrılan paylar ve emlak vergisinden alınan paylar(%15) olarak beş grupta toplamak mümkündür(Pehlivan, 2002: 217). 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, öz gelirleri 80. maddesinde 12 fıkra halinde saymıştır(Parlak, 2005: 196).

İl özel idarelerine diğer mevzuatla sağlanan gelirleri ise maden işletme payları; özel idarelerce yönetilen basımevi, fidanlık gibi kurumlar hâsılatı ile özel idarelerin katıldıkları ortaklıklardan alınan paylar; 3039 sayılı Çeltik Ekim Yasasının 10. ve 31. Maddeleri gereğince, çeltik ekimi yapanlardan alınan ücret ve ceza gelirleri; Devlet Orman İşletmeleri ve kereste fabrikalarından satılan orman mallarından elde edilen gelirler ile iskele, kayık ve sallardan alınan geçiş ücretleridir.

İl özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay, son yirmi beş yıl içinde farklılıklar göstermektedir. Bu konuya ilişkin ilk yasal düzenleme 2.2.1981 tarihli ve 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”la yapılmıştır. Burada il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından alacağı oran % 1 olarak belirlenmiş daha sonra bu oranda 21.2.2001 tarih 4629 sayılı kanunla değişiklik yapılarak % 1,12 olarak belirlenmiştir. Ancak uygulamada yıllar itibariyle farklılıklar göze çarpmaktadır. Örneğin 1984’te bu oran % 2,30’ a kadar çıkmış,1985’te %1,70’e indirilmiş, ancak % 1,20 olarak uygulanmış, 1991’de ise tekrar % 1,70’e çıkarılmıştır. İl özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hususunda son düzenleme ise 5779 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”la yapılmıştır. Kanun 02.07.2008 tarihinde kabul edilmiş, 15.07.2008 tarihli RG’ de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun’un 2.maddesine göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılmıştır. Ayrıca Bakanlar Kurulu’na bu oranları iki katına kadar artırma veya kanuni haddine kadar indirme yetkisi verilmiştir.

5302 sayılı Kanun'da il özel idarelerinin gelirleri 42.maddede düzenlenmiştir. Buna göre il özel idarelerinin gelirleri şunlardır: kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar; genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler; il genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler; faiz ve ceza gelirleri; bağışlar; her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirler.

43. maddede ise il özel idaresinin giderleri 16 fıkra halinde sayılmıştır. Yeni kanunda dikkati çeken farklı gider kalemleri şunlardır: Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar, yut içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemelerdir (Parlak, 2005: 197). Ayrıca 3360 sayılı Kanun, il özel idaresi harcamaları yönünden ita makamı olarak sadece valiyi yetkili kılarken, 5302 sayılı Kanun, il özel dairesi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisinin harcama yetkilisi olduğunu, ilçelerde ise bu yetkinin kaymakam tarafından kullanılacağını belirtmektedir.

Yeni İl özel İdaresi Kanunu ile birlikte yapılan önemli bir değişiklikte il özel idaresinin bütçesine ilişkindir. 3360 sayılı Kanun'da il özel dairesinin bütçesinin İçişleri Bakanlığının onayından sonra yürürlüğe gireceği belirtilmişti. 5302 sayılı Kanun ile bu duruma son verilmiştir. Yeni Düzenlemeye göre vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder ve meclis bütçede gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz (m.45).

5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin borçlanmaları hususunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bilindiği üzere 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinin borçlanma konusunu ve koşullarını 131. maddesinde düzenlemişti. Buna göre il özel idareleri ancak sağlık ve eğitim hizmetleri için borçlanabiliyorlardı. Yine bu maddeye

göre, toplamı il özel idaresi bütçesinde belirtilen olağan gelirlerin bir yıllığının üçte birini geçmeyen borçlanmalar valinin önerisi ve il genel meclisi kararı ile yapılabilirdi. Bu miktardan daha fazla ve toplamı özel idare bütçesi olağan gelirlerinin bir yıllığı kadar olan borçlanmalar için ise Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı gerekmektedir. Ayrıca borçlanma toplamı bir yıllık olağan gelirlerin miktarını da geçecek olursa özel kanun çıkartılması zorunluluğu vardı. Kısacası borçlanma bir taraftan mevzuatla sınırlanmış, diğer taraftan ise merkezi yönetimin ağır vesayetine tabi tutulmuştu (Bali, 2007: 554). 5302 sayılı Kanun'da ise borçlanma yeniden düzenlenmiştir. Yukarıda sözü edilen hususlar kolaylaştırılmış, hatta 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" çerçevesinde ve sadece il özel idaresinin programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla dış borçlanma yetkisi verilmiştir. Ayrıca il özel idaresinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında, Hazine Müsteşarlığı'nın görüşü alınarak Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler için dış kaynak kullanılabilecektir (Parlak, 2005: 198).

2.4 Yerel Yönetimler Reformunun Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Açısından Genel Bir Değerlendirmesi

2.4.1 Yerinden Yönetime Verilen Önem

Yapılan reformlarda yerinden yönetime verilen öneme bakıldığında, bu değişikliğin üç kriter baz alınarak sorgulanabileceği görülmektedir. Bunlar: yerel yönetimlerin özerkliği, yetki alanları ve kullandıkları mali kaynakların büyüklüğü olarak sıralanabilir (Arıkboğa, 2007: 56).

Özerk yerel yönetim kavramı AYYÖŞ' ün 3. maddesinde ifadesini bulmuştur. Buna göre özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşımaktadır. Ayrıca yerel makamlara verilen yetkilerin tam ve münhasır olduğu, kanunda öngörülen durumlar dışında, bu yetkilerin öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamayacağı ve sınırlandırılmayacağı AYYÖŞ' ün 4. maddesinde belirlenmiştir.

Yerel yönetimler reformunun temel çerçevesini çizen KYTKT’ de de yukarıda bahsedilen ilkeler benimsenerek yerel yönetimler, merkezi yönetim karşısında genel yetkili kılınmış (m.8); merkezi yönetim yerel yönetimler karşısında sınırlanmıştır(m.7). Aynı zamanda merkezi yönetimin yerel yönetimlere müdahale etmesini zorlaştıracak hükümlere de yer verilmiştir(m.9). Bu felsefeyi esas alarak çıkarılan yerel yönetimler mevzuatında da aynı durumu görmek mümkündür. Yeni mevzuatla birlikte yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılmış, yerel yönetimlere yeni yetkiler verilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları belirlenirken liste yönteminde vazgeçilerek yerel yönetimlerin görev alanları sayılmış ve mahalli müşterek nitelikli olmak kaydıyla her türlü görevi yerine getirme yetkisi verilmiştir(İÖİK, m.6; BK, m.14). Ancak bu durum bazı sorunlara da yol açmaktadır. Çünkü il özel idarelerinin yetkili kılındığı hemen hemen bütün alanlarda, belediyelerin ise kültür ve turizm, sosyal hizmet, gençlik ve spor gibi yeni görev alanlarında, aynı zamanda merkezi yönetimin taşra kuruluşları da yetkilidir. Eğer ki KYTKT yasalaşsaydı, merkezi yönetimin bu alanlardaki taşra kuruluşları kaynakları, malları ve personeli ile birlikte yerel yönetimlere devredilecekti. Söz konusu tasarı bunları öngörüyordu. Ancak bu tasarı yasalaşmadığı için söz konusu devir gerçekleşmedi ve ikili yapı halen devam etmektedir. Diğer bir ifade ile “il özel idarelerinin yetki ve görevleri büyük ölçüde kâğıt üzerinde görünmeye devam etmektedir”. Belediyeler ise mali güçleriyle paralel bir şekilde, görevlerini yerine getirmeye çalışmaktadır (Arıkboğa, 2007: 57).

AYYÖŞ madde 3’e göre yerel yönetimlerde yönetme hakkı, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu bağlamda yerel yönetimler reformunda da önem değişiklikler yapılmıştır. İlk olarak yıllardır önemli bir tezat teşkil eden, valinin il genel meclisinin başkanı olması durumu sonlandırılmıştır. Aynı zamanda yeni mevzuatta idari vesayet denetimi en aza indirilmiş yerel yönetimlerin kararların yürürlüğe girmesi için öngörülen onay mekanizması kaldırılarak bunun yerine bildirim sistemi getirilmiştir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin bütçeleri için öngörülen onay ve değiştirerek kabul sistemi de kaldırılmıştır.

Demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki sıkı işbirliği, merkeziyetçi yönetim anlayışından vazgeçilerek yerel yönetimlere ihtiyaçlarını karşılayabilecek görev ve yetkilerin verilmesini gerektirmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere görev ve yetki devretmesi demokratik kurumların yerleşmesi ve işlemesiyle paralel olarak gitmektedir (Özdenkoş, 1999: 77–78). Bu bağlamda reform değerlendirildiğinde daha demokratik daha özerk bir yerel yönetim sisteminin dizayn edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

2.4.2 Yerel Hizmetlerin Sunumu

Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik değerlerine dayalı olan YKY Anlayışı özel sektörü hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak görmektedir. 1990 sonrası dönemde bu düşüncenin daha da yaygınlaşarak devletin girişimcilik ruhu ile hareket etmesi gerektiği ve piyasa yönelimli olması gerektiği vurgulanmaktadır (Güzelsarı, 2004: 3–5).

Özellikle 1980 sonrası dönemde Özal’la birlikte başlayan liberalleşme, özel sektörün ekonomik gelişmede önemli bir faktör olduğunun görülmesinde önemli rol oynamıştır ve 1984 yılında özelleştirme uygulamalarına başlanmıştır. 2005 yılında ise bu çabanın büyük bir hızla devam ettiği görülmektedir. 2005 yılında neredeyse 1984- 2005 yılları arasında yapılan toplam kadar özelleştirme yapılmıştır. Söz konusu toplam tutar 1984-2005 yılları arasında 8,6 milyar dolar iken sadece 2005 yılında yapılan özelleştirme tutarı 8,2 milyar dolardır (Arıkboğa2007: 59).

Özelleştirmenin kamu yönetimi reformuna etkilerine bakılacak olursa burada da reformun önemli bir unsuru olarak karşımıza çıktığı görülmektedir. Başbakanlık tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı raporda 21. Yüzyılın kamu yönetimi vizyonundan bahsedilirken piyasaya saygılı ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarından faydalanan bir kamu yönetimine vurgu yapılmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 12). Bu çerçevede hazırlanan KYTKT’ de ise kamu hizmetlerinin gördürülmesinde uygulanacak yöntemler arasında özel sektöre de yer verilmiştir (Bkz. KYTKT, m.11).

KYTKT’ ye hâkim olan felsefe yerel yönetimlere ilişkin mevzuatı da etkilemiştir. Yerel yönetimlere ilişkin yasalarda, bu kuruluşlara piyasa mekanizmasından faydalanmalarını vazetmektedir (Arıkboğa, 2007: 59). Belediye Kanunu(5393), Büyükşehir Belediyesi

Kanunu (5216) ve İl Özel İdaresi Kanunlarında(5302), bu kuruluşların görmekte yükümlü olduğu hizmetleri yapip, yaptırabilecekleri, kurup, kurdurabilecekleri, işletip, işlettirebilecekleri şeklinde ifadelere yer verilerek, piyasa mekanizmalarından yararlanabilmelerinin önü açılmıştır. Diğer taraftan belediye ve il özel idarelerinin norm kadro standartlarını belirleyen yönetmelikle de memurlar ve diğer kamu görevlilerinin eliyle yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin hizmet satın alınarak görülmesinin yolu açılmıştır (m.16,17).

2.4.3 Yerel Yönetimlerin Denetimi

YKY anlayışı geleneksel anlayış gibi girdilere odaklanmamakta daha çok çıktı odaklı ya da sonuç odaklı bir yönetim anlayışını benimsemektedir. Dolayısıyla kurumların değerlendirilmesinde, sadece işlemlerin yasal süreçlere uygunluğu denetlenmemekte bunun yanında performans denetimi de gündeme gelmektedir (Yenice, 2006: 57- 58).

KYTKT Türk kamu yönetimine bu alanda da yeni yaklaşımlar getirmektedir. Tasarı ile birlikte stratejik yönetim kavramı Türk kamu yönetimi sistemine girmektedir. Tasarının 3. maddesinde stratejik planın tanımlaması yapılmaktadır. Buna göre stratejik plan kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plânı ifade etmektedir. Bu tanım 5018 sayılı Kanun'un 3. Maddesinde de yapılmıştır. Bu bağlamda stratejik plan, hesap verme sorumluluğuna ve performans denetimine temel oluşturmaktadır.

