

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



**YEREL YÖNETİMLERDE ÇATIŞMA
YÖNETİMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN
PROF. DR. AYDIN USTA

HAZIRLAYAN
UĞUR KURAK

MALATYA 2019

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ

YEREL YÖNETİMLERDE ÇATIŞMA YÖNETİMİ

YÜKSEK LİSANS

Uğur KURAK

DANIŞMAN
Prof. Dr. Aydın USTA

MALATYA, Şubat 2019

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**YEREL YÖNETİMLERDE
ÇATIŞMA YÖNETİMİ**
YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Prof. Dr. Aydın USTA

HAZIRLAYAN

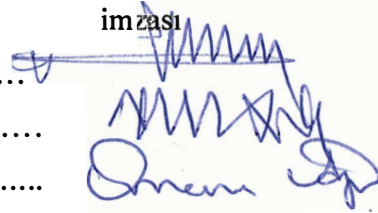
Uğur KURAK

Jürimiz 13.02.2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda bu yüksek lisans/ doktora tezini (oybirliği /oyçokluğu) ile başarılı bulunarakAnabilim, Bilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyelerinin Unvan Ad Soyadı

1. Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK.....
2. Prof. Dr. Aydın USTA.....
3. Dr. Öğr. Üyesi Osman AĞIR.....

imzası



İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun tarih vesayılı kararıyla bu tezin kabulü onaylanmıştır.

Prof. Dr. Mehmet KUBAT
Sos al Bilimler Enstitüsü Müdürü

ONUR SÖZÜ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Yerel Yönetimlerde Çatışma Yönetimi” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere uygun şekilde tarafımdan yazıldığını, yaralandığım eserlerin tamamının metin içinde ve kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterildiğini belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Uğur KURAK



ÖNSÖZ

İnsanların etkileşimde bulunduğu her ortamda çatışma kaçınılmazdır. Sosyal etkileşimin doğal bir sonucu olan çatışma, örgütsel yaşamın da bir gerçeğidir. Var olmak, hayatta kalmak, korunmak gibi temel insani ihtiyaçları karşılamak için insanlar birlikte yaşama gereği duyup, kabileler, beylikler, örgütler ve devletler kurmuşlardır. Geçmişten günümüze kadar insanlık tarihinin her döneminde kendine gösteren çatışma, yönetim açısından çok büyük bir etki alanına sahiptir. Toplu yaşamının ortaya çıkardığı bir takım problemleri aşmak ve onları kontrol altında tutmak, yönetimi zorunlu kılmıştır. Yönetiminde en önemli bileşenlerinden olan çatışma yönetimi modern insanlık tarihi sürecinde ortaya çıkan yönetim teorilerinin hemen hemen hepsinde yerini almıştır.

Bu çalışmanın oluşturulmasında ve her aşamasında yol gösteren ve çeşitli tavsiyelerde bulunarak tezin şekillenmesini sağlayan çok değerli danışman hocam Prof.Dr. Aydın USTA'ya teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Çalışma esnasında bana yardımcı olan tüm hocalarıma, arkadaşlarıma, mesai arkadaşlarıma, Ahmet Zeki GÜL'e Abdullah ÇELİK'e sevgi ve şükranlarımı sunarım. Çalışmanın her aşamasında büyük fedakarlık gösteren, yardımcı olan, destekleyen, büyük sabrıyla bana sürekli moral veren değerli eşim Büşra'ya ve biricik kızım Ada'ya sonsuz teşekkürler.

Uğur KURAK

ÖZET

Çatışma, sosyal yaşamın bir parçası olarak kabul edilmektedir. Çatışma yönetimi, birey ve örgüt gelişimi için pozitif sonuçlara ulaşmayı ve negatif sonuçları engellemeyi amaçlar. Çatışmanın olmadığı ortamlar sağlıklıdır, gelişime ve yeniliklere de açık değildir. Çatışma kaçınılmaz ise yapılması gereken, çatışmanın sonucunda ortaya çıkan olumlu çıktıları kullanabilmek, onu bir fırsat olarak değerlendirebilmek ve olası yıkıcı sonuçlarını engellemektir.

Yapılan bu araştırmada “çatışma” kavramı yönetim bilimi çerçevesinde ele alınmış ve örgütler düzeyinde incelenmiştir. Araştırmanın amacı; yerel yönetimlerde yönetici ve çalışanların yaşadığı çatışma nedenlerini ve çatışma sürecinde kullanılan çözüm yollarını ve bunların çözümünde tercih edilen çatışma yönetim tarzları ile arasındaki ilişkileri tespit etmektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yönetici, Çatışma, Çatışma Yönetimi, Örgüt

ABSTRACT

Conflict is considered as a part of social life. Conflict management aims to reach positive results for personal and organizational development and to prevent negative results. The society which conflict does not exist is unhealthy and these societies are not open to development and innovation. If conflict is unavoidable, the necessary step to take is to use conflict results as an advantage and opportunity to prevent its destructive results.

In this study, the concept of “conflict” was handled in the framework of methodology and examined in all the levels of business (organizations). The purpose of this thesis is to determine the causes of conflict that personnel engaged in with each other and conflict management styles that are utilized by them during conflict period, whether causes of conflict and conflict management styles were differed according to demographic factors and whether the relationship between these causes of conflict and conflict management styles is available.

Key Words: Local Government, Manager, Conflict, Conflict Management, Organization.

İÇİNDEKİLER

KABUL ONAY	i
ONUR SÖZÜ	ii
ÖNSÖZ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
ÇİZELGELER LİSTESİ	x
1. GİRİŞ	1
2. ARAŞTIRMANIN SORUNSAĞI	2
2.1. Araştırmanın Amacı	2
2.2. Araştırmanın Yöntemi.....	2
2.3. Araştırma Soruları.....	2
2.4. Araştırmanın Önemi.....	3
3. YEREL YÖNETİMLER KAVRAMI VE ÇATIŞMA KAVRAMI	4
3.1. Yerel Yönetim Kavramı	4
3.2. Anayasa’da Yerel Yönetimler	4
3.3. Yerel Yönetim Kuruluşları.....	6
3.3.1. İl Özel İdaresi.....	6
3.3.1.1. İl Özel İdaresi’nin Görevleri.....	7
3.3.1.2. İl Özel İdaresi’nin Organları.....	8
3.3.1.3. İl Özel İdaresi Örgütü	13
3.3.1.4. İnsan Kaynakları Yönetimi.....	14
3.3.1.5. Denetimi.....	15
3.3.1.6. Mali Yapısı.....	16
3.4. Belediye Yönetimi.....	16
3.4.1. Belediye Yönetimi’nin Görevleri.....	20
3.4.2. Belediye Yönetimi’nin Organları.....	22
3.4.3. Belediye Yönetimi’nin Mali Yapısı	26
4. YEREL YÖNETİMLERDE YETKİ	27
4.1. Klasik Yönetim İlkeleri ve Yerel Yönetimler	27
4.1.1. Merkezden Yönetim İlkesi.....	27

4.1.2. Yetki Genişliği İlkesi	28
4.1.3. Yerinden Yönetim İlkesi ve Yerel Yönetimler.....	28
4.2. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Kriterler.....	30
4.3. Yerel Yönetimleri Tanımlama Çabaları	32
4.3.1. Hizmet Merkezli Tanımlama Çabası.....	32
4.3.2. Topluluk Merkezli Tanımlama Çabası	34
4.4. Merkezi Devletin Revizyonu ve Yerel Yönetimler	36
4.4.1. Subsidiyarite İlkesi ve Yerel Yönetimler.....	36
4.4.2. Governance İlkesi ve Yerel Yönetimler.....	37
4.5. Yerel Yönetime Yaklaşımın Belirlenmesi	38
4.5.1. Yerellik ve Topluluk Üzerine	38
4.5.2. Bütüncül Bir Yaklaşım Denemesi Ya da Yerel Yönetimin Öncesi ve Sonrası	40
4.6. Yerel Yönetimlerin Ölçek Sorunu	42
4.7. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi.....	43
4.7.1. Yerel Yönetimlerde Özerklik ve Denetim Sorunu	43
4.7.2. Yerel Yönetimlerin Siyasal Boyutu.....	44
4.8. Türkiye’de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi	46
4.8.1. Türkiye’deki Yerel Yönetim Birimleri	46
4.8.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Üzerindeki Vesayet Denetimi.....	47
4.8.2.1. İdari Vesayet Denetimi.....	48
4.8.2.2. Mali Vesayet Denetimi.....	48
4.8.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasi Karakteri	51
4.8.3.1. Türkiye’ye Özgü Siyaset	51
4.8.3.2. Yerel Yönetimler Üzerinde Siyaset Yasağı.....	53
4.9. Temsil Krizi ve Yönetime Katılma Olgusu	54
4.9.1. Yönetime Katılma.....	54
4.9.2. Yönetime Katılmanın Ön Koşulları ve Katılma Düzeyleri.....	55
4.9.3. Ölçek Sorunu	59
4.9.3.1. Ölçek Katılım İlişkisi	59
4.9.3.2. Ölçek Büyümesi ve Bireysel Özgürlük.....	61
4.10. Çatışma Kavramı	64

4.10.1. Başlıca Çatışma Türleri	66
4.10.2. Bireyler Arası Çatışmalar	66
4.10.3. Gruplar Arası Çatışmalar	66
4.10.4. Örgütler Arası Çatışmalar	67
5. YEREL YÖNETİM VE MERKEZİ YÖNETİMİN GÖREV PAYLAŞIMI VE ÇATIŞMA YÖNETİMİ	68
5.1. Yerel Yönetimlerin Görevleri	68
5.2. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetim Arasındaki Görev Bölüşümünde Uygulanan Kriterler.....	69
5.2.1. İktisadi Kriterler	70
5.2.2. Geleneksel Kriterler	72
5.3. Merkezi Yönetim Tarafından Verilen Hizmetler.....	72
5.4. Yerel Yönetim Tarafından Verilen Hizmetler	74
5.5. Yerel Yönetimlerde Çatışma Yönetimi	77
5.5.1. Yerel Yönetimlerde Çatışma Nedenleri.....	77
5.5.1.1. Kaynakların Sınırlı Olması.....	77
5.5.1.2. Amaç Farklılıkları	77
5.5.1.3. Kararların Ortaklaşa Alınması	78
5.5.1.4. Yönetim Alanı ile İlgili Belirsizlik	78
5.5.1.5. Ödüllendirme Sistemleri	78
5.5.1.6. İletişim Problemleri	78
5.5.1.7. Denetim Biçimi	79
5.5.1.8. Değişim ve Belirsizlik.....	79
5.5.1.9. Yönetim Tarzındaki Farklılıklar.....	79
5.5.1.10. Statü Farklılıkları	79
5.5.1.11. Örgütün Büyüklüğü.....	80
5.5.2. Çatışmada Yerel Yönetimler	80
5.5.3. Çatışmanın Yerel Yönetimlerde Yarar Ve Sakıncaları	81
5.5.4. Yerel Yönetimlerde Çatışmanın Yönetilmesi	82
5.5.5. Daha İyi Yönetmek İçin Bilinmesi Gerekenler	82
5.5.5.1. Çatışma Türleri ve İlgili Riskleri	82
5.5.5.2 Çatışma Yönetiminin Aşamaları	83

5.5.5.3. Çatışma Yönetiminde Başvurulabilecek Çözüm Stratejileri.....	86
5.5.5.4. Çatışmalar Nasıl Yönetilmeli?	87
5.5.6. Somut Olarak Çatışma Çözüm Yolları	90
5.5.7. Çatışmanın Önlenmesi	92
SONUÇ	95
KAYNAKÇA.....	97



ÇİZELGELER LİSTESİ

Çizelge 1. Stratejik Analiz Matrisi	85
---	----



1. GİRİŞ

İnsanlık tarihi kadar eski bir geçmişe sahip olan çatışma kavramı, insanın ve insan ilişkilerinin olduğu her yerde ve her zaman diliminde var olmuştur. Çatışma bazen bireyler arasında, bazen gruplar, örgütler ve yerel yönetimler arasında bazen de milletler ve devletler arasında yaşanmıştır. Tüm bu etki alanı ve beraberinde getirdiği sonuçlar çatışmanın incelenmesini ve onun yönetilmesini zorunlu hale getirmiştir.