Yukarıda bahsedilen temel kanun çerçevesinde yerel yönetimlerde bu alanda da yenilikler yapılmıştır. Buna göre yerel yönetimler önce stratejik planlarını hazırlayacaklar, bu planda öngörülen stratejiye uygun olarak da bütçelerini hazırlayacaklardır (5393, m.41,61; 5302, m.31,41). Stratejik plan, yıllık performans programı ve bütçe yerel yönetimlerin meclislerince kabul edildiğinde yönetimin elinde kentin ve kurumun sorunlarını, öncelikli amaç ve hedeflerini içeren bir plan bulunacaktır. Bu sayede yönetimin bu plana ne kadar uygun davrandığı meclis tarafından denetlenir hale gelecektir. Ayrıca yönetimin bu plana ne kadar uygun davrandığı hazırlanan yıllık faaliyet raporu aracılığıyla denetlenecek, yönetimin hesap verme sorumluluğuna bir temel oluşturulmuş olacaktır. Çünkü yıllık faaliyet raporlarında stratejik plan, performans programı, bütçe hedeflerinin gerçekleşme

durumu ve varsa bu hedeflerdeki sapmaların nedenleri hakkında değerlendirmeler yapılmak zorundadır (5018, m.41; 5393, m.56; 5302, m.39). Hazırlanan faaliyet raporları meclis tarafından görüşülüp onaylanabilmekte ya da ¾ oy çoğunluğu ile yetersiz görülebilmektedir. Yıllık faaliyet raporu yetersiz bulunan kurum bir belediye ise yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilmekte, vali ise dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya göndermektedir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanının başkanlığı düşmektedir(5393, m.26). Eğer faaliyet raporu yetersiz bulunan kurum il özel idaresi ise yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir(5302, m.18). Bu sayede yerel yönetimlerde kurumsal performans değerlendirmesinin yapılmasına imkân veren mekanizmalar oluşturulmuştur.

Performans değerlendirmesinin diğer bir boyutunu da bireysel performans değerlendirmesi oluşturmaktadır. Yeni mevzuatta bu konuya ilişkin hükümlerde göze çarpmaktadır (Arıkboğa, 2007: 62–63). 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49.maddesi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 36.maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 22.maddesinde sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç yerel yönetimlerde çalışan memurlara toplam memur sayısının yüzde onunu geçmemek üzere, başarı durumlarına göre, encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği belirtilmiştir. Personele ilişkin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul yetmek yetkisi ise meclise verilmiştir.

2.4.4 Yerel Yönetimlerin Örgütsel Yapısı

Büyük ölçüde Weberian bürokrasinin özelliklerini taşıyan geleneksel yönetim anlayışında örgütlenme hiyerarşi esasına dayanmaktaydı. Hiyerarşideki yetki alanları ve her seviyedeki görevlilerin hak ve yükümlülükleri açıkça belirlenmişti (Çevik, 2007: 150). Bu tür yapılarda dikey hiyerarşiden dolayı kademe sayısı fazladır. Sanayi toplumu ile birlikte organizasyon hayatında yerini alan bürokratik yapı, zaman içerisinde gelişim ve performans için gayret göstermeyen, risk ve sorumluluk üstlenmeyen memur tipini ortaya çıkarmıştır. Diğer yandan hiyerarşik kademelerin çokluğu, değişen şartlara adapte olamama, yeniliklere direnç gösterme, orijinal ve atılım yapmaya yol açacak

düşüncelerin hiyerarşi içerisinde dikkate alınmayacağı varsayımı ile yer altında kalması gibi olumsuzluklara yol açmıştır (Varol, tarihsiz: 5–6, Du Gay, 2002: 102- 102).

YKY anlayışında dikey hiyerarşik yönetim yapıları yerine yatay hiyerarşik örgütlenme tercih edilmektedir. Yatay hiyerarşi sayesinde bağımlılık azalmakta, ara yönetim kademeleri kaldırılarak, ana hizmet birimleri altında örgütlenme sağlanmaktadır. Bu sayede örgüt içi iletişim kolaylaşmakta, çalışanlar arasında eşitlik sağlanmakta, gereksiz bürokrasi önlenmektedir. Özellikle politika üretme ve uygulamayı yönlendirmekle görevli birimlerde değişik unvanlardan oluşan personel çeşitliliği azaltılarak yatay hiyerarşide yalınlaşma gerçekleştirilmektedir.

Dikey hiyerarşik örgütlenme devletin verimlilik esasına göre çalışmasını da engellemektedir. Dikey hiyerarşik örgütlenme modeli memura hizmet eden memurları çoğaltmaktadır. Ülkemizde halen 150–200 bin civarında memurun memurlara hizmet ettiği tahmin edilmektedir(şoför, odacı, hizmetli vb) (Dinçer, 2007: 17).Türk kamu yönetimine bu açıdan bakılırsa dikey örgütlenme ve hiyerarşinin halen var olduğu görülmektedir. Yeni yasalarla bu durum ne kadar değiştirilmeye çalışılırsa çalışılsın, halen sonlandırılmamıştır.

Yerel yönetimler reformu yatay hiyerarşik örgütlenme bağlamında değerlendirilirse şu sonuçlara varmak mümkündür (Arıkboğa, 2007: 64):

- Büyükşehir belediyelerindeki hiyerarşik unvanlar, eski Kanun'daki yapıya benzer şekilde genel sekreterlik, daire başkanlığı ve müdürlük şeklinde belirlenmiştir.
- İl özel idarelerinde ise hiyerarşik unvanlar genel sekreterlik ve müdürlük şeklinde belirlenmiştir ve büyükşehir olan illerde bu yapı genel sekreterlik, daire başkanlığı şeklinde olacaktır. İstenirse genel sekreter yardımcısı görevlendirilecektir.
- Belediyelerde müdür yardımcılığı unvanı kaldırılmıştır. Ayrıca nüfusu 20000'i aşan belediyelerde başkan yardımcılığı kadrosunun da olabileceği belirtilmiştir.
- Genel olarak yasa maddelerinin yazımı açısından reforma bakılırsa yasalar belli hiyerarşik unvanları vererek diğerlerinde ise tercihi yerel yönetim birimlerinin tercihinine bırakarak, gerekmedikçe buna ilave hiyerarşi yapılmasını önlemek istemiştir.

Dolayısıyla yerel yönetimler, dikey örgütlenme yapısı içinde bir anlamda daha yalın organizasyon yapıları içinde çalışma imkânına sahiptir.

Yatay hiyerarşi bağlamında değerlendirilebilecek bir diğer durum ise esnek teşkilat yapısının oluşturulmasıdır. Bu duruma her üç yasada da(5216, 5302, 5393) imkân tanınarak, yerel yönetimlerin hangi temel birimlerden oluşacağı belirtilmiş, geri kalan birimlerin kurulup kaldırılması yetkisi yerel yönetimlere bırakılmıştır. Aynı zamanda il özel idarelerine verilen yönetmelik çıkarma yetkisi de yerel yönetimlerin kendi iç işleyişlerini ihtiyaçlarına uygun bir şekilde düzenlemesine imkân verecek bir düzenlemedir.

BÖLÜM 3: ARAŞTIRMA SONUÇLARI

3.1 Araştırmaya İlişkin Genel Bilgiler

Araştırmaya ilişkin genel bilgiler araştırmanın amacını, yöntemini ve hipotezlerini içermektedir. Ayrıca veri toplama yöntemi ve çözümleme yönetimi de bu başlık altında açıklanacaktır.

3.1.1 Araştırmanın Amacı

Günümüzde kamu yönetimi düşüncesi hızla değişmektedir. Söz konusu değişim yeni kamu yönetimi anlayışı ya da girişimci yönetim gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Bu değişim kamu yönetiminin tüm bileşenlerinde görülmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler de bu değişimden önemli derecede etkilenmektedir.

İdari sistemimizde iki tip yerel yönetim birimimiz bulunmaktadır. Bunlar: belediyeler ve il özel idareleridir. Yeni kamu yönetimi anlayışına belediyeler daha iyi uyum sağlamaktadır ve bu bağlamda il özel idareleri bu değişime daha yavaş ayak uydurmaktadır. Araştırmanın amacı belediye ve il özel idaresi personeline yeni kamu yönetimi anlayışını ifade eden yargılar yöneltmek suretiyle hangi kurum personelinin yeni kamu yönetimi anlayışının değerlerini daha fazla benimsediğini ispatlamaktır.

3.1.2 Araştırmanın Kapsamı

Araştırma Bilecik Belediyesi ve Bilecik İl Özel İdaresinde memur statüsünde çalışan ve en az lise mezunu olan personeli kapsamaktadır. Eğitim düzeyinin en az lise düzeyi ile sınırlanmasının sebebi ankete ilişkin yargıların anlaşılabilirliğinin belirli bir eğitim düzeyini gerektirmesidir.

Anketti toplam 66 kişi cevaplamıştır. Belediyeden 35, İl Özel idaresinden ise 31 personel ankete cevap vermiştir. Anket uygulaması 14.07.2008 tarihinde Belediye de, 21.07.2008 de ise İl Özel İdaresinde yapılmıştır.

3.1.3 Araştırmanın Yöntemi

Araştırmanın amacı yeni kamu yönetimi anlayışının belediye personeli mi yoksa il özel idaresi personeli tarafından mı daha fazla benimsendiğini ispatlamak olduğu için öncelikle yeni kamu yönetimi anlayışının değerleri ya da kriterleri saptanmıştır. Bu

değerler katılımcılık, yatay hiyerarşik örgütlenme ve esnek yönetim yapısı, vatandaş odaklı yönetim, açık ve şeffaf yönetim, sonuç odaklı yönetim, rekabet odaklı yönetim, insan kaynakları yönetimi ve özel sektörden faydalanma olarak saptanmıştır. Katılımcıların bu değerleri ne kadar benimsediklerini ölçmek için bu değerlerle ilgili yargılar oluşturulmuştur. Bu yargıların oluşturulmasında daha önce yapılmış çalışmalardan ve yeni kamu yönetimi anlayışına ilişkin teorik eserlerden faydalanılmıştır.

22 soruluk anketten oluşan araştırma Belediye ve İl Özel idaresi personeli ile yüz yüze görüşmek suretiyle yapılmıştır. Bu sayede katılımcıların anlayamadığı ya da anlamakta güçlük çektiği yargılar kendilerine anlatılmıştır.

Anket yapmak suretiyle toplanan veriler SPSS (Statistical Program for Social Sciences) 15.0 kullanılarak analiz edilmiştir. Ankete verilen cevaplar likert 5'li ölçeğinde değerlendirilmiştir. Daha sonra bu cevaplar belediye ve il özel idaresini karşılaştırmak suretiyle çapraz tablolar (crosstabs) çıkarılacak her iki kurum personelinin bu yargılara verdikleri cevaplar karşılaştırılmıştır. Daha sonra iki kurum arasında ki cevap farkının istatistiki mi yoksa tesadüfi mi olduğunu tespit etmek için kurumlar ve yargılar arasında Paired-Samples T test uygulanmıştır. Son aşamada ise anketin geçerliliğini tespit etmek için verilere ilişkin güvenilirlik analizi, Alpha modelinde uygulanmıştır.

3.1.4 Araştırmanın Hipotezleri

Araştırmanın hipotezleri ilk bölümde açıklanan teori çerçevesinde oluşturulmuştur. Buna göre yeni kamu yönetimi anlayışı daha katılımcı, yatay hiyerarşik örgütlenme ve esnek yönetim yapısını benimseyen; vatandaş odaklı, açık ve şeffaf, sonuç odaklı, rekabet odaklı yönetim anlayışını, insan kaynakları yönetimini ve özel sektörden faydalanmayı benimsemektedir.

Araştırmanın temel hipotezi belediye personelinin yeni kamu yönetimi anlayışına ilişkin bu değerleri il özel idaresi personeline nazaran daha fazla benimsediğidir. Buna ilişkin hipotezler şunlardır:

H₁: Belediye personeli katılımcı yönetime ilişkin yargıları İl Özel İdaresi personeline göre daha fazla benimsemektedir.

H₂: Belediye personeli, İl Özel İdaresi personeline göre hiyerarşinin daha az olduğu bir ortamda çalıştığını düşünmektedir.

H₃: Belediye personeli vatandaş odaklı yönetime ilişkin yargıları İl Özel İdaresi personeline göre daha fazla benimsemektedir.

H₄: Belediye personeli açık ve şeffaf yönetim anlayışına ilişkin yargıları İl Özel İdaresi personeline göre daha fazla benimsemektedir.

H₅: Belediye personeli sonuç odaklı yönetim anlayışına ilişkin yargıları İl Özel İdaresi personeline göre daha fazla benimsemektedir.

H₆: Belediye personeli, İl Özel İdaresi personeline göre daha rekabet odaklı bir ortamda çalıştıklarını düşünmektedir.

H₇: Belediye, İl Özel İdaresine göre özel sektör kuruluşlarından daha fazla faydalanmaktadır.

H₈: Belediyede, İl Özel idaresine nazaran personelin gelişimine daha fazla önem verilmektedir.

3.2 Araştırma Sonuçlarının Değerlendirilmesi

3.2.1 Örneklem Yaş ve Eğitim Durumu

Araştırma; Bilecik Belediyesi ve İl Özel İdaresinde memur olarak çalışan büro personeli arasında gerçekleştirilmiştir. Örneklem yaş ve eğitim açısından değerlendirildiğinde aşağıdaki sonuçlar elde edilmektedir:

Tablo1: Belediye ve İl Özel İdaresi personeli yaş dağılımı

Kurum	Yaş Dağılımı	18- 30 arası	30- 40 arası	40 ve üstü	Toplam
Belediye	Frekans	11	15	9	35
	Oran %	31,40%	42,90%	25,70%	100%
İl Özel İdaresi	Frekans	7	5	19	31
	Oran %	22,60%	16,10%	61,30%	100%

Belediye personelinin yaş durumu incelenecek olursa büyük kısmının 30-40 yaş arasındaki kişilerden oluştuğu görülmektedir. Belediyede 18- 30 yaş arası personelin

31,40% oranında, 30- 40 yaş arası personelin 42,90 % oranında, 40 yaş ve üstü personelin ise 25,70 % oranında olduğu görülmektedir.

İl özel idaresi personelinin ise büyük oranda 40 yaş ve üstü kimselerden oluştuğu görülmektedir. İl özel idaresi personelinin % 22,60'ı 18-30 yaş arası kimselerden, % 16,10'u 30-40 yaş arası personelden, % 61,30'u ise 40 yaş ve üstü personelden oluşmaktadır.

Her iki kurumun personelinin yaş durumu yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi açısından karşılaştırıldığında belediyenin bu açıdan daha avantajlı konumda olduğu görülmektedir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışına genç ve dinamik personelin uyum sağlaması daha kolay olmaktadır.

Tablo2:Belediye ve İl Özel İdaresi personelinin eğitime göre dağılımı

Kurum	Eğitim Durumu	Lise	Önlisans	Lisans	Lisansüstü	Toplam
Belediye	Frekans	13	6	13	3	35
	Oran %	37,10%	17,10%	37,10%	8,6 %	100%
İl Özel İdaresi	Frekans	21	3	7	-	31
	Oran %	67,70%	9,70%	12,60%	0%	100%

Belediye ve İl Özel İdaresi'nin eğitim durumları incelendiğinde, yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, doktora düzeyinde eğitim almış personel her iki kurumda da mevcut değildir. Buna karşın Belediye personeli içinde % 8,6 lık bir oranla yüksek lisans yapmış personel bulunmaktadır. Buna karşın İl Özel İdaresinde yüksek lisans yapmış personel bulunmamaktadır.

Lisans düzeyinde eğitim almış personel ise belediyede daha fazladır. Belediye personelinin % 37,1'i; İl Özel İdaresi personelinin ise % 22,6'sı lisans düzeyinde eğitim almıştır.. Belediye personelinin eğitim durumunun İl Özel İdaresi personelinin eğitim durumuna göre daha bir seviyede olduğu görülmektedir.

Önlisans mezunlu personel ise Belediye de % 17,1, İl Özel İdaresinde ise %9,7'dir. Buna karşın her iki kurumun personelinin büyük bir kesimini lise mezunları oluşturmaktadır. Belediye personelinin % 37,1' i, İl Özel İdaresi personelinin ise % 67,7'si lise mezunudur. Ancak Belediye personeline lisans mezunlarının oranının daha yüksek olması Belediyeyi eğitilmiş personel açısından daha avantajlı kılmaktadır.

3.2.2 Katılımcılık Açısından Değerlendirme

Yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel anlayıştan farklı olarak personelin yönetime katılmasını, onun düşüncelerinden ve fikirlerinden faydalanılmasını, çalışanları güçlendirmeyi ve yetkilendirmeyi öngörmektedir. Bunu ölçebilmek için yerel yönetim personeline, kurumlarında çalışanların katılımını teşvik eden bir çalışma ortamının mevcut olduğu; işle ilgili konularda çalışanların bireysel düşüncelerini ifade edecek ortam yaratıldığı; çalıştıkları birimlere ilişkin düzenlemeler yapılırken fikirlerine başvurulduğuna ilişkin yargılar yöneltmiştir. Yargılara verilen cevapların dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo3: Katılımcı yönetim ve ekip çalışması ile ilgili yargılara verilen cevaplar.

Katılımcı Yönetime İlişkin Yargılar	Kurum	Dağılım	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
1. Kurumunuzda, çalışanların katılımını teşvik eden bir çalışma ortamı mevcuttur.	Belediye	Kişi	1	5	1	15	13	35
		%	2,9	14,3	2,9	42,9	37,1	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	1	8	5	8	9	31
		%	3,2	25,8	16,1	25,8	29	100
2. Kurumunuzda, işle ilgili konularda, çalışanların bireysel düşüncelerini ifade edecek ortam yaratılmakta ve çalışanların eleştirilerinden faydalanılmaktadır.	Belediye	Kişi	1	6	3	14	11	35
		%	2,9	17,1	8,6	40	31,4	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	2	5	6	10	8	31
		%	6,5	16,1	19,4	32,3	25,8	100
3. Kurumunuzda, çalıştığınız birime ilişkin düzenlemeler yapılırken fikir ve düşünceleriniz dikkate alınmaktadır.	Belediye	Kişi	1	8	1	17	8	35
		%	2,9	22,9	2,9	48,6	22,9	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	2	3	2	7	17	31
		%	6,5	9,7	6,5	22,6	54,8	100

1. Kurumunuzda, çalışanların katılımını teşvik eden bir çalışma ortamı mevcuttur.

Ankette, kurum içi çalışma ortamının hangi kurumda daha katılımcı olduğunu belirlemek amacıyla katılımcılara çalıştıkları kurumda çalışanların katılımını teşvik eden bir çalışma ortamı olduğu yargısı yöneltilmiştir. Bu yargıya belediye

personelinden 28 kişi(% 80) iki düzeyde katılıyorum yanıtı verirken il özel idaresi personelinden ise 17 kişi(% 54,8) iki düzeyde katılıyorum cevabını vermiştir. Personelin yönetime katılması açısından belediyede daha katılımcı bir çalışma ortamının mevcut olduğu görölmektedir.

2. Kurumunuzda, işle ilgili konularda, çalışanların bireysel düşüncelerini ifade edecek ortam yaratılmakta ve çalışanların eleştirilerinden faydalanılmaktadır.

Katılımcılık hususunda diğer bir yargı ise işle ilgili konularda personelin görüş ve düşüncelerinden hangi kurumun daha fazla yararlandığını tespit etmek amacıyla katılımcılara yöneltilmiştir. Bu yargıya belediyeden 25 kişi yani % 71,4'ü katılıyorum cevabını verirken il özel idaresinden ise toplam 18 kişi yani % 58,1'lik bir kesim katılıyorum yanıtını vermiştir. Bu yargıya olumsuz yanıt verenlerin oranları her iki kurumda da 7 kişi iken kararsızların sayısı belediyede daha fazladır. Bu yargıya da belediye personelinin daha olumlu yanıt bildirdiği görölmektedir.

3. Kurumunuzda, çalıştığınız birime ilişkin düzenlemeler yapılırken fikir ve düşünceleriniz dikkate alınmaktadır.

Kurum içi katılımın diğer bir göstergesi ise birimlere ilişkin düzenlemeler yapılırken, düzenleme yapılan birimde çalışanların fikrinin alınmasıdır. Bu amaçla katılımcılara çalıştıkları birimlere ilişkin düzenlemeler yapılırken fikir ve düşüncelerinin dikkate alındığı yargısı yöneltilmiştir. Bu konuda katılımcıların hemen hemen yakın cevaplar verdiği görölmektedir. Belediyeden 25 kişi, il özel idaresinde ise 24 kişi söz konusu yargıya katılmaktadır.

Katılımcı yönetim anlayışını Belediye personeli, İl Özel İdaresi personeline göre daha fazla benimsemektedir. Bu farkın anlamlı olduğu T testi ile de ispatlanmaktadır. Katılımcı yönetim konusu ile ilgili yargılara verilen cevaplarda iki kurum arasında anlamlı bir fark bulunmaktadır. Çünkü kurum ve yargılara verilen cevapların ayrı ayrı eşleştirilerek yapılan paired samples t testi sonucu %5 anlamlılık seviyesinde 0,05 den küçük çıkmaktadır. Bu da Belediye personeli ile İl Özel İdaresi personeli arasında katılımcı yönetime ilişkin yargılara verilen cevaplarda anlamlı bir farklılık bulunduğunu teyit etmektedir. Bu sonuçlara göre H_1 geçerli kabul edilmektedir.

3.2.3 Kurum İçi Hiyerarşi ve Esnek Yönetim Yapısı

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak kamu kurumlarındaki hiyerarşik yapının azaltılmasını ve yatay hiyerarşinin güçlendirilmesini öngörmektedir. Katılımcılara bu konu ile ilgili üç yargı yöneltilmiştir. Yargılar ve verilen cevapların dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo4: Kurum İçi Hiyerarşi ve Esnek Yönetim Yapısına ilişkin yargılara verilen cevaplar.

Katılımcı Yönetime İlişkin Yargılar	Kurum	Dağılım	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
1. Kurumunuzda, çalışanlar arası iletişimde hiyerarşi dikkate alınmamaktadır	Belediye	Kişi	1	9	5	9	11	35
		%	2,9	25,7	14,3	25,7	31,4	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	7	6	11	4	3	31
		%	22,6	19,4	35,5	12,9	9,7	100
2. Kurumunuzda, bilgi akışı yukarıdan aşağıya doğru işlemektedir.	Belediye	Kişi	-	3	6	16	10	35
		%	-	8,6	17,1	45,7	28,6	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	-	5	3	6	17	31
		%	-	16,1	9,7	19,4	54,8	100
3. Kurumunuzda, işle ilgili bir problemi yetkinizi aşarak çözmeniz hoşgörü ile karşılanır.	Belediye	Kişi	4	4	12	9	6	35
		%	11,4	11,4	34,3	25,7	17,1	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	10	9	4	4	4	31
		%	32,3	29	12,9	12,9	12,9	100

1. Kurumunuzda, çalışanlar arası iletişimde hiyerarşi dikkate alınmamaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çalışanlar arasındaki iletişimde hiyerarşinin gözetilmemesini, daha katılımcı bir yönetim anlayışını öngörmektedir. Bundan dolayı katılımcılara çalıştıkları kurumda çalışanlar arası iletişimde hiyerarşinin dikkate alınmadığı yargısı yöneltmiştir. Bu yargıya belediye personelinin toplam 20'si olumlu yanıt vermiş il özel idaresinde ise 7 kişi bu yargıya olumlu yanıt vermiştir. Yüzde olarak ifade edilecek olursa belediye personelinin % 57,1'i il özel idaresi personelinin ise % 22,6 sı kurum içi iletişimde hiyerarşinin gözetilmediğini ifade etmektedir.

2. Kurumunuzda, bilgi akışı yukarıdan aşağıya doğru işlemektedir.

Bir kurumda bilgi akışının yukarıdan aşağıya doğru işlemesi kurumun ne derece hiyerarşik olduğu hakkında bilgi vermektedir. Buna göre hiyerarşinin kuvvetli olduğu bir kurumda bilgi akışı üstlerden astlara doğru işlemektedir. Katılımcılara bununla ilgili olarak çalıştıkları kurumda bilgi akışının yukarıdan aşağıya doğru işlediği yargısı yöneltmiştir. Belediye personelinin % 74,3'ü İl Özel idaresi personelinin ise % 74,2'si bu yargıya katılmıştır. Bu yargıya verilen cevaplara bakıldığında her iki kurumda da hiyerarşik bir yönetim yapısının var olduğunu söylemek mümkündür. Kurum içi iletişim açısından her iki kurumda da geleneksel anlayış devam etmektedir.

3. Kurumunuzda, işle ilgili bir problemi yetkinizi aşarak çözmeniz hoşgörü ile karşılanır

Teorik kısımda yeni kamu yönetimi anlayışında personelin yetkilendirilmesi gerektiği, yatay hiyerarşik bir örgüt yapısının benimsenmesinin gerektiği ifade edilmişti. Bundan dolayı katılımcılara kurumlarında çalıştıkları işle ilgili bir problemi yetkilerini aşarak çözmelerinin hoşgörü ile karşılanacağı yargısı yöneltmiştir. Verilen cevaplara bakıldığında belediye katılımcıların toplam % 42,8'inin, İl Özel İdaresindeki katılımcıların ise % 25,'inin bu yargıya katıldıkları görülmektedir. Ancak belediye personeline olumlu görüş bildirenlerin oranları il özel idaresine nazaran daha fazladır.

Sonuç olarak, hiyerarşi açısından her iki kurumda da geleneksel yönetim anlayışının izlerini görmek mümkündür ancak belediyede çalışanlar arası iletişimde hiyerarşi daha az dikkate alınmakta ve personelin yetkisini aşarak bir problemi çözmesi daha hoşgörü ile karşılanmaktadır. Paired samples t test sonucunun % 5 anlamlılık seviyesinde

0,05'den küçük çıkması da iki kurum arasındaki farkın anlamlı olduğunu göstermektedir. Bu sonuçlara göre H_2 geçerli kabul edilmektedir.

3.2.4 Vatandaş Odaklı Yönetim

Vatandaş odaklı yönetim anlayışı vatandaşların değişen ihtiyaçlarının düzenli olarak tespit edilip ona göre hizmet sunulmasını, ayrıca vatandaşların sunulan hizmetlerden memnuniyetinin ya da memnuniyetsizliğinin ölçülmesini gerektirmektedir. Aynı zamanda vatandaş odaklı çalışan bir kurumun, hizmet sunduğu kitlenin değişen ihtiyaç ve taleplerine uyum yeteneğinin yüksek olması gerekmektedir. Bu yeteneği ölçmek amacı ile örnekleme konu hakkında üç yargı yöneltilmiştir. Yargılara verilen cevapların dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo5: Vatandaş Odaklı Yönetime ilişkin yargılara verilen cevaplar.