İnsanın var olduğu her yerde çatışma potansiyeli de mevcuttur. Belirli amaçları gerçekleştirmek için insanlar tarafından kurulan ve bu amaçlara yine bünyesinde barındırdığı insanlar vasıtasıyla ulaşabilecek olan örgütler için de çatışmanın yönetilmesi hayati öneme sahiptir. Gerçekten de sonuçları bakımından yerel yönetimler için önemli tehditler ve fırsatlar taşıyan çatışma, yönetim biliminin çalışma alanına ilk yönetim teorilerinin ortaya atıldığı dönemlerden itibaren girmiştir.

Yönetimin görevi, çatışmayı yerel yönetimlerin amaçlarına hizmet edecek biçimde yönetmektir. Etkili bir çatışma yönetimi, çatışmanın olumsuz etkilerinin en düşük düzeye indirildiği, olumlu etkilerinin ise en yüksek düzeye çıkarıldığı bir ortamın yaratılmasını gerekli kılar. Bunun için çatışmaya yol açan faktörlerin neler olduğunun bilinmesi, hangi çatışma türü ile karşı karşıya olunduğunun saptanması ve çatışmayı yönetmekte kullanılacak en uygun stratejinin belirlenmesi gerekir.

Yerel yönetimlerde çalışanlar arasında uyumlu bir birlikteliğin sağlanması, işlerin düzenli bir şekilde yürümesi, çalışanların motivasyonunun ve iş verimliliğinin yüksek olması yönetimlerce istenen bir durumdur. Bunu sağlayabilecek en etkili yöntemlerden biri de, çatışmaların yöneticiler tarafından, içinde bulunulan duruma uygun olarak yönetilmesidir.

Çatışmanın çözümüne ilişkin izlenen yöntemlerden eğitim ve ortak hedefler belirleme, tarafların ikna edilmesi, taraflar arasında orta yol bulunması ve yetki sorumluluk dağılımının yeniden belirlenmesi en çok belirtilen yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yöntemler çatışma yönetim stratejilerinden uzlaşma ve problem çözme stratejilerinin daha çok kullanıldığını göstermektedir.

2. ARAŞTIRMANIN SORUNSAI

Araştırma amacı, yöntemi, önemi için yerel yönetimlerle ilgili bazı sorulara cevap aramak için yapılmıştır.

2.1. Araştırmanın Amacı

Yerel yönetimlerde çatışma yönetiminin önemini ortaya koyarak, çatışma yönetiminin örgütsel etkililik, verimlilik ve performansa katkılarını göstermektir. Bu çerçevede çalışma içerisinde yerel yönetimlerde yaşanan çatışmaların boyutu, düzeyi, nedenleri ayrıntılı bir biçimde incelenmektedir.

2.2. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma, yerel yönetimlerdeki yaşanan çatışmaları teorik olarak ele almaktadır. Bu bağlamda araştırmada dolaylı ve alıntısız araştırma yöntemi kullanılmıştır. Bu yöntem çerçevesinde yerli ve yabancı literatür taranmıştır. Bu literatüre dayalı olarak da ikincil veri analizi yapılmıştır.

2.3. Araştırma Soruları

Bu araştırmada aşağıdaki sorulara yanıt aranılmaktadır:

- Yerel yönetimlerin özellikleri nelerdir?
- Yerel yönetimlerde ne tür çatışmalara rastlanmaktadır?
- Yerel yönetimlerde görülen çatışmaların nedenleri nelerdir?
- Yerel yönetimlerde görülen çatışmaların yarar ve sakıncaları neler olabilir?
- Yerel yönetimlerde uygulanması gereken çatışma yönetiminin ilkeleri neler olmalıdır?
- Bir çatışma yönetiminin aşamaları neler olabilir?
- Bir çatışma yönetimi sorunlarının çözüm yolları nelerdir?

2.4. Araştırmanın Önemi

Araştırma yerel yönetim birimlerine “çatışma yönetimi” konusunda teorik bilgiler sunmaktadır. Yerel yönetim birimlerine gerekli bilgileri sunması bakımında araştırmanın yararlı olduğu düşünölmektedir.



3. YEREL YÖNETİMLER KAVRAMI VE ÇATIŞMA KAVRAMI

Yerel yönetim il, belediye veya köy halkının buradaki ortak yerel ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları buradaki halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisi mahalli idare olarak tanımlanır.

3.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimler demokrasinin temel kurumları olarak görülmektedirler. Yerel yönetimler halkın yönetime katılmasını sağlayan ve halka kendi kendilerini yönetme erdemi kazandıran en önemli kuruluşlar olmalarının yanında, demokrasinin en etkin bir şekilde hayata geçirildiği kuruluşlardır. Yerel Yönetimler düzeyinde temsilciler ile seçmenler arasındaki coğrafi ve toplumsal uzaklığın, ulusal düzeye oranla daha az olmasının, demokrasi kuramının öngördüğü hem “gerçek bir seçme sürecinin hem de etkili bir halk denetimini gerçekleşmesini sağladığı ileri sürülmektedir (Çiftçi, 1996: 6).

3.2. Anayasa’da Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, bir anayasal kavramdır. 1876 Anayasası dâhil diğer bütün anayasalar, yerel yönetimlerle ilgili hükümlere ve ilkelere yer vermiştir. Ancak 1982 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili düzenlemesi, diğer anayasalara göre daha geniş kapsamlıdır (Özer, 1986: 12).

1982 Anayasası'nın "İdarenin Kuruluşu" kenar başlığı altında "merkezi idare" ve "mahalli idareler" yer almaktadır. Anayasanın merkezi yönetim ile ilgili düzenlemesi kısa olduğu halde, yerel yönetimlerle ilgili maddesi, oldukça uzun düzenlenmiştir. Bu da yerel yönetimler konusundaki tartışma ve endişelerden kaynaklanmış olmalıdır; Anayasa'daki düzenlemeye göre yerel yönetimlerin özellikleri şöyle belirlenebilir (Eryılmaz, 2008: 12).

- Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.
- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle belirlenir.
- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.
- Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir.
- Yerel yönetimlerin seçimleri beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idare organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel ve ara seçimler, milletvekili genel ve ara seçimleriyle birlikte gerçekleştirilir.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. İdari vesayet, mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla yapılır. İdarî vesayet yetkisi kanunla düzenlenir (Özer, 1986: 13).
- Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik kurmaya ilişkin izni Bakanlar Kurulu verir.
- Yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetim yerel görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
- Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.
- Yerel yönetimlerin mali işlemleri, Sayıştay tarafından denetlenir.

Yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerin Anayasadaki bu hüküm ve ilkelere uygun olması gerekir. Anayasa, üç tür yerel yönetimden söz etmektedir. Bunlar, "il özel idaresi", " belediye" ve "köy"dür.

Anayasada yerel yönetimlerin karar organlarının seçikle belirlenmesini emretmektedir. Karar organlarının dışında kalan yürütme organlarının (belediye başkanı, vali ve muhtar) atama ile belirlenebilmelerine açık kapı bırakılmıştır (Özer, 1986: 14).

3.3. Yerel Yönetim Kuruluşları

Ülkemizde, "İl Özel İdaresi", "belediye" ve "köy" olmak üzere üç türlü yerel yönetim birimi bulunmaktadır (Uysal, 1987: 30).

3.3.1. İl Özel İdaresi

İl özel idaresi, "il" denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir. Belediye ve köylerin faaliyetleri, belirli bir yerleşim alanı ile sınırlı olduğu halde, il özel idaresinin hizmetleri, yerleşim alanı içi ve yerleşim alanı dışı, il sınırları içinde bütün bölgeyi kapsamaktadır. Bu bakımdan il özel idaresi, merkezi yönetimle diğer yerel yönetimler arasında, belediyeler ve köylerde veya bunlar arasında yerel ortak hizmetler yürüten "ara düzey" bir yerel yönetim birimi olarak tanımlanabilir (Uysal, 1987: 31).

Bir yerde il özel idaresi kurulabilmesi için, söz konusu yerin İl statüsüne kavuşturulması yeterlidir. Bir başka bir ifade ile bir yerleşim biriminin kanunla il statüsüne kavuşturulmasıyla birlikte, başka bir işleme gerek kalmaksızın, otomatik olarak orada il özel idaresi de kurulmuş olmaktadır. Bu bakımdan merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin hizmet yürüttükleri alan aynıdır. Ayrıca, il genel yönetiminin başı olan vali, aynı zamanda il Özel idaresinin de yürütme organıdır. Bu benzerlikler sebebiyle, il genel yönetimi ile il özel idaresi, çoğu zaman birbirine karıştırılmaktadır (Uysal, 1987: 31).

İl özel idaresi, ortaya çıkışı bakımından Osmanlı'ya dayanır. Kökeni, 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi'ne uzanan il Özel idaresi, yaklaşık elli yıllık bir deneyimden sonra, organları, görevleri ve çalışma esasları bakımından en köklü değişikliği, 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat"i ile geçirmiştir. 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile söz konusu kanun, "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiş ve il özel idaresine işlerlik kazandırılmak istenmiştir (Eryılmaz, 2008: 140).

İl özel idaresi ile ilgili son düzenleme, 2003 yılında başlayan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde, 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı il Özel İdaresi Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Adı geçen Kanun, il özel idaresinin görev-yetki, organları, teşkilatı, insan kaynakları, mali yapısı ve borçlanması, çalışma yöntemleri ve

süreçleri, diğer kurumlarla ilişkileri, denetimi ve yönetime katılma konularını yeniden düzenlemiş ve önemli sayılabilecek yenilikler getirmiştir. Bu düzenlemenin temel amacı, yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, yerel sorunların mahallinde çözülmesi, pro-aktif, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması ve kaynakların etkin kullanılmasının sağlanmasıdır.

Kanun, il özel idaresini; "il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlamıştır (Özer, 1986: 16).

3.3.1.1. İl Özel İdaresi'nin Görevleri

İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları, mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla; a) belediyeler dâhil il sınırları içinde b) belediye sınırları dışında olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İl özel idaresi, il sınırı içinde olmak koşuluyla bazı görevler bakımından belediye sınırları içinde de yetkili ve sorumlu olmakta; bir kısım görevler bakımından ise, sadece belediye sınırları dışındaki alanlarda sorumluluk taşımaktadır (Eryılmaz, 2008: 142).

Kanun, il özel idaresinin görev ve yetkilerini ayrıntılı olarak saymamış, sadece konulan itibarıyla belirtmekle yetinmiştir. Böylece yetki ve görevlerin belirlenmesinde geleneksel yöntem olan liste halinde ayrıntılı "sayma" (tadadi) usulünden vazgeçilerek, ana konular itibarıyla belirtmek suretiyle "yetki" (ultra vires) ilkesine geçilmiştir.