Katılımcı Yönetime İlişkin Yargılar	Kurum	Dağılım	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
1. Kurumunuzun, hemşehrilerinizin değişen ihtiyaç ve beklentilerine uyum yeteneği çok yüksektir.	Belediye	Kişi	-	5	3	19	8	35
		%	-	14,3	8,6	54,3	22,9	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	2	7	6	8	8	31
		%	6,5	22,6	19,4	25,8	25,8	100
2. Kurumunuzda, hemşehrilerinizin ihtiyaç ve taleplerini tespit etmek için araştırmalar yapılmaktadır.	Belediye	Kişi	1	3	5	20	6	35
		%	2,9	8,6	14,3	57,1	17,1	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	4	9	4	5	9	31
		%	12,9	29	12,9	16,1	29	100
3. Kurumunuzda verilen hizmetler ve yapılan işlerle ilgili olarak müşteri memnuniyeti anketi düzenlenmektedir.	Belediye	Kişi	1	8	2	17	7	35
		%	2,9	22,9	5,7	48,6	20	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	14	12	2	2	1	31
		%	45,2	38,7	6,5	6,5	3,2	100

1. Kurumunuzun, hemşehrilerinizin değişen ihtiyaç ve beklentilerine uyum yeteneği çok yüksektir.

Katılımcılar çalıştıkları kurumun hemşehrilerin değişen beklenti ve ihtiyaçlarına uyum yeteneğinin yüksek olduğu yargısına belediyede 27, il özel idaresinde ise 16 kişi katıldığını belirtmiştir. Yüzde olarak belediye personelinin toplam %77,2'si bu yargıya katılırken il özel idaresi personelinin ise %51,6'sı bu yargıya katıldığını belirtmiştir.

Belediye personeli, yeni kamu yönetimi anlayışının bu parametresini de il özel idaresi personeline göre daha fazla benimsemektedir.

2. Kurumunuzda, hemşehrilerinizin ihtiyaç ve taleplerini tespit etmek için araştırmalar yapılmaktadır.

Vatandaş odaklı yönetimin diğer bir unsuru ise hitap edilen kitlenin değişen ihtiyaç ve beklentilerinin tespit edilmesini gerektirmektedir. Katılımcılara bununla ilgili olarak çalıştıkları kurumda hemşehrilerin ihtiyaç ve beklentilerini tespit etmek için araştırmalar yapıldığı yargısı yöneltmiştir. Bu yargıya belediye personelinin 26 kişi olumlu yaklaşmış, il özel idaresi personelinin ise 14 kişi olumlu yanıt vermiştir. Bu konuda da belediye personeli il özel idaresi personeline göre daha olumlu düşünmektedir.

3. Kurumunuzda verilen hizmetler ve yapılan işlerle ilgili olarak müşteri memnuniyeti anketi düzenlenmektedir.

Vatandaş odaklı yönetimin diğer bir önemli unsuru ise kurumların verdikleri hizmetler ile ilgili olarak hizmet sundukları kitlenin memnuniyetini ölçmeleridir. Bu konuyu hangi kurumun personelinin daha fazla benimsediğini ölçmek için katılımcılara çalıştıkları kurumda verilen hizmetler ve yapılan işlerle ilgili olarak müşteri memnuniyeti anketi düzenlendiği yargısı yöneltmiştir. Bu konu hakkında iki kurum personelinin verdiği cevaplar arasında önemli bir fark saptanmıştır. Bu yargıya belediye personelinin %68,6'sı katılırken, il özel idaresi personelinin ise sadece %9,7'lik bir kesimi katılmaktadır. Belediye de bu yargıya katılmayan 9 kişi bulunurken il özel idaresinde ise 26 kişi bulunmaktadır.

Vatandaş odaklı yönetime ilişkin yargılara verilen cevaplar kurumlarla ilişkilendirilerek yapılan paired samples t test sonucu da, bu yargılara verilen cevaplardaki kurumlar arası farkın tesadüfi olmadığını istatistiki olduğunu sig. (-2 tailed) değerinin 0,05'in altında(0) çıkmasıyla ispatlamaktadır. Bu durumda H_3 anlamlı bir hipotezdir.

3.2.5 Açık ve Şeffaf Yönetim Anlayışı

Geleneksel yönetim anlayışı gizli ve dışı kapalı bir yönetim anlayışını benimsemişti. Yeni kamu yönetimi anlayışı ise açık ve şeffaf bir yönetim anlayışını ön plana çıkarmaktadır. Açık ve şeffaf bir yönetim anlayışının uygulanabilmesi yerel

yönetimlerde merkezi yönetimden daha kolaydır. Bu durumu test edebilmek için örnekleme konu ile ilgili üç yargı yöneltilmiştir. Bu yargılardan birincisi genel, diğer ikisi ise bu genel yargıyı destekleyici niteliktedir. Yargıya verilen cevaplar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo6: Açık ve şeffaf yönetim anlayışına ilişkin yargılara verilen cevaplar.

Katılımcı Yönetime İlişkin Yargılar	Kurum	Dagılım	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
1. Kurumunuzda, açık ve şeffaf bir yönetim anlayışı uygulanmaktadır.	Belediye	Kişi	-	3	7	17	8	35
		%	-	8,6	20	48,6	22,9	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	3	5	7	3	13	31
		%	9,7	16,1	22,6	9,7	41,9	100
2. Kurumunuzun faaliyetleri ile ilgili bilgi ve belgeler internet sitenizde ve diğer kaynaklarda düzenli olarak hemşehrilerinize duyurulmaktadır.	Belediye	Kişi	-	-	5	19	11	35
		%	-	-	14,3	54,3	31,4	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	1	6	1	12	11	31
		%	3,2	19,4	3,2	38,7	35,5	100
3. Kurumunuzda yürütülen faaliyetlerle ilgi bilgi ve belgeler, istedikleri takdirde, ilgililerine verilmektedir.	Belediye	Kişi	-	1	3	20	11	35
		%	-	2,9	8,6	57,1	31,4	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	-	3	4	12	12	31
		%	-	9,7	12,9	38,7	38,7	100

1. Kurumunuzda, açık ve şeffaf bir yönetim anlayışı uygulanmaktadır

Örnekleme ilk olarak kurumlarında açık ve şeffaf bir yönetim anlayışının uygulandığı yargısı yöneltmiştir. Belediye personeli bazında bir değerlendirme yapıldığında ise olumlu yanıt verenlerin oranının % 71,5 olduğu görülmektedir. İl Özel İdaresinde bu oranın % 51,6 olduğu gözlenmektedir. Olumsuz yanıt verenlerin dağılımına bakıldığında Belediyede bu oranın % 8,6 olduğu İl Özel İdaresinde ise % 25,8'e çıktığı gözlenmektedir. Bu anlamda Belediyede, İl Özel İdaresine nazaran daha açık ve şeffaf bir yönetim anlayışının uygulandığı sonucuna ulaşılmaktadır.

2. Kurumunuzun faaliyetleri ile ilgili bilgi ve belgeler internet sitenizde ve diğer kaynaklarda düzenli olarak hemşehrilerinize duyurulmaktadır.

Teknolojinin hızla geliştiği günümüzde açık ve şeffaf bir yönetim anlayışının uygulanması daha da kolay hale gelmektedir. Birçok kurum internet sitelerinde faaliyetleri ile ilgili bilgi ve belgeleri, yerel yönetimler ise meclis gündem ve kararlarını internet sitelerinden duyurmaktadır. Hatta bazı belediyeler meclis toplantılarını ve ihalelerini canlı yayından internet sitelerinde yayınlamaktadır.²¹ Bilecik'te bu duruma ilişkin anlayışı ölçmek amacı ile örnekleme çalıştıkları kurumun faaliyetleri ile ilgili bilgi ve belgelerin internet sitelerinde ve diğer kaynaklarda hemşehrilere duyurulduğu yargısı yöneltmiştir.

Belediye personelinin bu yargıya % 85,7'sinin olumlu %14,3'ünün ise kararsızım şeklinde cevap verdiği görülmektedir. İl Özel İdaresinde olumlu cevap verenlerin oranı %74,2 iken olumsuz cevap verenlerin oranının %22,6 olduğu sonucu çıkmaktadır. Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, Belediye faaliyetlerinin İl Özel İdaresi faaliyetlerine göre daha düzenli olarak hemşehrilere duyurulduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

3. Kurumunuzda yürütülen faaliyetlerle ilgili bilgi ve belgeler, istedikleri takdirde, ilgililerine verilmektedir.

Açık ve şeffaf bir yönetim anlayışının diğer bir göstergesi de yerel yönetimlerde yürütülen faaliyetlerle ilgili bilgi ve belgelerin talep edildiğinde ilgililere verilmesidir.

²¹ Örnek bir uygulama için bkz. www.pendik.bel.tr

Bu konuyla ilgili düzenlemelerden önceki bölümde Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve yerel yönetimlere ilişkin mevzuat anlatılırken bahsedilmişti. Bu durumun ne kadar uygulanma fırsatı bulunduğunu ölçmek için örnekleme çalıştıkları kurumda yürütülen faaliyetlerle ilgi bilgi ve belgelerin, istedikleri takdirde ilgililerine verildiği yargısı yöneltilmiştir.

Kurum faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belgelerin isteyenlerle paylaşıldığı konusunda Belediye personelinin % 88,5'i olumlu yanıt verirken İl Özel İdaresi personelinin % 77,4'ü olumlu yanıt vermiştir. Belediye personelinin % 2,7'si ve İl Özel İdaresi personelinin %9,7 kurum faaliyetlerine ilişkin bilgi ve belgelerin istendikleri takdirde ilgililerine verilmediğini düşünmektedir. Belediye bu anlamda da İl Özel idaresine göre daha üstün görünmektedir.

Açık ve şeffaf yönetim anlayışa ilişkin yargılara verilen cevaplar ile kurumlar arasında yapılan paired samples t testi sonucu da bu konu hakkındaki hipotezimizin doğruluğunu teyit etmektedir. Paired samples t testi sonucu da %5 anlamlılık seviyesinde sig.(2-tailed) değeri 0 çıkmaktadır. Yani bu değer 0,05'in altındadır ve yargılara verilen cevaplar ve kurumlar arasındaki fark istatistiki olarak anlamlıdır. Bu durumda H_4 kabul edilmektedir.

3.2.6 Sonuç Odaklı Yönetim Anlayışı Açısından Değerlendirme

Sonuç odaklı yönetim anlayışı kamu kurumlarında yapılan işleri değerlendirirken işe ilişkin süreçleri değil, yapılan işlerin sonuçlarının dikkate alınması gerektiğini öngörmektedir. Bu anlamda geleneksel süreçler ve prosedürler anlamını yitirmekte yapılan işin sonucu ön plana çıkmaktadır. Sonuç odaklı yönetim anlayışı sayesinde kamu hizmetlerinin daha etkin, etkili ve süratli bir şekilde yürütülebilmesi hedeflenmektedir.

Sonuç odaklı yönetim anlayışının örneklemin çalıştıkları kurumda ne kadar benimsendiğini test edebilmek amacıyla çeşitli yargılar yöneltilmiştir. Cevapların dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo7: Sonuç Odaklı Yönetim Anlayışına ilişkin yargılara verilen cevaplar.

Katılımcı Yönetime İlişkin Yargılar	Kurum	Dağılım	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
1. Kurumunuzda yapılan işler, yasalara uygun olmasının yanında sonuçları da esas alınarak değerlendirilmektedir.	Belediye	Kişi	-	-	6	17	12	35
		%	-	-	17,1	48,6	34,3	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	-	-	-	12	19	31
		%	-	-	-	38,7	61,3	100
2. Yaptığınız işlerin hukuka ve kurallara uygun olması sizin için yeterlidir.	Belediye	Kişi	-	4	5	17	9	35
		%	-	11,4	14,3	48,6	25,7	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	1	1	2	13	14	31
		%	3,2	3,2	6,5	41,9	45,2	100
3. Kurumunuzda yapılan işlerde geleneksel prosedürler ve süreçler işletilmemekte, işler en hızlı şekilde yapılmaya çalışılmaktadır	Belediye	Kişi	1	4	4	15	11	35
		%	2,9	11,4	11,4	42,9	31,4	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	1	2	7	12	9	31
		%	3,2	6,5	22,6	38,7	29	100

1. Kurumunuzda yapılan işler, yasalara uygun olmasının yanında sonuçları da esas alınarak değerlendirilmektedir.

Sonuç odaklı yönetim anlayışının önemli bir göstergesi yapılan işlerin kurumsal bazda sonuçlarının da esas alınarak değerlendirilmesidir. Bu durumu ölçebilmek için Belediye ve İl Özel İdaresi personeline kurumların da yapılan işlerin yasalara uygunluğun yanında sonuçlarının da esas alınarak değerlendirildiği yargısı yöneltmiştir.

Dikkati çeken bir noktada İl Özel İdaresinde bu yargıya olumlu cevap verenlerin oranının %100'ken Belediyede bu oranın daha düşük olmasıdır. Belediyede, bu yargıya olumlu cevap verenlerin oranı %82,9'dur ve geri kalan %17,1'lik kesim ise kararsızdır.

2. Yaptığınız işlerin hukuka ve kurallara uygun olması sizin için yeterlidir.

Sonuç odaklı yönetim anlayışının örneklem tarafından benimsenip benimsenmediğinin test edilmesi amacı ile örnekleme, yaptıkları işlerin hukuka ve kurallara uygun olmasının yeterli olduğu yargısı yöneltmiştir.

Belediyede yaptığı işin hukuka ve kurallara uygun olmasının kendisi için yeterli olduğu yargısına katılıyorum ya da kesinlikle katılıyorum şeklinde cevap veren personelin oranı % 74,3, İl Özel İdaresinde ise %87,1'dir. Bu yargıya katılmıyorum ya da kesinlikle katılmıyorum şeklinde cevap verenlerin oranları ise Belediyede % 11,4 iken İl Özel idaresinde % 6,4'tür. Ancak burada, yaptığınız işlerin hukuka ve kurallara uygun olmasının yeterli olduğu yargısı geleneksel yönetim anlayışının özelliğini yansıtmaktadır. Bu anlamda yargıya olumlu yanıt vermek geleneksel yönetim anlayışının bir parametresini kabul etmek anlamına gelmektedir. Bu gözle bakılırsa belediye personelinin il özel idaresi personeline göre sonuç odaklı yönetim anlayışını daha fazla benimsediği söylenebilir.

3. Kurumunuzda yapılan işlerde geleneksel prosedürler ve süreçler işletilmemekte, işler en hızlı şekilde yapılmaya çalışılmaktadır.

Sonuç odaklı yönetim anlayışının diğer bir unsuru da yapılan işlerde süreçlerden çok sonuçlara odaklanmak ve bir işi en hızlı şekilde yapmaktır. Katılımcılara bunla ilgili olarak, çalıştıkları kurumda geleneksel prosedürlerin ve süreçlerin işletilmediği işlerin en hızlı şekilde yapılmaya çalışıldığı yargısı yöneltmiştir. Belediye personelinin %

74,3'ü bu yargıya olumlu il özel idaresi personelinin ise %67,7'si olumlu cevap vermiştir. Bu anlamda belediye personelinin sonuç odaklı yönetim anlayışını il özel idaresi personeline nazaran daha fazla benimsediği gözlenmektedir.

Sonuç odaklı yönetim anlayışına ilişkin yargılara verilen cevaplarla kurumlar arasında anlamlı bir farkın olup olmadığını tespit etmek amacıyla bu yargılar ve kurumlar eşleştirilerek paired samples t testi uygulanmıştır. Yapılan test sonucunda sig. (-2 tailed) değeri her üç yargı içinde 0 olarak bulunmuştur. Sonuç olarak bu değer 0,05'in altındadır ve H_0 hipotezi kabul edilmektedir.

3.2.7 Rekabet Odaklı Yönetim Anlayışı Açısından Değerlendirme

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu kurumlarının hem diğer kamu kurumlarıyla hem de özel sektörle rekabet halinde olmasının gerekliliği üzerinde durmaktadır. Kamu yönetiminde rekabetin savunulmasının amacı kamu kaynaklarının israf edilmeden hizmetlerde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasıdır. Rekabet ile kamu görevlileri hem kendileriyle hem de kendi dışındaki insanlarla yarışmakta; daha kaliteli ve daha ucuz mal ve hizmet üretme gayreti içine girmektedirler(Eroğlu, 2008). Dolayısıyla rekabet hem kurum içi personel arasında ve diğer kurumlar ile söz konusu olmaktadır.

Araştırma yapılan örneklemin rekabet odaklı yönetim hakkındaki görüşlerini öğrenebilmek amacıyla dört yargı yöneltmiştir. Bunlardan ikisi diğer kurumlarla rekabetin araştırılması, diğer ikisi ise kurum içi rekabetin araştırılması amacıyla sorulmuştur. Verilen cevapların dağılımı aşağıdaki gibidir.

Tablo8: Rekabet Odaklı Yönetime İlişkin yargılara verilen cevaplar.

Katılımcı Yönetime İlişkin Yargılar	Kurum	Dağılım	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
1. Kurumumuz hizmet sunarken, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile rekabet içinde çalışmaktadır.	Belediye	Kişi	2	6	8	13	6	35
		%	5,7	17,1	22,9	37,1	17,1	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	7	11	3	9	1	31
		%	22,6	35,5	9,7	29	3,2	100
2. Kurumumuz diğer kamu kurum ve kuruluşları ile hizmet karşılaştırması yapmaktadır.	Belediye	Kişi	-	8	6	15	6	35
		%	-	22,9	17,1	42,9	17,1	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	8	10	4	6	3	31
		%	25,8	32,3	12,9	19,4	9,7	100
3. Kurumunuzda çalışanlar arasında rekabet teşvik edilmektedir.	Belediye	Kişi	3	8	5	16	3	35
		%	8,6	22,9	14,3	45,7	8,6	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	7	7	10	5	2	31
		%	22,6	22,6	32,3	16,1	6,5	100
4. Kurumunuzda, yüksek performans sağlayan personel ödüllendirilmektedir.	Belediye	Kişi	5	4	3	17	6	35
		%	14,3	11,4	8,6	48,6	17,1	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	12	9	4	4	2	31
		%	38,7	29	12,9	12,9	6,5	100

1. Kurumumuz hizmet sunarken, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile rekabet içinde çalışmaktadır

Belediye personelinin % 54,2'si diğer kurumlarla rekabet içinde çalıştığına katılmakta iken bu oran İl Özel idaresinde %32,2'ye düşmektedir. İl Özel idaresinde olumsuz düşünenlerin oranı % 58,1'dir; Belediyede ise %22,8. Sonuç olarak İl Özel İdaresinde, diğer kurumlarla rekabet içinde çalıştığını düşünen personel sayısı Belediyeye göre daha azdır, aynı zamanda İl Özel idaresinin yarısından fazlası rekabet içinde olmadan çalıştıklarını düşünmektedir.

2. Kurumumuz diğer kamu kurum ve kuruluşları ile hizmet karşılaştırması yapmaktadır.

Bir kamu kurumunun diğer kamu kurum ve kuruluşları ile rekabet içinde çalışması diğer kamu kurum ve kuruluşları ile hizmet karşılaştırması yapmasını gerektirmektedir. Hizmet karşılaştırması yoluyla kurumlar birbirleri ile rekabet içine girebilmektedirler. Bunu test edebilmek için örnekleme, çalıştıkları kurumun diğer kamu kurum ve kuruluşları ile hizmet karşılaştırması yaptığı yargısı yöneltilmiştir.

Verilen cevaplar incelendiğinde belediye personelinin cevapları ile İl Özel İdaresi personelinin cevapları arasında önemli oranlarda fark bulunmaktadır. Belediye personelinin %60'ı bu yargıya olumlu cevap verirken, İl Özel İdaresinde bu oran % 29,1'e düşmektedir. Ayrıca olumsuz cevap verenlerin oranı da İl Özel İdaresinde oldukça yüksektir. İl özel idaresi personelinin %58,1'i bu yargı hakkında olumsuz düşünürken, belediye personelinin %22,9'u olumsuz düşünmektedir.

3. Kurumunuzda çalışanlar arasında rekabet teşvik edilmektedir.

Rekabet odaklı yönetim anlayışının diğer bir yönünü de kurum içi rekabet oluşturmaktadır. Bu anlamda çalışanlar arasındaki rekabetin teşvik edilmesi ve yüksek performans sağlayanların ödüllendirilmesi personelin daha verimli çalışmasını sağlamakta, işine olan motivasyonunu artırmaktadır. Katılımcılara çalıştıkları kurumda böyle bir ortamın ne derecede olduğunu tespit edebilmek amacı ile iki yargı yöneltilmiştir. Öncelikle örnekleme rekabetin teşvik edildiği bir ortamda çalıştıkları yargısı yöneltilmiştir.

İl Özel idaresinde, rekabetin teşvik edildiği bir ortamda çalıştığını düşünen personelin oranı % 22,6'dır, olumsuz düşünenler ise %45,2'dir. Belediyede olumlu düşünenlerin oranı İl Özel İdaresinden daha fazladır. Belediye personelinin, yarısından fazlası(%54,3) rekabetin teşvik edildiği bir ortamda çalıştığını düşünmektedir. Buna göre belediye personelinin daha rekabetçi bir ortamda çalıştığı ya da rekabet odaklı yönetim anlayışını il özel idaresi personeline göre daha fazla benimsediği söylenebilir.

4. Kurumunuzda, yüksek performans sağlayan personel ödüllendirilmektedir.

Kurum içi rekabetin geliştirilmesi, yüksek performans sağlayan personelin ödüllendirilmesi ile de mümkün olmaktadır. Bu amaçla katılımcılara, çalıştıkları kurumda yüksek performans sağlayan personelin ödüllendirildiği yargısı yöneltilmiştir.

Bu yargıya belediye personelinin %65,7'sinin olumlu, % 25,7'sinin olumsuz; İl Özel İdaresi Personelinin ise %19,4 olumlu, % 67,7'sinin ise olumsuz yanıt verdiği görülmektedir. İl Özel İdaresi personelinin büyük bir bölümü yüksek performans sağlayan personelin ödüllendirilmediğini, Belediye personelinin ise büyük bir bölümü yüksek performans sağlayan personelin ödüllendirildiğini düşünmektedir. Bu bağlamda İl Özel İdaresinin yeni kamu yönetimi anlayışının bir parçası olan başarıyı ödüllendirmeyi sağlayamadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Rekabet odaklı yönetim anlayışına ilişkin yargılara verilen cevaplarla kurumlar arasındaki farkın anlamlı olduğu, yapılan paired samples t testi sonucu ile de ispatlanmaktadır. Buna göre sig. (-2 tailed) değeri her dört yargı içinde %5 anlamlılık seviyesinde 0 olarak bulunmaktadır. Buna göre H_0 doğru bir hipotezidir.

3.2.8 Özel Sektör Kuruluşlarına İş Gördürme

1. Kurumunuz, kamu hizmetlerini daha etkin şekilde sunabilmek için bazı hizmetleri özel sektör kuruluşlarına gördürmektedir

Günümüzde özel sektör kuruluşları bazı hizmetleri, kamu kurum ve kuruluşlarından daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmektedir. Kamu kurumları da kamu hizmetinde etkinliği ve verimliliği sağlamak amacı ile özel sektör kuruluşlarından faydalanmaktadırlar.

Bu amaçla örnekleme çalıştıkları kurumun bazı hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamak amacı ile özel sektör kuruluşlarından faydalandığı yargısı yöneltmiştir. Cevapların dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo9: Özel sektör kuruluşlarına iş gördürme

Katılımcı Yönetime İlişkin Yargılar	Kurum	Dağılım	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
1. Kurumunuz, kamu hizmetlerini daha etkin şekilde sunabilmek için bazı hizmetleri özel sektör kuruluşlarına gördürmektedir.	Belediye	Kişi	-	-	1	25	9	35
		%	0,00	0,00	2,90	71,4	25,70	100,0
	İl Özel İdaresi	Kişi	6	5	2	11	7	31
		%	19,4	16,1	6,5	35,5	22,6	100

Verilen cevaplar değerlendirildiğinde Belediye personelinin tamamına yakını(%97,1) söz konusu yargıya olumlu yanıt verirken İl Özel İdaresi Personelinin %58,1'i olumlu yanıt vermiştir. Aynı zamanda bu yargıya belediyede olumsuz cevap veren bulunmazken İl Özel İdaresi Personelinin % 35,5'inin olumsuz cevap vermesi ilgi çekicidir. Sonuç olarak Belediye bazı hizmetlerde etkinliği sağlamak amacı ile özel sektör kuruluşlarından daha fazla faydalanmaktadır. Bu konuya ilişkin yargılara verilen cevaplar ile kurum arasında yapılan t testi sonucu da durumu ispatlamaktadır. %5 anlamlılık seviyesinde kurumlar arasındaki fark değeri sig.(-2 tailed) 0 çıkmaktadır. Dolayısıyla yargıya verilen cevaplarla kurumlar arasındaki fark istatistikidir ve anlamlıdır.

3.2.9 Personelin Gelişimine Verilen Önem

Yeni kamu yönetimi anlayışı insan kaynağından en verimli şekilde yararlanılmasını öngörmektedir. Bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin sürekli geliştirilmesi ve düzenli aralıklarla eğitimler düzenlenerek personelin değişimlere ayak uydurmasının sağlanması gerekmektedir. Ülkemizde, yerel yönetimlerde bu konularla

ilgili olarak hazırlanmış herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır ancak bunun düzenlenmesi için yapılan çalışmalar sürmektedir.²²

Tablo10: Kurum personelinin gelişimine önem verilmesi

Katılımcı Yönetime İlişkin Yargılar	Kurum	Dağılım	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum	Toplam
1. Kurumunuzda personelin gelişmesine önem verilmektedir.	Belediye	Kişi	2	2	4	19	8	35
		%	5,7	5,7	11,4	54,3	22,9	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	5	4	7	7	8	31
		%	16,1	12,9	22,6	22,6	25,8	100
2. Kurum personelinin en iyi şekilde yetişmesini sağlamak için hizmet içi eğitime önem verilmektedir ve bunun için seminerler ve eğitim programları düzenlenmektedir.	Belediye	Kişi	2	3	3	20	7	35
		%	5,7	8,6	8,6	57,1	20,0	100
	İl Özel İdaresi	Kişi	2	6	7	12	4	31
		%	6,5	19,4	22,6	38,7	12,9	100

1. Kurumunuzda personelin gelişmesine önem verilmektedir.

Çalışmada bu konu ile ilgili verilere ulaşabilmek amacı ile katılımcılara çalıştıkları kurumda personelin gelişimine önem verildiği yargısı yöneltilmiştir.