İl özel idaresinin görev ve sorumluluklarını, yetki alanları itibarıyla ikiye ayırarak incelemek mümkündür (Özer, 1986: 17).

a. İl Sınırı İçindeki Görevleri

İl özel idaresinin, belediye ve köyler dâhil olmak üzere, il genelindeki görev ve sorumlulukları: Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı (belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç), bayındırlık ve iskân planı yapmak. Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları yapmaktır. Ayrıca ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetlerdir (Koçdemir, 1999: 97).

b. Belediye Sınırları Dışındaki Görevleri

İl özel idareleri, belediye sınırları dışında olmak koşuluyla; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, forman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir.

Ayrıca il özel idaresi, belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek yetkisine sahiptir (Koçdemir, 1999: 97).

İl özel idaresi, kısaca, köylere yönelik hizmetlerle, belediye sınırları dışında kalan alanların alt yapı, katı atık, çevre, imar vb. faaliyetleri, belediyelerin kendi sınırları içinde yapmakta oldukları işler gibi, yürütmekle yetkili ve sorumlu kılınmıştır.

2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün ortadan kaldırılmasıyla birlikte, bu genel müdürlüğün il kuruluşları ir özel' idarelerine bağlanmış ve böylece köye yönelik hizmetler de özel idarelerin temel görevleri arasında yer almıştır (Eryılmaz, 2008: 141).

İl Özel idarelerine verilen görevlerin büyük bir kısmı, aynı zamanda ilgili bakanlıkların (Sağlık, Tarım, Kültür ve Turizm, Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları vb.) ve başka merkezi yönetim kuruluşlarının da-görev ve yetkileri arasında yer almaktadır. Dolayısıyla il özel idarelerinin belirtilen bu görevlerinde etkili olabilmesi, ilgili bakanlık ve diğer kamu kuruluşlarının bu konulardaki yetkilerini, biryasaldüzenleme ile il Özel idarelerine devretmesi veya onlarla paylaşması ve bunlara bağlı olarak gerekli mali kaynakların sağlanmasıyla olanaklıdır (Koçdemir, 1999: 99).

3.3.1.2. İl Özel İdaresi'nin Organları

İl Özel İdaresinin, "vali", "il genel meclisi" ve "il encümeni" olmak üzere üç organı bulunmaktadır.

Vali

Vali, il özel idaresinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organıdır. Bu sıfatla il genel meclisi ve il encümeninin aldığı kararları uygular, il özel idare teşkilatını sevk ve idare eder; il özel idaresi personelini atar.

Vali, il Özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetir. İl genel meclisine sunulacak olan stratejik planı, performans planını, bütçe ile çalışma programlarını hazırlar (Koçdemir, 1999: 99). Vali, il encümenine başkanlık eder; il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri alır.

Vali, il özel idare hizmetlerinin diğer yerel yönetimler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyonu sağlar.

Vali, ilçelerde il özel idaresine ait hizmetlerin yürütülmesinde kaymakamlardan yararlanır. İlçelerde, Özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilir. Kaymakamlar, valinin verdiği il özel idaresinin görevlerini yapmakla yükümlüdür ve bu görevlerin yapılmasından valiye karşı sorumludurlar. Bu görevler karşılığında kaymakamlara belirli bir aylık ödenir (Eryılmaz, 2008: 142).

Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile İlçelerde kaymakamlara devredebilir (Kösecik ve Özgür, 2005: 67).

Valinin çalışmaları, il genel meclisi tarafından denetlenir. Vali, bir önceki yıla ait faaliyet raporunu, Mart, ayı toplantısında il genel meclisine sunar. Raporla ilgili mecliste görüşme açılır. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üçü çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkam tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir. Belediye başkanında olduğu gibi, il genel meclisinin, güvensizlik oyu ile valiyi düşürme yetkisi bulunmamaktadır (Kösecik ve Özgür, 2005: 69).

İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin karar organı, il genel meclisidir. İl genel meclisi üyeleri, ilçeler adına seçilmektedir. İl genel meclisi seçimleri, tek dereceli, nispi temsil yöntemiyle, serbest, eşit, gizli oy, açık sayım ve döküm esasına göre beş yılda bir yapılır. İl genel meclisinin üye sayısı, ildeki ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişmektedir (Eryılmaz, 2008: 142).

İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, birinci ve ikinci başkan vekilini, ikisi yedek

olmak üzere dört kâtip üyeyi, ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapar (Uysal, 1987: 41).

İl genel meclisi, bir aylık tatil hariç olmak üzere her ayın ilk haftası meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi ise en çok beş gündür. İl genel meclisi başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde il genel meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir bileşimi geçmemek üzere toplantıya çağırabilir.

İl genel meclisinin toplantıları halka açıktır, gerektiğinde kapalı oturum yapılmasına da karar verilebilir.

İl genel meclisinin gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Valinin önerdiği hususlar gündeme alınır. Meclis üyeleri de, il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir.

İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Ancak karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz (Uysal, 1987: 42).

İl genel meclisi (aralıdan alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir.

İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından seçilecek en az üç, en çok beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, 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 katılabilir ve görüş bildirebilir. Bu da yönetime katılma konusunda önemli bir gelişmedir (Eryılmaz, 2008: 144).

İl genel meclisinin başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için belirli miktarda huzur hakkı ödenir.

İl genel meclisinin görev ve yetkileri, Kanunda on beş fıkra halinde sayılmıştır. İl genel meclisi, yetki ve görevleri bakımından güçlendirilmiş ve özel idarenin en etkili organı haline getirilmiştir. İl genel meclisinin önemli görevlerinden bazıları şunlardır:

- İl özel idaresinin stratejik planı ile yatırım ve çalışma programlarını, il Özel idare faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, bütçe ve kesin hesabım kabul etmek,
- İl çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planını görüşmek ve karara bağlamak.
- Borçlanmaya karar vermek.
- İl Özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Norm kadro çerçevesinde il Özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

İl genel meclisi, il özel idaresinin faaliyetleri ile ilgili konularda bilgi edinme ve denetim yollarını kullanmak suretiyle önemli bir iç denetim yetkisine sahiptir. İl genel meclisi, soru, genel görüşme, faaliyet raporunu değerlendirme ve denetim komisyonu yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır (Uysal, 1987: 44).

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek, il özel İdaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildikten sonra gündeme alınır.

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 oluşturur. Komisyon, çalışmasını Şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporunu, izleyen aynı on beşine kadar meclis başkanlığına sunar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur (Eryılmaz, 2008: 144).

İl genel meclisi, çalışmasını yürütürken bazı koşullara uymakla yükümlüdür. Bu koşullara uyulmadığı takdirde, il genel meclisinin fesih sebebi ortaya çıkar. İl genel meclisi;

- Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa (örneğin bütçeyi zamanında görüşüp karar bağlamaz ise),
- İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

İl Encümeni

İl encümeni, il genel meclisinde karara bağlanacak konuların ön incelemesini yapan ve daha çok "yürütme" ye ilişkin fonksiyonları olan bir organdır. İl encümeni, valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Görüldüğü gibi, il encümeni üyelerinin beşi meclisten ve diğer beşi de bürokrasiden olmak üzere on kişiden meydana gelmektedir. Önceki düzenlemede encümenin üye sayısı beş idi ve bu üyelerin tamamı il genel meclisi içinden seçilmekteydi (Eryılmaz, 2008: 144).

İl encümenine vali ya da katılamaması halinde genel sekreter başkanlık eder. Encümenin gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilirler. Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere Önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan, acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.

Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve meclis kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının 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, Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

İl encümeninin başlıca görev ve yetkileri şunlardır (Eryılmaz, 2008: 145):

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Kanunlarda öngörülen cezalar vermek.
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek
- Vali tarafından havale edilen konular hakkında, görüş bildirmek,
- Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

Encümenin başkan ve üyelerine, belirli miktarda aylık ödenek verilir. Yeni düzenlemede encümenin yetki ve görevleri, öncekine oranla oldukça daraltılmıştır. Bu çerçevede- encümen, yürütme ve danışma organı niteliğinde işlevlere sahip kılınmıştır.

3.3.1.3. İl Özel İdaresi Örgütü

İl Özel idaresinin örgüt yapısı, büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi, genel sekreterlik ve onun altında daireler ya da müdürlükler biçiminde düzenlenmiştir. Buna göre il özel idaresinin bürokratik yapısı, genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi, il genel meclisinin kararı ile olmaktadır. Bu birimler, büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur (Eryılmaz, 2008: 146).

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 düzenlemek ve

yürütmekle görevlidir. Genel sekreter, bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Genel sekreter, yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur. Genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanmaktadır. Toplam nüfusu, 3.000.000'a kadar olan illerde, ihtiyaca göre en fazla iki, nüfusu bunun üzerinde olan illerde en fazla dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebilir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndan önce, il özel idaresinde validen sonra en yüksek yönetici, il özel idare müdürü idi. İl özel idaresinde saymanlık dışında hizmet birimleri oluşturulmamıştı. Bu yeni düzenleme, il özel idarelerinin yetki ve görevler bakımından güçlendirilmesini hedeflediği için, büyükşehir belediyelerine benzer bir bürokratik yapının kurulmasını öngörmüştür. Büyükşehir belediyesi olan illerin dışındaki diğer illerde, nüfusun ve iş yoğunluğunun azlığı dikkate alınarak, genel sekreterlikten sonra, "daire başkanlığı" biçiminde bir örgütlenme yerine, "müdürlük" şeklinde bir yapılanma esas alınmış ve böylece sade ve basık bir teşkilat yapısının kurulması sağlanmıştır (Eryılmaz, 2008: 147).

3.3.1.4. İnsan Kaynakları Yönetimi

İnsan kaynakları yönetiminde, norm kadro ilke ve standartlarına göre bir yapılanma öngörülmüştür. Bununla amaç, örgüt ve iş analizleri yaparak, işe uygun işgücünün istihdamını sağlamak, aşırı ve dengesiz personel istihdamının önüne geçerek rasyonel bir insan kaynakları yönetimi anlayışını yerleştirmektir.

İnsan kaynakları yönetiminde belediyelerle il özel idaresi arasında ortak ilke ve hükümler belirlenmiş, belediyeler için yapılan düzenlemeler, büyük ölçüde il özel idaresi için de geçerli kılınmıştır. Nitekim il özel idaresinde sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması hususunda, Belediye Kanunu'nun norm kadro ve personel istihdamına ilişkin 49. madde hükümlerinin uygulanması esası benimsenmiştir.

İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur.

Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere il özel idaresi memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10'unu geçmemek üzere, encümen kararı ile yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilmektedir (Eryılmaz, 2008: 148).

3.3.1.5. Denetimi

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde, kamunun denetimi anlayışı ve yönteminde de önemli değişiklikler yapılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bu konuda temel ilke ve standartları oluşturmakta; denetimin, amacını, içeriğini, süreçlerini, yöntemini ve kurumsal yapısını belirlemektedir. Önceki denetim sisteminin, etkin olmadığı, geçmişe dönük olduğu, hedef ve performans boyutunun bulunmadığı, rehberlik değil, hata bulma mantığı içinde çalıştığı, çok sayıda birim tarafından yapıldığı gibi konular yönünden eleştirilmekteydi. Yerleştirilmeye çalışılan yeni denetim sistemi, bu sorunları büyük ölçüde çözmeyi amaçlamaktadır.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme gibi kamu kaynaklarının kullanılmasında genel esaslar belirlemiştir. Ayrıca Kanun, bakanların ve üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğunu düzenlemiştir. Buna göre bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programları uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, yerel yönetimler için İçişleri Bakanına aittir (Eryılmaz, 2008: 149).