Belediye personelinin % 77,2'si çalıştıkları kurumda personelin gelişimine önem verildiğini düşünmektedir, bu oran İl Özel İdaresinde %48,4'tür. Tablodan çıkan sonuca göre Belediyede personelin gelişimine daha fazla önem verildiği anlaşılmaktadır.

2. Kurum personelinin en iyi şekilde yetişmesini sağlamak için hizmet içi eğitime önem verilmektedir ve bunun için seminerler ve eğitim programları düzenlenmektedir.

²² Bkz. www.mahalli-idareler.gov.tr

Personelin gelişimine önem verilen bir kurumda düzenli olarak personel eğitimleri verilmektedir. Bunu ölçmek amacı ile örnekleme, çalıştıkları kurumda personelin en iyi şekilde yetişmesini sağlamak için hizmet içi eğitime önem verildiği ve bunun için seminerler ve eğitim programları düzenlendiği yargısı yöneltmiştir.

Genel toplamın %65,2'si bu yargıya olumlu yanıt vermiştir. Belediye personelinin %77,1'i kurumlarında, eğitim seminer ve programlarının düzenli olarak gerçekleştirildiğini düşünmektedir. İl Özel İdaresinde bu oran genel ortalama olan %65,2'nin altındadır. Ayrıca bu yargı hakkında olumsuz yanıt verenler İl Özel İdaresinde %25,9, Belediyede ise %14,3'tür. Bu anlamda Belediye personeli, İl Özel İdaresi personeline göre daha olumlu düşünmektedir.

Katılımcıların çalıştıkları kurumla, personelin gelişimine ilişkin yargılara verdikleri cevaplar arasındaki fark paired samples t testi ile de ispatlanmaktadır. Kurumla kurum personelinin gelişimine verilen önemle ilgili üç yargı ilişkilendirilerek yapılan paired samples t testi sonucu %5 anlamlılık seviyesinde 0 sıfır çıkmaktadır ve kurumlar ile verilen cevaplar arasındaki farkın tesadüfi olmadığı, istatistiki olduğu ispatlanmaktadır. Bu durumda H_8 geçerli kabul edilmektedir.

3.2.10 Ankete İlişkin Verilerin Güvenilirlik Analizi

Güvenilirlik değeri bir ölçme aracının tekrarlanan ölçümlerde aynı sonucu verme derecesinin göstergesidir. Anket soruları her ne kadar titizlikle hazırlanırsa hazırlansın bazı durumların gözden kaçabilmesi mümkündür(Eymen, 2007: 74-76). Bundan dolayı anket araştırması tamamlandıktan sonra elde edilen veriler güvenilirlik analizine tabi tutulmuştur.

Güvenilirlik analizinde Cronbach's Alpha katsayısı esas alınmıştır. Genelde keşifsel nitelikli araştırmalarda genel kabul gören Alpha katsayısı 0,60 olması gerekirken, tanımlayıcı araştırmalarda ise Alpha katsayısının minimum 0,70 olması yeterlidir. Yapılan araştırmada Cronbach's Alpha katsayısı 0,880001812 olarak bulunmuştur. Daha açık bir ifade araştırmanın güvenilirlik düzeyi % 88'dir.

Tablo11: Güvenilirlik analizi sonucu

Güvenilirlik Analizi Sonucu	
Cronbach's Alpha	N of Items
0,880001812	22

Tablo12: Ankete ilişkin yargıların Cronbach's Alpha Katsayıları

YARGILAR		Yargı Silindiği Cronbach's Katsayısı	Anketten Takdirdeki Alpha
1.	Kurumunuzda, çalışanların katılımını teşvik eden bir çalışma ortamı mevcuttur.	0,868	
2.	Kurumunuzda, işle ilgili konularda, çalışanların bireysel düşüncelerini ifade edecek ortam yaratılmakta ve çalışanların eleştirilerinden faydalanılmaktadır.	0,877	
3.	Kurumunuzda, çalışanlar arası iletişimde hiyerarşi dikkate alınmamaktadır.	0,886	
4.	Kurumunuzda, çalıştığınız birime ilişkin düzenlemeler yapılırken fikir ve düşünceleriniz dikkate alınmaktadır.	0,875	
5.	Kurumunuzda, bilgi akışı yukarıdan aşağıya doğru işlemektedir.	0,874	
6.	Kurumunuzda, işle ilgili bir problemi yetkinizi aşarak çözmeniz hoşgörü ile karşılanır.	0,875	
7.	Kurumunuzun, hemşhriyelerinizin değişen ihtiyaç ve beklentilerine uyum yeteneği çok yüksektir.	0,879	
8.	Kurumunuzda, hemşhriyelerinizin ihtiyaç ve taleplerini tespit etmek için araştırmalar yapılmaktadır.	0,873	
9.	Kurumunuzda verilen hizmetler ve yapılan işlerle ilgili olarak müşteri memnuniyeti anketi düzenlenmektedir.	0,873	
10.	Kurumunuzda, açık ve şeffaf bir yönetim anlayışı uygulanmaktadır.	0,872	
11.	Kurumunuzun faaliyetleri ile ilgili bilgi ve belgeler internet sitenizde ve diğer kaynaklarda düzenli olarak hemşhriyelerinize duyurulmaktadır.	0,875	
12.	Kurumunuzda yürütülen faaliyetlerle ilgi bilgi ve belgeler, istedikleri takdirde, ilgililerine verilmektedir.	0,879	
13.	Kurumunuzda yapılan işler, yasalara uygun olmasının yanında sonuçları da esas alınarak değerlendirilmektedir.	0,88	
14.	Yaptığınız işlerin hukuka ve kurallara uygun olması sizin için yeterlidir.	0,883	
15.	Kurumunuzda yapılan işlerde geleneksel prosedürler ve süreçler işletilmemekte, işler en hızlı şekilde yapılmaya çalışılmaktadır.	0,874	
16.	Kurumunuz, kamu hizmetlerini daha etkin şekilde sunabilmek için bazı hizmetleri özel sektör kuruluşlarına gördürmektedir.	0,879	
17.	Kurumumuz hizmet sunarken, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile rekabet içinde çalışmaktadır.	0,879	
18.	Kurumumuz diğer kamu kurum ve kuruluşları ile hizmet karşılaştırması yapmaktadır.	0,879	
19.	Kurumunuzda personelin gelişmesine önem verilmektedir.	0,879	
20.	Kurum personelinin en iyi şekilde yetişmesini sağlamak için hizmet içi eğitime önem verilmektedir ve bunun için seminerler ve eğitim programları düzenlenmektedir.	0,879	
21.	Kurumunuzda çalışanlar arasında rekabet teşvik edilmektedir.	0,879	
22.	Kurumunuzda, yüksek performans sağlayan personel ödüllendirilmektedir.	0,879	

Yukarıdaki tabloda ankete ilişkin yargıların anketten silindiği takdirdeki Cronbach's Alpha katsayıları verilmiştir. Sadece 3. ve 14. Yargılarda küçük bir problem tespit edilmiştir. Zira 3. yargı anketten silinse anketin güvenilirlik düzeyi 0,886 olacaktır. Ancak büyük bir fark tespit edilmediğinden yargı silinmemiştir ve değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

SONUÇ

Çevresindeki faktörlerle birlikte, kamu yönetimi sistemi de hızlı bir değişim geçirmektedir. Bu değişimin en önemli sonuçlarından birisi geleneksel yönetim paradigmasının geçerliliğini yitirmesi ve yönetimde yeni anlayışların ortaya çıkmasıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı bu süreçte ortaya çıkan en önemli yaklaşımdır. Merkeziyetçi, hiyerarşik dışı kapalı ve katı kuralcı bir örgüt yapısını savunan geleneksel yönetim anlayışı yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte hızla değişmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel yönetim anlayışının aksine âdem-i merkeziyetçi, yatay hiyerarşiyi esas alan ve esnek bir organizasyon yapısı öngörmektedir. Dünyada ki yeniden yapılanma hareketlerinde de bu eğilimler izlenmektedir. Daha etkin, daha verimli işleyen bir yapının tesisi amacıyla kamu yönetiminin örgüt yapıları yerelleştirilmekte; daha küçük ve daha etkin bir devlet için kamu yönetiminin örgütsel yapısının küçültülmesi amacıyla çalışmalar yapılmaktadır.

Yönetim anlayışındaki bu değişiklikler Türkiye'yi de etkilemiştir. Bu konular gerek siyasi platformda gerekse akademik platformda uzun süredir tartışılmaktadır. Ancak kamu yönetiminde bütüncül bir reform hareketinin gerçekleştirildiği söylenemez. 2004 yılına kadar ki reform hareketleri parça parça değişiklikler şeklinde olmuştur.

Türkiye'de en kapsamlı reform girişimi 59. Hükümet Dönemi'nde başlamıştır. Bu dönemde, diğer reform hareketlerinden farklı olarak, bütüncül bir yaklaşım sergilenmiştir. İlk önce KYTKT hazırlanarak reforma hâkim olacak anlayışın temel çizgisi oluşturulmuştur.

KYTKT incelendiğinde göze çarpan en önemli husus Türk kamu yönetimi sistemine yeni kamu yönetimi anlayışını getiriyor olmasıdır. Tasarıda yerel yönetimlere ilişkin önemli değişiklikler öngörülmüştür. Tasarı ile merkezi yönetimin görevleri tek tek sayılarak sınırlanmış, yerel yönetimlerin genel yetkili olmaları öngörülmüştür. Ayrıca bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması öngörülmüş, bu bakanlıkların gördüğü hizmetlerin bazılarının il özel idaresi, bazılarının ise belediye eliyle görülmesi öngörülmüştür. Bu anlamda tasarıda âdem-i merkeziyetçiliğe önem verildiği söylenilebilir.

KYTKT' de öngörülen yeni kamu yönetimi anlayışı(her ne kadar yasalaşamasa da) yerel yönetimleri ön plana çıkarmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu KYTKT' deki temel felsefeye uygun olarak yazılmıştır.

Yeni mevzuat değişikliği ile birlikte yerel yönetimler alanında önemli değişikliklere gidilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde; yerel yönetimlerin görevleri tek tek sayılmak yerine görev alanları sayılmıştır, merkezi yönetimin yerel yönetimlere müdahale edeceği durumlar sınırlanmıştır, yerel yönetimlerin kararları üzerindeki idari vesayet denetimi kaldırılmıştır; yerel yönetimlerin kendi kadrolarının ihdasını yapabilmesi, sözleşmeli personel çalıştırabilmesi sağlanmıştır ve yerel yönetimlerin teşkilat yapılarını belirleyebilmesine imkân tanınmıştır. Yerel yönetimlere halkın ve sivil toplumun katılımını artırıcı mekanizmalar öngörülmüştür ve yerel yönetimlerde yeni bir denetim sistemi oluşturulmuştur.

Ancak görev ve yetkilerin paylaşımında il özel idareleri alanında belirli problemler bulunmaktadır. Halen il özel idaresinin görev alanına giren bazı konularda merkezi yönetim de görevlidir. Bu durum il özel idarelerinin etkin ve verimli çalışamamayıışının temel sebebidir ve hala devam etmektedir.

Belediyeler yeni kamu yönetimi anlayışına il özel idarelerine nazaran daha kolay uyum sağlamaktadır. Bu durum Bilecik İl Özel İdaresi ve Bilecik Belediyesi personeli üzerinde uygulanan anket sonuçlarından da teyit edilmektedir. Belediye personeli yeni kamu yönetimi anlayışının değerlerini il özel idaresi personeline nazaran daha fazla benimsemektedir.

Katılımcı yönetim ve ekip çalışması açısından bakıldığında belediye personelinin %80'i katılımcı bir çalışma ortamında katıldığını düşünmekte, il özel idaresi personelinin ise %54,7' si bu yargıya katılmaktadır.

Çalışanlar arası hiyerarşi açısından belediye ve il özel idaresi karşılaştırıldığında il özel idaresinde, çalışanlar arası hiyerarşinin belediyeye oranla daha fazla olduğu saptanmıştır. Belediye personelinin %28,6 sı hiyerarşik bir ortamda çalıştığını düşünmekte iken bu oran il özel idaresinde %42'ye çıkmaktadır.

Vatandaş odaklı yönetim açısından bir değerlendirme yapıldığında ise belediyenin hemşehrilerin değişen ihtiyaçlarına uyum yeteneğinin daha yüksek olduğu saptanmıştır. Belediyenin hemşehrilerinin değişen ihtiyaçlarına uyum yeteneği %77,2 iken bu oran il özel idaresinde % 51,6'ya düşmektedir.

Açık ve şeffaf bir yönetim anlayışı bağlamında da değerlendirme yapılacak olursa olumlu yanıt verenlerin oranının belediyede % 71,5 olduğu görülmektedir. İl Özel İdaresinde bu oran % 51,6 olduğu gözlenmektedir. Belediye personeli bu alanda da il özel idaresi personelinden daha olumlu düşünülmektedir.

Rekabet odaklı yönetim açısından da belediye personelinin daha rekabetçi eğilimler taşıdığı göze çarpan hususlardan birisidir. Belediye personelinin % 54,2'si diğer kurumlarla rekabet içinde çalıştığına katılmakta iken bu oran İl Özel idaresinde %32,2'ye düşmektedir.