Üst yöneticiler, bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanıdır.

Yeni denetim anlayışı çerçevesinde, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, denetimin amacını şöyle belirlemiştir. İl özel İdarelerinin denetimi faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilatının gelişmesi ile 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 haline getirerek ilgililere duyurmaktır" (md. 37).

Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İl Özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılmaktadır. İç ve dış denetim, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir.

1982 Anayasası'nda 29.10.2005 tarihinde yapılan değişiklikle, yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanmasının Sayıştay tarafından yapılması hükmü getirilmiştir.

Ayrıca, il özel İdaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.

İl Özel İdaresine bağlı kuruluş ve işletmeler de, yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar, kamuoyuna açıklanır ve il genel meclisinin bilgisine sunulur (Eryılmaz, 2008: 149).

3.3.1.6. Mali Yapısı

İl özel idaresinin gelir kaynaklarını, "genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar" ve "Öz gelirleri" olmak üzere iki grupta toplamak mümkündür.

3.4. Belediye Yönetimi

Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyelerdir. Nüfusumuzun yaklaşık %80'i belediye sınırları içinde yaşamaktadır. 2007 Nüfusu Sayımı sonuçlarına göre, köylerde yaşayan nüfus, Türkiye nüfusunun %17,1'ni oluşturduğuna göre, belediye sınırları içindeki nüfusun %83'ü geçtiği söylenebilir (Keleş, 2000: 150).

Belediyenin, yönetim sistemimiz içinde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Belediye, il özel idaresi gibi, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden yerel yönetim birimlerindendir. 1930 tarihinde kabul edilmiş olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, ilkimizdeki belediyecilik deneyimine önemli katkı sağlamış ve 75 yıllık uygulamadan sonra yerini 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır.

Türkiye'de iki çeşit belediye bulunmaktadır. Birincisi, bütünüyle Belediye Kanunu'na göre kurulan ve çalışan belediyeler; ikincisi ise yalnızca büyük kentlerde faaliyet gösteren ve farklı bir statüye tâbi olan Büyükşehir Belediyeleridir.

Yeni Belediye Kanunu, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, belediye yönetiminde önemli yenilikler getirmiştir. Bu Kanunun, büyük ölçüde, Avrupa Yereli Yönetimler Özerklik Şartı, yeni kamu yönetimi anlayışı, gelişmiş ülke deney önleri ile uygulamada ortaya çıkan sorunlar, ülkemizin reel gerçekleri ve 150 yıllık belediyeçilik deneyiminin etkisi altında hazırlandığı görülmektedir. Kanunun getirdiği başlıca yenilikler şöyle sıralanabilir (Keleş, 2000: 151):

- Belediyenin kuruluş koşulları yeniden düzenlenmekte ve ölçeği büyütülmektedir. Bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus kriteri, 2.000'den 5.000'e yükseltilmiştir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulması yasaklanmıştır. Belediye kurulmasına ilişkin nüfusun iki binden beş bine çıkarılması, ölçek ekonomisi (economy of scale) düşüncesiyle ilgilidir. Bilindiği gibi ölçek ekonomisi, İktisadi bir kavramdır, bir hizmetin üretim ölçeği genişledikçe toplam üretim ve maliyetler artarken, ilave birim maliyet ve kişi başına ortalama hizmet maliyetleri düşüyorsa ölçek ekonomisinden söz edilir. Küçük belediyelerde, hizmetlere ilişkin birim maliyetler ve kişi başına düşen ortalama maliyetler, en uygun ölçekteki belediyelere göre hayli yüksek olmaktadır. Çünkü bina, araç/gereç, insan kaynakları ve diğer idari giderler gibi bürokratik maliyetler, küçük belediyelerin yatırımlara gidecek kaynağı zayıflatmaktadır. Bu nedenle olacak, 06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" la, nüfusu 2.000 altına düşün 862 belde belediyesi tüzel kişiliği kaldırılarak köy statüsüne dönüştürülmüş, 50 bucak kaldırılmış ve 43 yeni ilçe kurulmuştur. Böylelikle belde belediyesi ve bucak sayısı azaltılmış, bazı köy ve mahallelerin bağlanması ve birleştirmeler yoluyla ilçe sayısı ve dolayısıyla ilçe belediyesi ise artırılmıştır.

- İdari ve mali özerklik ilkesi getirilmiştir. Yeni Kanunda belediye, "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmaktadır.
- Yetki ve görevlerin belirlenmesinde, tadadi (üste usulü sayma) ilkeden, yetki ve genel yetki ilkesine geçilmiştir. Kanunda, belediyelerin yetki ve görevleri, konu olarak belirtilmiş, üste halinde sayılmamıştır (Keleş, 2000: 151).
- Mahalle, belediyenin bir yönetim birimi haline getirilmiştir. Mahalle muhtarı, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Belediye de, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlamak, onların ortak İsteklerini göz önünde bulundurmak ve hizmetlerin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamakla görevlidir.
- Hemşeri hukuku, yeniden tanımlanarak geliştirilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, "her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir" diyerek hemşeriliği "nüfus kütüğüne yerli olarak yazılma" koşuluna bağlamış iken, yeni Belediye Kanunu, "herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir" demek suretiyle hemşeriliği, "ikamet" esasına dayandırmıştır. Hemşerilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Belediye, hemşeriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli Çalışmaları yapmakla görevlidir. Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin, kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür (Keleş, 2000: 151).
- Belediyenin yerel hizmetler konusundaki yetki ve görevleri artırılmıştır. Belediye, salt altyapıya ilişkin yetki ve görevleri olan bir kuruluş olmaktan çıkarak, eğitim, sağlık, sosyal yardım, kültür, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi

gibi geniş bir alanda yetkili ve görevli hale gelmiştir. Belediyecilikte, belediye kurumunu yönetmekten, kenti yönetmeye yönelik bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır.

- Belediye yönetiminde demokrasi ve yönetime katılma ilkeleri geliştirilmektedir. Belediye meclisi, Öncekinden farklı olarak (eski kanunda yılda üç defa olağan toplanması öngörülmüştü), her ayın İlk haftası düzenli olarak toplanacaktır. Meclisin, bilgi edinme ve denetim işlevleri artırılmıştır. Ayrıca, mahalle muhtarlarının, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile 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 meclisteki ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilme ve görüş bildirebilme hakkına sahip kılınmışlardır. Kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek için Kent Konseyi kurulması öngörülmüştür.
- Belediyelerde, esnek bir örgütlenmeye gidilmesinin yolu açılmıştır. Belediye teşkilatında, yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimleri zorunlu olmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına göre sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler, meclisin kararıyla kurulabilmektedir.
- Belediye yönetiminde norm kadro sistemine geçilmiş; personel istihdamında, verimliliğe ve etkinliğe dayalı bir politika izlenmesine olanak sağlanmaktadır. Norm kadroya uygun olarak çeşitli alanlarda sözleşmeli personel çalıştırılabilecek, belediye memurlarına başarı durumlarına göre ikramiye ödenebilecektir. Personel giderlerinin, bütçe gelirlerinin %30'unu aşmama ilkesi getirilmiştir.
- Gönüllü katılım; Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle, yaşlılara, kadın ve çocuklara,

özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilecektir (Keleş, 2000: 153).

- Denetimde, İdari vesayet ile özerklik arasında bir denge kurulmaya çalışılmıştır. Belediyelerin denetimi, yeni bir içerikle tanımlanmak suretiyle yeniden düzenlenmiştir. Buna göre belediyelerin denetimi şöyledir. Faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmektir. Bu amaçla, 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 haline getirerek ilgililere duyurmaktır.
- Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Belediyelerin mali işlemlerinin, Sayıştay tarafından denetlenmesi öngörülmüştür. Belediyelerin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından içişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmektedir.

Görüldüğü üzere, merkezi yönetim makamlarının uyguladığı idari vesayet denetimi yetkisi daraltılmış; bunun yerine iç denetim ve Sayıştay'ın yaptığı dış denetim güçlendirilmiştir.

3.4.1. Belediye Yönetimi'nin Görevleri

Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesi yöntemi, ülkeler bakımından farklılık göstermektedir. Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde başlıca üç ilkeden söz edilmektedir. Birincisi, "genel yetki ilkesi", ikincisi "Yetki ilkesi" ve üçüncüsü ise "liste İlkesi"dir (Keleş, 2000: 214).

Genel yetki ilkesine göre belediyeler, kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan bütün yerel hizmetleri yürütmeye yetkilidirler. Almanya ve Hollanda'da bu ilke uygulanmaktadır.

Yetki ilkesine (ultra vires) göre belediyeler, ancak yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda faaliyet gösterirler. Belediyeler, yasaların yasaklamadığı alanlarda hizmet yürütmekle yetkili değildirler. İngilizler bu ilkeyi benimsemişlerdir.

Liste ilkesine göre, belediyelerin yetki ve görevlerini kanunlar liste halinde teker teker saymaktadır. Buna "tadadi" (sayma) usul de denilmektedir. Yürürlükten kaldırılmış bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin yetki ve görevlerini, büyük ölçüde bu İlkeye göre belirlemiş; "genel yetki" ilkesine de yer vermişti. Yeni Belediye Kanunu ise, yukarıda belirtildiği üzere, "yetki" ve "genel yetki" ilkelerini benimsemiştir.

Belediyenin görev ve sorumlulukları, ana başlıklar olarak şu alanlarda toplanmaktadır:

- Stratejik plan, imar, ruhsat ve denetim; su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, toplu taşıma ve şehir içi trafik,
- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım; gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma; kadınlar ve çocuklar için koruma evleri,
- Evlendirme, defin ve mezarlıklar,
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri,
- Gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetimi,
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım, onarım ve her türlü malzeme ihtiyaçlarını karşılama,
- Sağlıkla ilgili her türlü tesis açma ve işletme,
- Kültür ve tabiat varlıkları, tarihi doku ve kent tarihiyle ilgili mekânlar ve işlevlerin korunması, bakımı ve onarımı,

- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, yat limanı ve mezbaha hizmetleri.

Görüldüğü gibi Belediye Kanunu'nun öngördüğü görevler, çok geniş kapsamlıdır. Bu görevler, "beşikten mezara" kadar belde halkının hemen hemen tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır (Şahin, 2011: 338).

3.4.2. Belediye Yönetimi'nin Organları

Belediye yönetiminin, "belediye başkanı", "belediye meclisi" ve "belediye encümeni" olmak üzere üç organı bulunmaktadır.

Belediye Başkanı: Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır. Başkan, belediye sınırları iç inde yaşayan seçmenler tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemi ile beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Belediye başkanının, meclis üyeleri tarafından değil de doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi, ona belediye yönetiminde güçlü bir liderlik konumu kazandırmaktadır.

Belediye başkanının görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak onu sevk ve idare etmek, belediye personeli atamak, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak
- Meclis ve encümene başkanlık etmek ve bu organların kararlarını uygulamak
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Belediye mallarını yönetmek, belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- Bütçeyi uygulamak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özörlölere yönelik hizmetleri yürötmek ve özörlöler merkezini oluşturmak.

- Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek
- Aşağıdaki şartlardan birinin gerçekleşmesi halinde, İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay'ın kararı ile belediye başkanının başkanlık sıfatı sona ermektedir (Şahin, 2011: 339):
- Seçilme yeterliliğini kaybetmesi.
- Görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi.
- Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi
- Belediye meclisinin feshedilmesini gerektiren eylem ve işlemlere katılması
- Belediye başkam, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.

Belediye başkanı, belediyenin bütün faaliyetlerinden belediye meclisine karşı sorumludur. Başkan, belediye meclisine Mart ayı toplantısında, stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan bir önceki yıla ait faaliyet raporunu sunar. Meclis, rapordaki açıklamaları, üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görmezse, başkan hakkında, "yetersizlik" kararı verebilir. Yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir ve Danıştay'ın da uygun görmesi halinde belediye başkam, başkanlıktan düşer. Belediye başkanı, gensoru önergesiyle de, belirtilen bu süreç uygulanarak, başkanlıktan düşürülebilir.

Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediye yönetiminin karar- organıdır. Meclis üyeleri, nispi temsil yöntemiyle seçilmektedir. Meclis üyelerinin sayısı, belde, kasaba ya da kentin nüfus durumuna göre 9-55 arasında değişiklik göstermektedir (Şahin, 2011: 340).

Belediye meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası önceden kararlaştırıldığı günde toplanır. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırabilir. Olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

Meclisin toplantılarına belediye başkanı, katılamaması durumunda meclis başkan vekili başkanlık eder. Seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün kendiliğinden toplanan belediye meclisinde, ilk iki yıl görev yapmak üzere, üyeleri arasından iki başkan vekili ile en az iki kâtip üye seçilir.

Belediye meclisinin toplantıları, halka açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden her hangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alır. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz.

Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur. Bu belediyelerde, her yılın Ocak ayı toplantısında, belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından bir denetim komisyonu oluşturulur (Şahin, 2011: 340):

Belediye meclisinin başlıca görevleri şunlardır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, imar planlarını ve programlarını görüşmek ve onaylamak, borçlanmaya karar vermek.
- Belediye vergi ve resimlerine ait tarifeleri; bunların dışında belediye tarafından yerine getirilecek hizmetler karşılığında alınacak ücret tarifelerini düzenlemek.
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya kaldırılmasına karar vermek.

- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri inceleyip onaylamak.
- Meydan, cadde, sokak, park ve benzeri yerlere ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek.
- Belediye başkanı ile encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

Belediye meclisinin feshine ilişkin nedenler ve izlenen süreç, il genel meclisi ile aynıdır.

Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediyenin yürütme ve danışma organıdır. Belediye Encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

- İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından her yıl seçeceği üç üye ile, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,
- Diğer belediyelerde iki meclis üyesi ile yine biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Buna göre belediye encümeni, seçimle gelenlerle (meclis üyeleri) birim amirlerinden (müdürlerden) kurulmaktadır. Bu üyelerin görev süreleri bir yıldır, tekrar seçilebilir veya atanabilirler.

Encümene, belediye başkan, başkanın katılamadığı toplantılara, başkanın görevlendireceği başkan yardımcısı veya bir encümen üyesi başkanlık eder. Encümenin gündemi, belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından kendine havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konular, bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Encümen, haftada birden az olmamak üzere

Önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Encümen, yukarıda da belirtildiği gibi yeni düzenleme ile danışma ve yürütme organı haline getirilmiştir. Görevleri şunlardır:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alman işlerle ilgili kamulaştırma kararı almak ve uygulamak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Öngörülemez giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek
- Taşınmaz mal ;-atımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

Belediye yönetimi içinde, "belediye zabıtası" adıyla doğrudan belediye başkanına bağlı özel bir kolluk gücü bulunmaktadır. Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından siman ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygulamakla yükümlüdür. Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, Devlet zabıtasına karşı gelenler gibi cezalandırılırlar. Zabıta hizmetleri, kesintisiz olarak yürütülür. Zabıta personelinin çalışma süresi ve saatleri, 657 sayılı DMK'da belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir (Şahin, 2011: 342).

3.4.3. Belediye Yönetimi'nin Mali Yapısı

Belediye hizmetlerinin yürütülmesi, belediyenin gelir kaynaklarına bağlıdır. 1982 Anayasası'na göre, yerel yönetimlere "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" (md. 27). Buna göre, yerel yönetimlerde görev-gelir dengesinin sağlanması bir ana; asal ilkedir. Ne var ki bu ilke, bugüne kadar hep temenni düzeyinde kalmıştır.

4. YEREL YÖNETİMLERDE YETKİ

Yetki, bir görevi bir işi yasaların verdiği imkânlarla göre belli şartlarda yürütmeyi sağlayan hak, salahiyet olarak tanımlanmıştır. Kamu organizasyonunda yetki hiyerarşik düzende yürütülür.

4.1. Klasik Yönetim İlkeleri ve Yerel Yönetimler

Bir ülke üzerindeki kamusal nitelikli hizmetlerin etkili ve/veya demokratik bir şekilde yürütülmesini sağlayacak kurumların oluşturulması, oluşturulan bu kurumların görev ve sorumluluk alanlarının tanımlanması, bu kurumlarda hizmetleri yürütecek ve yetkileri kullanacak kişilerin belirlenmesi için bir örgütlenmeye gidilmektedir. Ancak yönetimi sadece bir örgütlenme biçimi olarak görmek doğru olmaz. Etkinliği ve demokratikliği sağlayacak rasyonel bir örgütlenme biçimi geliştirilmiş ve uygulamaya konulmuş olsa bile, bu örgütü işletecek (örgütte görev alacak ve yürürlükteki yasaları yorumlayıp uygulayacak) olanların, özellikle de yönetimin üst kademelerinde görev alacak kişilerin dünya görüşü veya siyasi programı hizmet önceliklerinin belirlenip yürütülmesinde rol oynamaktadır. Dolayısıyla yönetim, örgütlenme biçiminin dışında bir dizi sosyal, siyasal, ideolojik, dini vb. faktörlerin de karmaşık etkileşimi altındadır.

Merkezi devletin oluşumundan bu güne, ülke üzerindeki tüm kamusal hizmetlerin hizmet bütünlüğü içerisinde karşılanabilmesi için başlıca üç klasik yönetim ilkesinden ya da örgütlenme biçiminden yararlanılmaktadır. Bunlar “merkezden yönetim”, “yetki genişliği” ve “yerinden yönetim” ilkeleri olmakla beraber, ülke üzerindeki örgütlenme biçimi bu ilkelerden sadece birisi dikkate alınarak oluşturulmuş değildir. Bu örgütlenme, ülkelerin tarihsel oluşum koşullarının, sosyo-ekonomik yapılarının ve içinde bulundukları konjonktürel durumun etkisi altında şekillenen ve bu ilkelerin çeşitli oranlardaki bileşiminden oluşan bir özelliğe sahiptir. Bu sürecin etkisiyle kimi ülkelerde daha yerinden yönetime ağırlık veren bir örgütlenme biçimi bulunurken, bazılarında da merkezden yönetimi öne çıkaran bir yönetim yapısı vardır (Giritli, 1993: 15).

4.1.1. Merkezden Yönetim İlkesi

Merkezden yönetim ilkesi tüm karar alma, emir verme ve uygulama yetkisinin ‘devlet’in merkezinde, ‘tek el’de toplanması anlamına gelir. Bu sistemde, taşrada hizmet yürüten görevlilerin merkezden habersiz karar almalarına izin verilmez. Tek

başına bu yöntemin uygulanması “merkezden yönetimin merkeze, sara hastalığının çırpınışlarını; merkezden uzak uçlarına ise felçlinin hareketsizliğini” getireceği şeklinde yorumlanmaktadır. Gerçekten de merkezden yönetimin en büyük sakıncası (demokratikliği bir kenara bırakırsak) etkinliği ve verimliliği yok etmesi ve merkezi yönetimi çalışamaz duruma sokmasıdır. Bunun yol açtığı mahzurları gidermek veya hafifletmek için iki ilkedен yararlanılabilir: Bunlar yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleridir (Giritli, 1993: 15).

4.1.2. Yetki Genişliği İlkesi

Merkezden yönetimin katı biçimde uygulanmasına ‘aşırı merkeziyetçilik’, yumuşatılmış biçimine ise yetki genişliği adı verilir. Yetki genişliği ilkesi ile merkezi yönetimin bir takım yetki ve sorumluluklarının aynı hiyerarşik yapı içindeki alt birimlere devredilerek merkezdeki yoğunlaşmanın azaltılması ve bu yola etkinliğin sağlanması amaçlanır. Ancak kendisine yetki devredilen kişi, bu yetkiyi yine merkezi yönetim adına kullanmaktadır. Esas yetkili merkez olduğu için yetki genişliğinden yararlanan yöneticilerin kararları, merkezin ‘hiyerarşik denetimine’ tabidir (Gözübüyük, 1994: 40).

Bazı yazarlar bu ilkeyi ademi merkeziyetin bir çeşidi olarak görürler. Her ne kadar yetki genişliği yoluyla merkezde toplanmış olan sorumluluğun yaygınlaştırılması sağlanıyorsa da; bu ilkenin, merkeziyetçilikten türetilen adem-i merkeziyetle değil, aşırı merkeziyetçilik anlamına gelen “temerküz”den türetilen “adem-i temerküz” ile karşılanması daha doğru olur. Bu ilkeye “merkezin yerinden yönetimi” adını da verebiliriz. Burada vurgulanması gereken husus, merkezden yönetim ile merkeziyetçiliğin farklı şeyler olduğudur. Merkeziyetçilik ne sadece merkezi yönetime has, ne de onun vazgeçilmez bir unsurudur. Dolayısıyla örneğin, merkez örgütü bizzat kendi kuruluşu içinde yetki devrine başvurabilirken, yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan örgütler (belediyeler vb.) kendi içinde merkeziyetçi bir yapılanmayı benimseyebilirler (Keleş, 1992: 15).

4.1.3. Yerinden Yönetim İlkesi ve Yerel Yönetimler

Yerinden yönetim ya da adem-i merkeziyet ilkesi ise merkezi yönetime ait bazı görev ve yetkilerin, devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı tüzel kişiliğe sahip birimlere

devredilmesi anlamına gelir. Bu şekilde oluşturulan yerinden yönetim birimleri devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip bulunmakla beraber, yasama ve yargı yetkilerinin olmaması nedeniyle federalizmden ayrılırlar. Yani bu kuruluşlar “tamamen idari nitelikte(dir)”. Federalizmde ise siyasi güç merkezde toplanmamış, merkezi idare ile yerinden yönetim birimleri (eyalet, kanton, cumhuriyet gibi) arasında bölüşülmüştür. Bu farklılığı belirtmek için normal yerinden yönetime idari yerinden yönetim, federalizme ise siyasi yerinden yönetim adı verilir (Keleş, 1992: 64).