Belediye hizmet sunumunda özel sektörden, il özel idaresine nazaran daha fazla faydalanmaktadır. Belediye personelinin tamamına yakını(%97,1) bu konuda olumlu düşünürken bu oran il özel idaresinde %58,1'e düşmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında en önemli göre uygulamacılara yani memurlara düşmektedir. Çünkü yeni kamu yönetimi yönetimde bir zihniyet değişimini gerektirmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimlerde çalışan personelin sürekli eğitimlere tabi tutulması ve kendilerini geliştirebilmeleri için gerekli ortamın sağlanması gerekmektedir. Bu konuda da belediyenin il özel idaresine üstünlük sağladığı personelin verdiği cevaplardan anlaşılmaktadır. Belediye personelinin % 77,2'si çalıştıkları kurumda personelin gelişimine önem verildiğini düşünmektedir, bu oran İl Özel İdaresinde %48,4'e düşmektedir.

Sonuç olarak, dünyada kamu yönetimi alanında önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimler ülkemizi de etkilemiştir. Söz konusu değişimlere uyumun sağlanması amacıyla kamu yönetiminde reform yapılması gündeme gelmiştir. Bu kapsamda yapılan yerel yönetimler reformu 2005 yılında tamamlanmıştır. Reformun temel felsefesine yeni kamu yönetimi anlayışı hâkim olmuştur. Ancak reformun genel çerçevesini belirleyen, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri belirleyen KYTKT yasalaşmadığı için bazı alanlarda ikilikler devam etmektedir. Bunun en fazla

gözlendiği yer ise il özel idareleridir. İl özel idareleri halen üstlendikleri bazı görevleri tam olarak yerine getirememektedir. Belediyeler il özel idarelerine göre daha etkin çalışmaktadır. İl özel idarelerinin de böyle bir yapıya kavuşturulması için görevli oldukları alanlarda, faaliyet gösteren merkezi yönetim kuruluşlarının görev ve yetkilerinin yerel yönetimlere verilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ACAR, İ. Atilla ve Hüseyin Gül(2007), “1980 Sonrasında Kamusal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm”, 22. *Türkiye Mali Sempozyumu Bildiri Metni*.
- AKBULUT, Örsan Ö., “Belediye Yönetimi Reformu: Monolitik İktidar Yapısının Güçlendirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 1, s.7-31.
- AKDOĞAN, A. Argun(2007), “Habermas’ ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 4, s. 21-44.
- AKIN, H. Bahadır(1998), “Bilişim Teknolojilerinin Evrimi ve Bilişim Teknolojilerinin Çağdaş İşletmelerde Stratejik Yönetim Üzerinde Etkileri ”, *Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt. 8, Sayı.1, Adana, s.239- 255.
- AKSOY, Şinasi(2003), “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Editörler: YAYMAN, H., B. Aykaç ve Ş. Durgun, Yargı Yayınevi, Ankara.
- AKTAN, Coşkun Can(1998), “Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli”, *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, Editörler: AL, H., ve D.Dursun, İlke Yayıncılık, İstanbul, s.251-257.
- AKTEL, Mehmet ve Dilek Memişoğlu(2005), “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.21-38.
- AKTEL, Mehmet(2004), *Küreselleşme ve Kamu Yönetimi*, Asil Yayın ve Dağıtım, Ankara.
- AL, Hamza (2007), “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı. 4, s. 45-61

- AL, Hamza(2002), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.
- AL, Hamza(2004); “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=135>, 29/03/2007.
- AL, Hamza(2007), “Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 4, s.45–61.
- AL, Hamza(2007:a), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, Editörler: ERYILMAZ B., M. Eken ve M. L. Şen, Nobel Yayınları, Ankara, s. 1-23.
- ALICI, O. Veli(2007), “Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 4, s.7–20.
- ANAYURT, Ömer(2007), “Referandum Demokrasisi Sürecinde Türkiye’de Referandumsuz Yerel Demokrasi”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, Editörler: ERYILMAZ B., M. Eken ve M. L. Şen, Nobel Yayınları, Ankara, s.24-41. Ankara.
- ARAP, İbrahim(2006)“Belediye Reformunda Yasal ve Politik Süreç”, *Prof. Dr. Mehmet Ali Göktaş’a Armağan*, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, Editörler: ERYILMAZ, B. ve Z. T., Karaman, Birleşik Matbaacılık, İzmir, s.203- 227.
- ARICIOĞLU, M. Atilla (2003), “Rekabet Yönetime Neler Öğretir?”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Say. 10, s. 227-238.
- ARIKBOĞA, Erbay(2007), “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, Editörler: ERYILMAZ B., M. Eken ve M. L. Şen, Nobel Yayınları, Ankara, s.42-70.

- ARIKBOĞA, Erbay(2007:a), “Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı 1, s.31–54.
- ARON, Raymond(1997), *Sanayi Toplumu*, Çev., E. Gürsoy, İkinci Baskı, Dergah Yayınları, İstanbul.
- ARSLAN, İbrahim ve diğerleri(2007), “Küreselleşmenin Yerel Ekonomiler Üzerinde Etkileri”, *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı*, s.222- 229.
- ARSLANER, Abdullah(2006), “Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 453, s.47–67.
- AYDINLI, Halil İbrahim(2003), “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 5, s. 73–86.
- AYKAÇ, Burhan(2002), “21.Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Özel Sayısı, Ankara, s.15–23.
- AYSAN, A. Faruk, “Yönetişim ve Kurumlar Kavramlarının İktisat Literatüründeki Yükselişi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Ekonomi ve Dış Ticaret Politikaları Dergisi*, Cilt 2, Say 1, s.27–52.
- AZAKLI, Sedat ve Hüseyin Özgür(2005), “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.297-320.
- BALİ, B.Bülent(2007), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanmasına Mali Özerklik Perspektifinden Bir Bakış”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları,Ankara, s.523-540.
- BARANSEL, Atilla(1979), *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, Cilt: 1, İşletme İktisadi Enstitüsü 30. Yayınları, No: 9, İstanbul.

- BİLGİÇ, Veysel K.(2005), “Türkiye’de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.201-212.
- BİLGİÇ, Veysel(2003), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed. Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 13-23.
- BİRİCİKLİOĞLU, Hale ve Serdar Gülenler(2008), “Değişen Hesap Verebilirlik Anlayışı ve Türk Kamu Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Say 459, s. 203–224.
- CANMAN, A. Doğan(1993), *Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi*, TODAİE, Ankara.
- CLAVER, Enrigue ve diğerleri (2001), “Kamu Yönetiminde Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kültüre”, *Türk İdare Dergisi*, Çev. İbrahim Avcı- Uğur Kolsuz, Say. 432, s. 191–198
- COŞKUN, Bayram ve Turgay Uzun(2005), “İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.157-174.
- COŞKUN, Bayram(2004), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme”, *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye içinde*, Ed. Turgay Uzun-Serap Özen, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 89- 112.
- CRISTENSEN, Tom, Per Legreid (2002) “Yeni Kamu Yönetimi- Demokrasi İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, Çev. M. Akif Özer, Say.52, s. 135–166.
- ÇELİK, Kemal(2003), “E-Devlet ve Yeniden Yapılanma”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 440, s.149- 158.
- ÇEVİK, H.Hüseyin(2004), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık,2. Baskı, Ankara.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet(1993), “Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 407, s.69–96.

- ÇİFTEPINAR, Remzi(2006), “Yeni İl Özel İdaresi Yasasına Eleştirel Bir Bakış”, *Yasama*, s.123–145.
- ÇUKURÇAYIR, Akif ve Emine Sipahi(2003), “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50–51, s.35- 66.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve H. Tuğba Eroğlu(2005), “Yerel Yönetimler ve Performans Yönetimi”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.129- 156.
- DALBAY, Özkan (1999), “Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Misyon ve Vizyon”, *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri*.
- DEMİR, Oğuzhan; “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu”,
- DEMİR, Ömer ve Mustafa Acar(1997), *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, Vadi Yayınları, Ankara- 1997.
- DEMİREL, Demokaan(2006), “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, *Sayıştay Dergisi*, sayı 60, s.105-127.
- DERDİMAN, R. Cengiz(2007), “İl Özel İdaresi Kanunun Uygulanmasında Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.3-24.
- DİNÇER, Ömer ve Cevdet Yılmaz(2003), *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I*, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- DİNÇER, Ömer(1998), “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, Editörler: AL, H., ve D.Dursun, İlke Yayıncılık, İstanbul, s.289-307.
- DİNÇER, Ömer(2007), “Kamu yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Çerçeve Dergisi*, Sayı 44, MÜSİAD.

- DPT(Devlet Planlama Teşkilatı)(2000), *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT(Devlet Planlama Teşkilatı)(2001), “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Ankara.
- DRUCKER, Peter F.(1993), *Kapitalist Ötesi Toplum*, Çev. Belkıs Çorakçı, İnkilap Kitabevi, İstanbul.
- Drucker, Peter F.(2000), 21. *Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları*, Çev., BAHÇIVANGİL, İ., G. Gorbon, Epsilon Yayınları, İstanbul.
- DU GAY, Paul(2002), *Bürokrasiye Övgü*, Çev., YILDIRIM, E., S. Bayraktar, S. Çalış ve İ. Haşlak, Değişim Yayınları, Sakarya.
- DURSUN, Davut(1999), *Demokratikleşemeyen Türkiye*, İşaret Yayınları, İstanbul.
- DURSUN, Davut(2002), *Siyaset Bilimi*, Beta Basım, 1. Baskı, İstanbul.
- EKEN, Musa ve M. Lütfi Şen(2005), “Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s. 109-128.
- EKEN, Musa(1994), “Kamu Yönetiminde Gizlik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 2, s.25-54.
- EKİCİ, Birol ve M. Cem. Toker, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 1, s.5-28.
- ERBATAK, Ülkü(1998), “İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılanması”, *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, Editörler: AL, H., ve D.Dursun, İlke Yayıncılık, İstanbul, s.309-318.
- ERDOĞAN, Mustafa(2001), *Anayasal Demokrasi*, Gözeden Geçirilmiş 4. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- EREN, Veysel (2003), “Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabetin Mekanizmaları”, *AÜSBF Dergisi*, Cilt 58, Sayı 4, s. 83-105.

- EREN, Veysel (2006), “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, *AÜSBF Dergisi*, Cilt 61, Say. 3, s. 55–70.
- EREN, Veysel(2001), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimler: Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerine Bir Araştırma*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- EREN, Veysel(2004), “Yönetim Anlayışındaki Değişmenin Nedenleri ve Yeni Yönetim Kültürü”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 445, s. 85- 100.
- EREN, Veysel(2006:a), “Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, *Öneri Dergisi*, Cilt 7, Sayı 25, s. 255–267.
- ERYILMAZ, Bilal(2003), “Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Editörler: YAYMAN, H., B. Aykaç ve Ş. Durgun, Yargı Yayınevi, Ankara, 185-192.
- ERYILMAZ, Bilal(1992), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal(1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal(2002), *Kamu Yönetimi*, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, Erkam Matbaacılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal(2004), *Bürokrasi ve Siyaset*, 2. Basım, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal(2007), “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi”, *Dönüşüm Sürecinde Türkiye/ Aktörler Alanlar, Sorunlar*, Ed. DURSUN, D., H.,AL, ve B. Duran Alfa Yayınları, İstanbul, s. 526- 544.
- FARAZMAND, Ali, “Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Kamu Yönetimi”, Çev. Mustafa Kara, *Türk İdare Dergisi*, Say.454,s.51–74.
- GİRİTLİ, İ., P. Bilgen ve T. Akgüner(2006), *İdare Hukuku*, İkinci Basım, Der Yayınları, İstanbul.

- GÖZEL, Kadir Akın (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Nedir?”, *Türk İdare Dergisi*, Say.438, s. 195-208.
- GÖZLER, Kemal(2006), *İdare Hukukuna Giriş*, Beşinci Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- GÜLER, B.Ayman, “Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi”, *Görüş*, Mart, TÜSİAD, s.24–30.
- GÜZELSARI, Selime(2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu işletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *AÜSBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi*.
- HALİS, Muhsin ve Mehmet Tekinkuş (2003), “Kamuda Performans Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 169–201
- <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=134>, 29/03/2007.
- İNANÇ, Hüsamettin ve Muhittin Demiray(2004), “Siyasal Bir İdeoloji Olarak Neo-Liberalizm”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 11, s. 163–184.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayınları, No: 238.
- KARATAŞ, Halil (2007), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Say. 24, s. 88-91.
- KAYA, Erol(200??), *Kurum Yönetiminden Kent Yönetimine*, Plato Danışmanlık, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen(1992), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen(2002), *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, 7. Baskı, Ankara.
- KOCACIK, Faruk(2003), “Bilgi Toplumu ve Türkiye”, *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt. 27, Sivas, s.1–10.
- KONGAR, Emre(2003), *Küresel Terör ve Türkiye*, 7. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- KÖSE, Elifhan(2004), “Yeni Bir İktidar Tarzı Olarak Liberal Yönetim Zihniyeti ve Beşeri-Sosyal Sermaye Kavramı”, 3. *Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim*

Kongresi Bildiri Metinleri, Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 25-26 Kasım, Eskişehir, s.41-47.

KÖSECİK, Muhammet ve Ferihan Yıldırım(2001), “Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 437, s.31–52.

KÖSECİK, Muhammet ve Hüseyin Özgür(2005), “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.1-20.

KÖSEOĞLU, Ö., C. Selek ve F. Yurttaş(2005), “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık”, *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya, s.143-162.

LEBLEBİCİ, Doğan Nadi(2001), “Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin Kimlik Krizine Yeni Bir Bakış”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 25, No: 1, s. 15–24.

MAHMUTOĞLU, Abdülkadir(2005), “Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 447, s. 13- 34.

MENGİ, Ayşegül(1997), “Kamu Yönetimindeki Yeni Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, *AÜSBF Dergisi*, Cilt 2, No 1–4, s.504–514.

MOUZELIS, N.D. (2003), *Örgüt ve Bürokrasi*, Çev. H. Bahadır Akın, Çizgi Kitabevi, Konya.

ORTAYLI, İlber(2004), *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 18. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

ÖKE, M. Kemal, Sait Say, “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi”,
<http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimi/mkepdf/5.pdf>,
(03.10.2007).

- ÖKMEN, Mustafa ve Diğerleri(2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, *Kamu Yönetimi*, Der. Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur(2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği ”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 3- 45.
- ÖNER, Şerif(2001), “Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi ”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt.3, Sayı.2, İzmir.
- ÖNER, Şerif(2005), “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.57-88.
- ÖZDEMİR, Dilek(2007), “Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları ve Yönetişim”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları,Ankara, s.313-333.
- ÖZDENKOŞ, Demet(1999), “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt.99, Sayı 2, s.77-95.
- ÖZEL, Mehmet(2007), “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Desantralizasyon Düşüncesi ve Gelişimi- Gelişmekte Olan Ülkeler Bağlamında Bir Yaklaşım-”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, Editörler: ERYILMAZ B., M. Eken ve M. L. Şen, Nobel Yayınları, Ankara, s.411-445.
- ÖZER, M. Akif(2005), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi ”, *Sayıştay Dergisi*, Say. 59, ss. 3- 46.
- ÖZER, M. Akif(2005), *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayıncılık,
- ÖZER, M. Akif(2007), “Liberalizm ve Kamu Yönetiminde Etkinlik”, *Kamu Yönetimi Yazıları*, Editörler: ERYILMAZ B., M. Eken ve M. L. Şen, Nobel Yayınları, Ankara, s.446-474.

- ÖZGÜR, H., P.S. Yavuzçehre ve M. Cigeroğlu, "Türkiye’de Orta Ölçekli ve Metropol Alanların Yönetimi", *Kamu Yönetimi Yazıları*, Editörler: ERYILMAZ B., M. Eken ve M. L. Şen, Nobel Yayınları, Ankara, s.475-513.
- ÖZGÜR, Hüseyin(2007), "Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.64-99.
- ÖZTEKİN, Ali(2007), "Devletin Asli ve Sürekli Görevleri(Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 79, Sayı 445, s. 1- 11.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2006), "Kamu Sektöründe Performans Ölçümü ve Karşılaşılan Sorunlar", *Amme İdaresi Dergisi*, Say. 39, s. 81-101.
- PALABIYIK, Hamit, "Kamu Yönetimi: Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Gereği", <http://biibf.comu.edu.tr/kamugundemi.pdf>, 03.06.2008.
- PARLAK, Bekir(2005), "Tarihi Reform Sürecinde İl Özel İdareleri", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.175-200.
- PARLAK, Zeki(2004), "Sanayi Ötesi Toplum Teorilerinin Eleştirel Bir Değerlendirmesi",*Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Kocaeli, s. 95-125.
- PEHLİVAN, Osman(2002), *Kamu Maliyesi*, Derya Kitabevi, Trabzon.
- POLATOĞLU, Aykut(1994), "Kamu Yönetiminde Bilgisayar Kullanma Alanları ve Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 4, s.63- 81.
- SALLAN, Gül Songül (1999), "Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri", TODAİE Bildirileri.
- SANDER, Oral(2002), *Siyasi Tarih: İlkçağlardan 1918’e*, İmge Kitabevi, Ankara.
- SARAN, Ulvi, "Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi", <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/saran2.pdf> , (10/03/2008).

- SEVİNÇ, İsmail(2007), “Kamu Kurumlarında Bilgi Teknolojileri Kullanımı ve Bunların Çalışanların Fiziksel ve Psikolojik Durumlarına Etkileri”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, Cilt II, Sayı 1, s.21- 31.
- SERTER, Nur(1994), *Türkiye'nin Sosyal Yapısı*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- ŞAYLAN, Gencay(2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerinde Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 2, s.1- 22.
- TAYLOR, Frederick W. (2007), *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, Çev.H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.
- TESEV(2004), *Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağı TESEV Değerlendirme Raporu*.
- TONTA, Yaşar ve M. Emin Küçük(2005), “Sanayi Toplumundan Bilgi Topluma Geçiş Sürecinde Temel Dinamikler ”,
- www.kutuphaneci.org.tr/web/node.php?action=6&type=6&target=contentShow&id=1497&node_id=310, (22.02.2007).
- TOPRAK, Zerrin(1990), “İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 387, s.151–162.
- TOPRAK, Zerrin(2001), *Kent Yönetimi ve Politikası*, İzmir.
- TORLAK, S. Evinç ve Yasin Sezer(2005), “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s. 89-108.
- TORTOP, N., B. Aykaç, H.Yayman ve A. Özer(2006), *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TUTUM, Cahit(1993), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Editörler: YAYMAN, H., B. Aykaç ve Ş. Durgun, Yargı Yayınevi, Ankara, s.441-457.
- TUZCUOĞLU, Ferruh(2003), *Metropolitan Yönetim*, Sakarya Kitabevi, Sakarya.

TUZCUOĞLU, Ferruh(2007), “Metropolitan Yönetim Nereye?”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II*, Editörler: ÖZGÜR, H., ve, M. Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, s.48-63.

ULUSOY, AHMET ve Tekin Demir(2002), **Mahalli İdareler Maliyesi**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ÜSTE, Rabia Bahar(2005), “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 448, s.49–60.

ÜSTÜNER, Yılmaz (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Say. 33, s. 15-33.

ÜSTÜNER, Yılmaz (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Say. 33, s. 15–33.

VAROL, Mahmut, Kamuda Yeniden Yapılanma Çerçevesinde Personel Rejimi ve Organizasyon Yapılarına Genel Bakış,

<http://www.demud.org.tr/uzmanbakis/2/mvarol.pdf> (30.03.2008).

WEBER, Max (2006), Bürokrasi ve Otorite, Çev. H. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.

YAYMAN, Hüseyin(2000), “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı.3, s.135–156.

YENİCE, Ebru (2006), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, Say. 61, s. 57–68.

YILDIRIM, Murat(2004), “Küreselleşme Sürecinde Egemenlik”, *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt.28, No:1,Sivas, s. 35–48.

YILMAZ, Abdullah ve Raci Kılavuz(2002), “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, s. 17- 31.

YÜKSEL, Fatih(2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı ”, *Kamu Yönetimi*, Derleyen: YILMAZ, A. ve M. Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara.

YÜKSEL, Fatih(2007), “Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yeni İşlevleri”, *AÜSBF Dergisi*, Cilt 62, Sayı 1, s.279–298.

EKLER

EK.1 Anket Formu

Değerli personel,

Cevaplayacağınız bu anket “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”nın yerel yönetimler üzerindeki etkisini ölçmek amacıyla yapılmaktadır. Ankete verdiğiniz cevaplar yüksek lisans tez çalışması için veri olarak kullanılacaktır. Anketler toplu olarak değerlendirileceğinden isminiz ya da çalıştığınız birimin adı sorulmamıştır. Bu sebeple sorulara samimi olarak cevap vermenizi rica ederim.

Günümüzde küreselleşme, bilgi teknolojilerinin değişimi, insanların ihtiyaçlarındaki çeşitlenme, hızlı nüfus artışı ve demokrasi anlayışındaki değişmelerin bir sonucu olarak yönetim düşüncesinde de önemli değişiklikler meydana gelmektedir. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren yönetim düşüncesi hızla değişmeye başlamıştır. ABD ve Avrupa’nın birçok ülkesinde, kamu sektörünün hizmet, strateji ve kültür değerleri değişmiştir. Kamu sektöründe ağır işleyen, katı bürokratik ve dünyadaki değişime uyum sağlayamayan yönetim yapıları yerine; vatandaş odaklı çalışan, rekabetçi, etkili, verimli ve ekonomik, hızlı işleyen; açık ve şeffaf yönetim anlayışının hâkim olduğu bir yönetim kültürü tercih edilir hale gelmiştir.

Yukarıda bahsedilen değişiklikler ülkemizi de etkilemiştir. Bu çevrede “5393 Sayılı Belediye Kanunu”, “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ve “5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” çıkarılmıştır. Çalışma ile söz konusu kanunların yerel yönetimlerin işleyişini ne ölçüde etkilediğinin ölçülmesi amaçlanmaktadır.

Bir sonraki sayfada cevaplayacağınız anket yer almaktadır. Ankette yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili yargılar yer almaktadır. Yargıların yanında 1,2,3,4 ve 5 numaralı kutucuklar verilmiştir. Yargıları aşağıdaki açıklamayı dikkate alarak, X işareti ile kutucukları işaretleyerek cevaplayınız.

1) Kesinlikle Katılmıyorum 2) Katılmıyorum 3) Kararsızım

4) Katılıyorum 5) Kesinlikle Katılıyorum

Anketi cevaplamak için vakit ayırdığınızdan dolayı teşekkür eder, çalışmalarınızda başarılar dilerim.

Şevket KAHRAMAN

ANKET SORULARI ²³		1	2	3	4	5
1.	Kurumunuzda, çalışanların katılımını teşvik eden bir çalışma ortamı mevcuttur.					
2.	Kurumunuzda, işle ilgili konularda, çalışanların bireysel düşüncelerini ifade edecek ortam yaratılmakta ve çalışanların eleştirilerinden faydalanılmaktadır.					
3.	Kurumunuzda, çalışanlar arası iletişimde hiyerarşi dikkate alınmamaktadır.					
4.	Kurumunuzda, çalıştığınız birime ilişkin düzenlemeler yapılırken fikir ve düşünceleriniz dikkate alınmaktadır.					
5.	Kurumunuzda, bilgi akışı yukarıdan aşağıya doğru işlemektedir.					
6.	Kurumunuzda, işle ilgili bir problemi yetkinizi aşarak çözmeniz hoşgörü ile karşılanır.					
7.	Kurumunuzun, hemşehrilerinizin değişen ihtiyaç ve beklentilerine uyum yeteneği çok yüksektir.					
8.	Kurumunuzda, hemşehrilerinizin ihtiyaç ve taleplerini tespit etmek için araştırmalar yapılmaktadır.					
9.	Kurumunuzda verilen hizmetler ve yapılan işlerle ilgili olarak müşteri memnuniyeti anketi düzenlenmektedir.					
10.	Kurumunuzda, açık ve şeffaf bir yönetim anlayışı uygulanmaktadır.					
11.	Kurumunuzun faaliyetleri ile ilgili bilgi ve belgeler internet sitenizde ve diğer kaynaklarda düzenli olarak hemşehrilerinize duyurulmaktadır.					
12.	Kurumunuzda yürütülen faaliyetlerle ilgi bilgi ve belgeler, istedikleri takdirde, ilgililerine verilmektedir.					
13.	Kurumunuzda yapılan işler, yasalara uygun olmasının yanında sonuçları da esas alınarak değerlendirilmektedir.					
14.	Yaptığınız işlerin hukuka ve kurallara uygun olması sizin için yeterlidir.					
15.	Kurumunuzda yapılan işlerde geleneksel prosedürler ve süreçler işletilmemekte, işler en hızlı şekilde yapılmaya çalışılmaktadır.					
16.	Kurumunuz, kamu hizmetlerini daha etkin şekilde sunabilmek için bazı hizmetleri özel sektör kuruluşlarına gördürmektedir.					
17.	Kurumumuz hizmet sunarken, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile rekabet içinde çalışmaktadır.					
18.	Kurumumuz diğer kamu kurum ve kuruluşları ile hizmet karşılaştırması yapmaktadır.					
19.	Kurumunuzda personelin gelişmesine önem verilmektedir.					
20.	Kurum personelinin en iyi şekilde yetişmesini sağlamak için hizmet içi eğitime önem verilmektedir ve bunun için seminerler ve eğitim programları düzenlenmektedir.					
21.	Kurumunuzda çalışanlar arasında rekabet teşvik edilmektedir.					
22.	Kurumunuzda, yüksek performans sağlayan personel ödüllendirilmektedir.					

²³ Anket soruları Veysel Eren'in doktora tezi çalışması "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı(Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)" dan faydalanılarak hazırlanmıştır(Bkz. Eren: 2005).

ÖZGEÇMİŞ

Şevket Kahraman 03.08.1983 Bilecik doğumludur. İlköğrenimini Bilecik Edebali İlkokulu'nda, orta ve lise öğrenimini ise Bilecik Anadolu Lisesi'nde tamamladı. 2001 yılında girdiği Sakarya Üniversitesi İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2005 yılında mezun oldu. Kendisi halen aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans öğrencisidir.