İdari yerinden yönetim, belirli kamu hizmetlerine ve çeşitli bölgelere uygulanmasına göre ikiye ayrılır: Birisi hizmet yerinden yönetimi olup belirli bir hizmetin merkezin dışında bağımsız bir kurum tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Bunlar ticaret ve sanayi odaları, yükseköğretim kurumlar gibi kuruluşlardır. Diğeri yerel (mahalli) yerinden yönetim olup bir bölgede oturanların ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılayabilmek ve çıkarlarını koruyabilmek için oluşturulan kurumlardır.

Yerel yerinden yönetim ilkesine göre oluşan/ oluşturulan ‘yerel yönetimler’ merkezi yönetim hiyerarşisi dışında örgütlenmeleri ve dolayısıyla merkezle yerel arasında bir ast- üst ilişkisi olmaması nedeniyle hiyerarşik denetim kapsamına girmezler. Ancak bu, yerel yönetimlerin, merkezin denetim ve gözetiminden tamamen uzak kuruluşlar oldukları anlamına gelmez. Zira genel yönetim politikalarının çerçevesi merkezi yönetimce çizildiği gibi, ayrıca yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin bir vesayet denetimi de bulunmaktadır. Merkezi yönetimin taşra kuruluşlarıyla bir desantralizasyona gitmekle, yerel yönetimler aracılığıyla yönetimi yaygınlaştırmak arasında hem demokratiklik açısından, hem de tarihsel ve toplumsal koşulların bu sürece etkisi bakımından çeşitli farklar vardır. Bu kuruluşlarda görev alanların atanarak ya da seçilerek göreve getirilmiş olması demokratiklik açısından bir farklılık oluşturur. Tarihsel ve toplumsal oluşum koşulları ise yönetimi yaygınlaştırmada bu ilkelerden hangisinin öncelikli olarak düşünüleceğini büyük ölçüde belirler.

Bugün dünya üzerindeki ülkelerde yönetimi desantralize etmede bu iki ilke, ağırlığı değişmekle beraber birlikte kullanılmaktadır. Ancak hemen belirtelim ki, yönetimin demokratik yöntemlerle oluşturulmasıyla, yönetimin işlerliğini demokratik bir şekilde devam ettirmesi farklı şeylerdir. Özellikle yerel yönetimler açısından bakıldığında yönetimin işleyiş sürecinde demokratikliğe ağırlık verilip verilmeyeceği

husus, ülke üzerindeki genel yönetim yapısından etkilenmekle beraber bundan başka bir dizi karmaşık sürecin de etkisi altındadır (Giritli, 1993: 21).

4.2. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Kriterler

Çiftçi yerel yönetim üç önemli kriteri olarak “özgürlük, katılım, etkinlik” ifade etmektedir. Sosyal demokratlar bu kriterlere “yeniden bölüşümü” eklemekteler. Toplumdaki mevcut eşitsizliği giderici, fırsat eşitliği sağlamada yeniden bölüşümün önemli bir araç olduğunu düşünmekteler.

Liberal yaklaşımda yerel yönetim kuramıyla ilgili çalışmaların John Stuart Mill’in entelektüel etkisinde kaldığı ifade edilir. Mill ‘siyaseti’, özgürlüğün kazanılması, bireyin kendini geliştirmesi ve etkinliğin sağlanması için, gerekli tedbirlerin alınmasını kolaylaştıran bir araç olarak görmüştür. ‘Yerel yönetimler’ ise, devletin elinde bulundurduğu güce karşı bir tampon oluşturarak özgürlüğü artırmaktadır. Yerel yönetimin dayandığı kriterlerden birisi olan özgürlükten kasıt, bireysel özgürlükler ya da bireysel özgürlüklerin toplamı değil, “yerel topluluğun bir bütün olarak özgürlüğüdür.” Bu da doğal olarak yerel yönetim biriminin ‘özerkliği’ sorununu gündeme getirmekte, yerel yönetimlere ‘genel amaçlı yetkiler’ verilmediği ve özerkliğin sağlanamadığı durumlarda, ‘özgürlük’ tartışılır hale gelmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapma yetkisini tekelinde tutuyor olması, “toplum özgürlüğünün” sınırlarını çizmektedir. (Çiftçi, 1989: 40).

Yerel yönetime yüklenen bir diğer kriter de katılımdır. Buna göre hemşeriler, kendilerini ilgilendiren kararlara ya da işlerin yürütümüne doğrudan katılabilir ve seçtikleri temsilcilerinden hesap sorabilirler. Ne var ki bu durum da iki açıdan kusursuz değildir. Birincisi, bir taraftan demokratik katılımın istenen düzeyde gerçekleşebilmesi için küçük nüfuslu yerleşim birimlerinin daha elverişli bir ortam sağlayacağı kabul edilirken, diğer taraftan da bilim ve teknikteki ilerlemelerin etkinlik sorunuyla birlikte büyük birimlerin varlığını gerekli kıldığı düşünülmekte, ortaya çıkan bu çelişki etkinlik lehine ve yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi yoluyla çözülmektedir! Liberal yaklaşımdaki bu paradoksu tekelleri sermayenin ulaştığı güç ile açıklayanlar da vardır. İkincisi, katılım üzerine yapılan araştırmalar, hemşerilerin katılım konusundaki taleplerinin sanılanın çok altında olduğunu göstermektedir. Olaya sadece, siyasal katılımın en temel ve basit şekli olan oy verme davranışı açısından yaklaşıldığında

bile “yerel seçimlerin genel seçimlere bağımlılığı” ve “yerel seçimlere katılma oranlarının düşük olduğu” üzerinde durulmaktadır. Genel seçimlerin daha fazla önemsendiği şeklinde değerlendirilen bu durum, yerel yönetimlerin yönetsel- siyasal yapıda ‘ikincil ya da bağımlı konumda algılandıkları’ şeklinde yorumlanmaktadır. Yine Türkiye’de katılım üzerine yapılan bir araştırmada, hemşerilerin dinleyici olarak belediye meclisi toplantılarına katılma hakları olmasına rağmen bu yolun pek kullanılmadığı dikkat çekmiştir (Çiftçi, 1989: 40).

Yerel yönetimlere yüklenen üçüncü kriter ise yukarıda katılımdan söz ederken kısmen değinilen etkinliktir. Bununla kastedilen kamu mal ve hizmetlerinin ekonomik açıdan en etkin bir şekilde ve asgari yeterlilik düzeyinde sunulmasıdır. Yani yerel yönetimler “kaynakların, ülke üzerinde oluşturulan bölgeler arasında adil bir şekilde dağılımını ve etkin bir şekilde kullanımını sağlamaktadır.” Ayrıca yerel yönetimler kendi hizmet bölgelerinin gereklerini merkezi yönetime nazaran daha iyi bilebilirler ve hizmetlerin karşılanmasında (işlerin yürütümüne katılım yoluyla) hemşerilerin desteğinden yararlanabilirler. Özgürlük, katılım ve etkinliğin temelde liberallerce ileri sürülen kriterler olduğunu belirtmiştik. Sosyal demokratlar bunlara ilave olarak yeniden paylaşım kriterini eklemektedirler. Yeniden paylaşım sorunu sosyal demokrat yaklaşımda çokça atıf yapılan bir kavram olagelmıştır. Toplumdaki mevcut eşitsizliği gidermede önemli bir araç olarak görülen yeniden paylaşım kavramı, olayın içeriğine göre farklı şekillerde yorumlanabilmektedir.

King, etkinlik ve katılım gibi kriterlerin gerçekleşmesi için zorunlu görülen yeniden paylaşım kavramının İngiltere’deki somut yansımasını, gelire artan oranlı bir vergi koymak ve elde edilen vergi gelirini okul, hastane, konut, üniversite gibi fırsat eşitliğini sağlayıcı alanlarda kullanmak olarak ifade eder. Ancak bu amaç, sosyal demokratlarca merkezi hükümetin görevi olarak kabul edilmektedir. Yerel yönetimlere ait olduğu söylenen bu kriterler aslında, yerel yönetimlerde bulunduğu varsayılan ya da bulunması istenilen özelliklerdir. Etkili bir yerel yönetimin varlığı bu kriterlerin bulunma derecesiyle ölçülmekte ve bunların geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bununla beraber söz konusu kriterlerin içeriği zaman içerisinde değişebilmekte, önemli ya da önemsiz görülebilmektedir. Konumuz açısından önemli olan husus, yerel yönetim yaklaşımlarında bu kriterlerin önceliğinin değişmesidir (Öztürk, 1997: 49).

4.3. Yerel Yönetimleri Tanımlama Çabaları

Yerel yönetimlerle ilgili başlıca iki yaklaşımdan, tanımlamadan söz edilebilir. Yerel yönetim kavramı üzerindeki tartışmalara ya da yerel yönetimi yeniden yapılandırma çalışmalarında öne çıkarılan öğelere bakarak bu yaklaşımları tespit edebiliriz. Bunlardan birisinde ‘yerel hizmetten’ kalkarak bir tanımlama yapılırken, diğesinde ‘yerel topluluktan’ kalkarak yerel yönetimler tanımlanmaya çalışılmaktadır. Tanımlama çabalarının odağına yerleştirilen bu iki farklı kavram, yerel yönetimin özünü etkiler ve yönetim sistemi içindeki konumunu büyük ölçüde belirler. Yerel hizmeti esas alan yaklaşımlar daha çok ‘teknik’ bir tanımlama yaparak idarenin ‘etkinliğini’ öne plana çıkarırken; yerel topluluğa dayalı tanımlamalar, yerel yönetimlerin ‘demokratikliğini’ ve ‘siyasallığını’ gündeme getirir. İki yaklaşım arasındaki farklılık asıl olarak, yerel yönetimlerde bulunduğu varsayılan kriterlere verilen önem derecesinde kendini gösterir. Bu bölümde yerel yönetimlerin varlık nedeni olarak gösterilen temel kriterlerinden hareketle, bu kriterlere verilen ağırlık göz önüne alınarak, yerel yönetimleri tanımlama çabaları tespit edilmeye çalışılacaktır. Ancak belirtmek gerekir ki yaklaşımlar arasında tam bir sınır çizmek mümkün olmamakta, arada geçişler görülebilmekte ve ayrıca günümüzdeki gelişmeler bu yaklaşımları birbirine yaklaştıracı bir rol oynamaktadır.

4.3.1. Hizmet Merkezli Tanımlama Çabası

Hizmet merkezli tanımlamaları ilk bakışta belirlemek iki açıdan zordur: Birincisi, hizmetlerden yola çıkanlar (topluluğu savunanlara nazaran) bu yaklaşımlarını açıkça belirtmemektedirler. İkinci olarak yerel yönetimlerin kriterleri olarak kabul edilen etkinlik, özgürlük ve katılım o kadar klasikleşmiştir ki yerel yönetimlerden söz eden herkes bu özellikleri bir çırpıda sıralayıverir. Dolayısıyla hizmet merkezli yaklaşımı benimseyen kişiler de örneğin yerel yönetimlerin demokratik (toplum özgürlüğüne ve katılımına açık) birimler olduklarından söz ederler. Ancak bu kavramların içeriğinin farklı algılanması katılımın ve özgürlüğün niteliğini değiştirecektir. Örneğin kimileri için yerel yönetimlerin demokratikliği “seçimle iş başına gelmek”ten ibarettir ve halk da özgür bir şekilde seçimlere katılabilmektedir. Bu noktadan sonrası iş başına gelen yönetimin sorumluluğundadır. “Yerel hizmetlerden” kalkarak yapılan tanımlamaya göre yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliğinin dışında örgütlenen ve sınırları belirlenmiş bir

mekan içindeki hemşerilerin yerel nitelikli kamu hizmetlerini etkin bir şekilde yürütmekle görevli kuruluşlardır.

Yerel yönetimlerin öncelikli görevi yerel hizmetleri karşılamak olarak belirlendiğinde bu hizmetlerin neler olduğu “liste yöntemiyle” sayılır. İşte hizmet merkezli ve topluluk merkezli tanımlamalar arasındaki en önemli farklardan birisi budur, yani yerel yönetime devredilen yetkinin niteliğini gösteren ‘genel yetkililik’ ya da ‘liste yöntemi’ kriteridir. Liste yönteminin temel karakteristiği bu şekilde devredilen yetki ve görevlerin yerel yönetimlerce daha etkin görülebileceğine yönelik değerlendirmelerdir. Hizmetler bu şekilde belirlendiğinde ister istemez yönetim mekanizmasından bu hizmetleri etkin bir şekilde görmesi istenmektedir, aksi halde bu yetki geri alınabilecektir. Yönetim sistemindeki aksaklıklar ve az gelişmiş ülkelerdeki hizmet talebi de buna eklendiğinde yerel yönetimlerin katılımcı birimler yerine verimli birimler olması tercih edilmektedir.

Kamu Yönetimi Araştırması (Kaya) “Genel Rapor”unun amacı şu şekilde belirtilmiştir: “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak...” Burada yerel yönetimlerin katılım boyutuna değinilmemekte, sadece haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkların giderileceği belirtilmektedir. Ayrıca “yerel topluluklara götürülecek hizmetlere ilişkin örgütlenme açısından model arayışında... yerel yönetimler ve merkezi yönetimin taşra kuruluşlarının bir arada düşünül(mesi)” gerektiği ifade edilmektedir. Araştırma konusunun doğrudan yerel yönetimlerle ilgili olması ve Türkiye’nin konjontürel durumu (AT’na girme arifesinde bulunması) ‘demokrasiye’, modelin belirlenen amacı içinde yer verilmesini gerektirmiştir. Ancak öncelik, hemşerilere götürülecek hizmetler ve bunu etkili kılacak modelin belirlenmesidir. Diğer taraftan burada ‘yerel topluluk’ olarak adlandırılan kişiler aslında, yönetim birimin tespit edilmiş sınırları içinde yaşayan “hemşerilerdir (Kaya, 1992: 2).

Hizmet merkezli yaklaşım, yönetim biriminin etkinliğini ön planda tutmasının yanı sıra kimi durumlarda, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir kolu, uzantısı haline gelmesine bağlı olarak, toplumu dönüştürme görevini de üstlenebilmektedir. Tahmin edilebileceği gibi bu durumda yerel yönetim biriminin özerkliği son derece

sınırlanacak, sahip olduğu kabul edilen özelliklerden biri olan “özgürlük” yani yerel toplumun özgürlüğü göz ardı edilecektir. Diğer taraftan yerel yönetim birimin sınırları içindeki kişilerin (hemşerilerin), nüfusu ne olursa olsun tek bir topluluk olarak alınması, temelde ‘ulus devletin ulusal düzeyde vatandaşları homojenleştirici işlevinin yerel düzeydeki görüntüsüdür. Dolayısıyla yerel yönetimin hemşerilerini ‘kentdaş’ olarak tanımlamak, bu açıdan bakıldığında özellikle büyük kentler için oldukça yerindedir. Günümüzde bir ülke üzerindeki tüm hizmetlerin tek bir merkez eliyle yürütülemeyeceği gerçeğiyle karşı karşıyayız. İşte bu ‘yönetimsel zorunluluk’ yerel yönetimlere olan ihtiyacı artırmaktadır. ‘Hizmet merkezli’ tanımlar asıl olarak bu zorunluluktan doğmuş, söz konusu kriterler de ilave edilerek bu yapı ‘sivil değerlerle’ güçlendirilmeye çalışılmıştır diyebiliriz. Yani yerel yönetimler, merkezi yönetimin tüzel kişiliği içinden çekilerek ve bu konumunun devamını sağlayacak kimi kriterler ilave edilmek suretiyle kurumun güçlenmesine ve halkın benimsemesine imkan tanınmıştır. Ancak söz konusu ‘soyut kriterlerin’ içeriğinin farklı olarak belirlenmesi, ülkeler arasında çeşitli farkların doğmasına, hatta kimi ülkelerdeki bazı kurumların ‘ölü kurumlar’ olarak nitelenmesine yol açmaktadır (Kaya, 1992: 2).

4.3.2. Topluluk Merkezli Tanımlama Çabası

Yerel yönetim kavramını tanımlama çabalarının ikincisi “yerel topluluktan” kalkarak yapılan tanımlardır. Önceliği topluluğa vererek yerel yönetimi tanımlamaya çalışanlar, yerel yönetimlerin öncelikli rolünün bir kısım yerel hizmetlerin yürütülmesi olduğu tezini eleştirerek işe başlarlar. Bu görüşü savunanlara göre bir topluluğun varlığı yerel yönetimi zorunlu kılar. Dolayısıyla “yerel yönetimlerin öncelikli rolü, yerel toplulukların karşılaştığı problemler ve konularla ilgilenmektir. Yerel yönetimler, toplulukların birey ya da diğer sosyal eylem türlerini aşan problemlerini çözmek için birer araçtır.” Burada da yerel yönetimler temsilcisi oldukları topluluğun talep ettiği hizmetleri yürütürler, fakat bunun için “yerel yönetimin özel yetkilere ihtiyacı yoktur. Çünkü söz konusu yetkiler, kaynağını yerel yönetim kavramının kendisinden almaktadır. Yerel yönetim kendi kendini yöneten topluluk olduğuna göre, yerel yönetim kurumu da sadece doğrudan yürüttüğü hizmetlerle değil, o toplumun karşılaştığı bütün sorunlarla ve ihtiyaç duyduğu her konu ile ilgilenebilir. Yerel yönetim kimliğini yürüttüğü hizmetlerden değil, temsil ettiği topluluktan alır.”

Bu tür tanımlama çabalarında komün yönetimiyle yerel yönetim arasında ‘işlevsel’ benzerlikler kurulmaya çalışılır ve bu yapının işlerliğini kolaylaştırması bakımından yerel yönetim birimlerinin küçüklüğü tercih edilir. Çünkü büyüme, ‘topluluk’ denilen şeyi anlamsızlaştıracaktır. Ancak burada ‘topluluk merkezli’ tanımlama çabasıyla liberal yaklaşımdaki ‘komün geleneği tezi’nin karıştırılmaması için bir noktaya işaret etmek gerekiyor: Liberal açıklamalar bir komün geleneğinin varlığını ve bunun bu günkü yerel yönetimlerde de devam ettiğini söylerler. Ancak bu açıklama Marksist bakış açısına sahip kimi yazarlar tarafından eleştirilmiştir. Yapılan bazı çalışmalar bu günkü yerel yönetimlerin genellikle ‘komün geleneğinin devam ettiği birimler’ olmadığını, komünden yerel yönetime geçişte bir kopukluğun varlığını göstermektedir. Merkezi ulusal devletin oluşumu sırasında -bu birimlerin varlığı ulusal devlet için bir tehdit olarak görüldüğü için- komünlerin özerklikleri sınırlandırılarak merkezi yönetime bağımlı hale getirilmeye çalışılmış, bunu kabul etmeye yanaşmayan komünlerle merkezi devlet arasında çeşitli çatışmalar yaşanmış ve ulusal devletler bu birimlerin varlığına son vermiştir. Bazı araştırmacılar bu ve benzeri argümanlara dayanarak, yerel yönetimlerin gerek Avrupa’da, gerekse Türkiye gibi demokrasinin yeterince gelişmemiş olduğu kabul edilen ülkelerde ‘devlet eliyle’ kurulduğunu belirtmektedirler. Söz konusu çalışmalar yerel yönetimlerin kurulmasını ‘merkezileşme sürecinin tamamlanması’ olarak değerlendirirler (Hamamcı, 1981: 98).

Topluluk merkezli yaklaşım ise bu günkü yerel yönetimlerin komün özelliğini kaybetme durumuna bir çeşit tepkidir ve bunun önüne geçmeye çalışır. Onların iddiaları, yerel yönetimlerin rolleri, sorumlulukları ve çalışma yöntemleri üzerinde yeniden örgütlenmeye gidilerek, kendi topluluklarıyla ilgili işlerde yerel yönetimlere “genel yetki ilkesi”nin verilmesidir. Temsilciler eliyle kendi kendini demokratik bir şekilde yönetebilmenin bu sayede gerçekleşebileceğini belirtirler. Diğer taraftan demokratik yönetimin yerel birimlerde günlük olarak uygulanıyor olması, demokrasinin ulusal düzeyde de yaşayıp gelişmesine katkıda bulunacaktır. Küreselleşmenin ekonomik boyutunu bir kenara bırakarak üretilen değerlerin, kavramların gelişmiş ya da az gelişmiş farklılığına bakmadan bütün ülkeleri az veya çok etkilediği, ülkelerin gümrük kapılarına takılmadan kolayca içeriye girebildiği göz önüne alındığında bu durum, mevcut yaklaşımları birbirine yaklaştıracı bir rol oynamaktadır. Söz konusu her iki tanımlama çabası, küreselleşmeyle birlikte öne çıkan kavramları kendi yaklaşımı içinde

yeniden üretmekte, fakat ortak bir şeyin üretime sokulması sonuçta daha benzer bir ürünü ortaya çıkarabilmektedir (Güler, 1992: 11).

4.4. Merkezi Devletin Revizyonu ve Yerel Yönetimler

Günümüzdeki yerelleşme ya da yönetimin yaygınlaşması olgusu, yerinden yönetim kavramına, klasik anlamının dışında yeni anlamlar yüklemiştir. Klasik anlamda yerinden yönetim merkezi yönetimden yerel yönetime yetki, görev ve kaynak aktarımı anlamına gelirken, bu gün daha geniş bir düzeyde ele alınmakta ve “merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerin bir kısmını(n) taşra kuruluşlarına, mahalli idarelere, federe birimlere, yarı- özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (dernek ve vakıf gibi) aktarılması” anlamlarını da içermektedir. Yani merkezi yönetimden sadece yerel yönetimlere kimi yetkilerin devredilmesi yerinden yönetim olarak görülmemekte, bunun yanında diğer kamu kurumlarına ve sivil toplum örgütlerine de (NGO'lara) kendi görev alanlarıyla ilgili konularda yetki devri yapılmaktadır. Artık yerinden yönetim sadece merkezi yönetimden alt örgütlenmelere yetki aktarımını değil, alt birimlerden de daha alt kademelere doğru uzanan bir süreçte yetki aktarımını ifade eder. Bu durum sadece merkezi yönetimin değil, bütün yönetim katmanlarının desantralize edilerek yönetimin yaygınlaştırılması olgusudur. Yerinden yönetimin anlamındaki bu genişlemenin yanı sıra özellikle iki yeni ilke yönetimin yaygınlaştırılması bakımından büyük önem taşımaktadır ki, bunlar subsidiyarite ve governance ilkeleridir.

4.4.1. Subsidiyarite İlkesi ve Yerel Yönetimler

Subsidiyarite (yerelin önceliği) ilkesi hizmetlerin, halka mümkün olan en yakın birimler tarafından karşılanmasını ifade eder. Bu kavramın ne olduğu konusunda tam bir anlaşmaya varılamamakla birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4/3. maddesi bu ilkeyi tanımlama çabası olarak görülebilir: Şart, “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan yurttaşlara en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.” demektedir. Maddedeki “genellikle ve tercihan” deyiimiyle merkezi yönetime, siyasi bir seçim hakkı sınırlı olarak tanınmaktadır. Yerel yönetimler açısından baktığımızda özellikle büyük ölçekli birimlerin yetki ve sorumluluklarının, mahalle ölçeğindeki mevcut ya da oluşturulacak kurumlar dikkate alınarak yeniden belirlenmesi ve bu yolla yönetimin halka yakınlaştırılması da subsidiyarite ilkesinin kapsamındadır. Yerinden

yönetim kavramının anlamındaki genişleme ile subsidiyarite ilkesi birlikte düşünüldüğünde ulaşılan sonuç, ‘yetki devri’ değil ‘yetki paylaşımı’dır. Artık merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinin belirlenmesi sadece merkezin yetki devrinden ibaret değildir. Diğer taraftan bu ilke, “amacı karar verme mekanizmasını yurttaşa mümkün olabildiği ölçüde yaklaştırmak olduğu için, temelde siyasal bir ilkedir. Bu nedenle, seçilmiş yönetimlere devredilen yetkileri değil, bu yönetimlere kendilerine ait olan yetkilerini verme olarak anlaşılabilecek yerinden yönetim şeklindeki kaçınılmaz siyasal özelliğin akılda tutulması için bir çağrıdır.” Böylece yönetim birimlerinin sadece oluşumunda değil, işleyişinde de demokratikliğin dikkate alınması gereğine dikkat çekilmektedir (Eryılmaz, 2008: 74).

4.4.2. Governance İlkesi ve Yerel Yönetimler

İlk adımı uluslararası düzeyde Rio Konferansı’nda atılan ve Habitat II ile birlikte tartışma gündemine yerleşen “governance”, yetki paylaşımını bir adım daha ileri götürür. Bir bakıma Habitat II’nin ana teması olan ve “ortak yönetim”, “yönetişim” olarak Türkçe’ye çevrilen ‘governance’ kavramı, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymasına ve çok aktörlü bir yönlendirme (co-regulation) sürecine işaret etmektedir. Böylece sorunlara tek bir öznenin hakimiyetinde çözüm aramak yerine yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte çözüm aramak ön plana çıkmaktadır. “Yönetişim (governance) ile bir yandan yönlendirme gücüne sahip hükümet dışı aktörleri NGO de içeren esnek bir yapılaşma kastedilirken, demokratiklik, açıklık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerde üretilmesi (subsidiarity) gibi ilkelere de işaret edilmiş olmaktadır.

Geldiğimiz noktada bir an durup yerel yönetim kavramı üzerine yapılan tartışmaları hatırlarsak, yerel yönetimleri sadece belirli hizmetleri yürüten birimler olarak görme eğilimindeki tanımlamaların sınırlarının oldukça aşıldığını görürüz. Artık yerel yönetimler merkezin her dediğini hemen kabul edip uygulayan ve onun bir uzantısı görünümü veren birimler olmanın ötesinde, kendi varlık nedenlerini sorgulamaya yönelerek merkez- yerel ilişkilerinin yeniden belirlenmesi ve bu belirlemede rollerinin artırılması gerektiğini düşünmektedirler. Yerel yönetimler, sadece merkezi yönetimce belirlenen karar ve politikaları uygulama ve onun bir temsilcisi olma konumundan çıkarak, yetki paylaşımı yoluyla kamu hizmetlerinin görülmesinde daha

fazla söz hakkına sahip olma imkânını elde etmek istemektedirler. Bu talepler, yetki devri yönteminde yerelin önceliklerinin dikkate alınmayacağı, merkezin kendi işine geldiği düzenlemeleri gerçekleştireceği, bunun ise yerel yönetimlerin sorunlarını azaltmak yerine belki daha da artıracığı endişelerinden de kaynak bulmaktadır. (Eryılmaz, 2008: 76).

4.5. Yerel Yönetime Yaklaşımın Belirlenmesi

Günümüz dünyasında teknolojik gelişmelerle ve toplumların büyük çoğunluğun kent merkezinde yaşamaya başlamışı ile birlikte değerlendirildiğinde eski yönetim modellerinin insanların ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kaldığı yerel yönetimlerde yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulduğu artık kaçınılmaz olmuştur.

4.5.1. Yerellik ve Topluluk Üzerine

Bu gün “yerellik” üzerine yapılan tartışmalarının canlanışına şahit oluyoruz; ancak yerellik, nereden bakıldığına bağlı olarak farklı algılanabiliyor. Lowndes’in belirttiği gibi yerellik, “bir taraftan bakıldığında bir yerde yaşayan, çalışan ve siyasal eylemde bulunan insanların coğrafi olarak tanımlanmasının ötesinde bir şey değildir. Diğer taraftan yerellik fikri, bir yerin sosyal, ekonomik, politik ve kültürel koşullarıyla özgüllüğü hususunda dikkatleri üzerine çekmektedir.” Yerele ait algılamaları inceleyen Şengül, 20. yy. boyunca yerelliğin “farklı dönemlerde farklı kavramlar çerçevesinde” algılandığını, bu algılamaların “mekan” ile “sosyal olan” arasında gidip geldiğini belirtir.

Tarihsel olarak yerelliğin evrimini başlıca üç dönemsal yaklaşım içinde özetleyen Şengül, birinci kuşağı temsil eden ve çoğulcu yaklaşımın etkisinde kalan Chicago Okulunun, ampirik gözlemlerden hareketle genellenen bir topluluk/ cemaat tanımlamasına ulaştığını belirtir. Burada mekan, insan davranışlarını belirleyen önemli bir etmen olarak alınmakta, insanların ve topluluğun oluşum süreçleri mekansal verilerle açıklanmaya çalışılmaktadır. Buna karşılık ikinci kuşak anlayış, mekandan yola çıkan yerellik tanımlamalarına bir tepki olarak gelişir; bu yaklaşım içinde Marksist çerçeveden bakanlar kenti “çelişkilerin mekanı” olarak algımlarken, Weberci yaklaşım da kenti “sosyal bir birim” olarak tanımlar. Yani ikinci kuşak algılamalarda mekanın fiziksel özellikleri giderek geri plana itilirken sosyal ilişkiler ön plana çıkarılır.

Kanımızca Chicago Okulunun bulgularıyla, ikinci kuşağın bulguları birbiriyle bir tezat oluşturmamakta, aradaki farklılık dönemseller koşullardan kaynaklanmaktadır. Zira birinci kuşak tanımlamalarla yerelliğe yaklaşıldığı dönemde bu güne kıyasla mekanla sınırlanabilen, daha kapalı ve homojen bir topluluk söz konusudur. Bu noktadan sonra göçlerle karmaşılaşan ve heterojenleşen kentler, artık belirli bir mekanda yaşayan kişileri ortak biçimde değil, herkesi kendi özgül koşulları içinde etkilemekte ve dönüştürmektedir. Bu durumda aynı mekan üzerinde daha ziyade sosyal ilişkilerle belirlenen farklı topluluklar oluşabilmekte ve çatışmalar görülebilmektedir. Ancak hemen belirtelim ki, burada yerellik ve topluluk kavramları birbiri yerine geçebilir şekilde ele alınmıştır.

1980'lerden itibaren bu iki yaklaşımı da yetersiz gören üçüncü kuşak ise yerele, sosyal ilişkileri geri plana itmeden fakat “sosyo- mekansal yapılar arasındaki etkileşimi diyalektik bir ilişki biçiminde kavramaya çalışan” bir yaklaşım çerçevesinde bakar. Daha kapsamlı bir şekilde söylemek gerekirse “bir alanın yerleşim modeli, ekonomik faaliyetleri, işsizlik durumu, kırsal ve kentsel farklılıklar, ulaşım ve iletişim ağları gibi nesnel karakteristikleri önemlidir. Yine bir alanın yerel kültür ve gelenekleri, siyasi tarihi, sivil kültürü, miras kalan önemli yerel kimlikleri ve genel olarak o yerin ‘hissiyatı’ (feel) gibi öznel karakteristikleri de önemlidir.” (Şengül, 1997: 4).

Topluluğa gelince bu da, özellikle günümüzde, tanımlanması yerellik kadar sorunlu bir kavram. Topluluk coğrafi yakınlığa dayalı bir yerleşmede bireyler arasındaki karşılıklı etkileşimin varlığını öne çıkaran bir genel düşünce. Yani topluluk, “basitçe bir mahallede veya köyde toplanan ev halkının birbirine yakınlıkları nedeniyle bağlı olması ve oradaki yaşamlarında belirli derecede ortak ilgilere sahip olmalarıdır. Aynı zamanda topluluk bireyler arasında dayanışma ve ortak kimlik duygusunu içermesi nedeniyle karmaşık bir kavramdır ki; bu, hayat tarzını, ortak değerleri, birbirine bağlı öğeleri ve karşılıklı yükümlülükleri içerir.” Ancak bu gün baktığımızda örneğin bir mahallede ortak değerler, ilgiler veya dayanışma hemen fark edilemez. Zira yerel yönetimlerin ulus devletin yaklaşımı doğrultusunda, kent düzeyinde bu tür birimleri veya örgütlenmeleri dikkate almayarak, onları “tek bir yerel topluluğun parçaları” olarak tanımlamaya çalıştığı durumlarda, bu birimler özgüllüğünü kaybetmiştir. Ancak diğer taraftan bu bakış ülkelerin sosyo-ekonomik etkenleriyle de birleşerek, kentleri tarihin

hiç bir döneminde olmadığı kadar heterojenleştirmiş ve karmaşıklaştırmıştır. (Erder, 1997: 30).

4.5.2. Bütüncül Bir Yaklaşım Denemesi Ya da Yerel Yönetimin Öncesi ve Sonrası

Bu gün baktığımızda yerel yönetimlerin her ülkenin idari yapısı içinde yer almakla beraber, bu yapı içindeki konumlarının farklı farklı olduğunu görüyoruz. Bu fark, bir taraftan ‘yerel yönetimlere’ olan bakış açısıyla ilgilidir. Diğer taraftan bu bakış açısı devingen bir niteliğe sahip olup siyasal örgütlenme, tarihsel ve toplumsal oluşum koşullarının etkisi altında şekillenir ve zamanla değişime uğrayabilir. Bir ülkede yerel yönetimin nasıl görüldüğü yani yerel yönetime yüklenen anlam, onun içeriğini şekillendirdiği gibi; merkezi yönetim- yerel yönetim, yerel yönetim- hemşeri ilişkisini de belirleyici bir role sahiptir.

Yukarıda yerel yönetimlere olan yaklaşımları incelerken bu bakış açılarına ve yerel yönetimler üzerindeki etkilerine değinmiştik. Burada ise siyasal örgütlenme, tarihsel ve toplumsal oluşum koşullarına değinmek ve yerel yönetimi tanımlamaya buradan başlamak istiyoruz. Zira bu nokta atlanarak yapılan tanımlamalar, kanımızca yerel yönetimi bir bütün olarak açıklayabilme imkânından yoksundur. Yerel yönetimin en önemli unsuru yani hitap ettiği kişiler atlanarak yerel yönetimlerin tanımlanmaya çalışılması durumunda, bir anlamda hemşeriler, yerel yönetim modelinin örtülü bir unsuru olarak ele alınmakta; bu grubun oluşumu, değişimi, kendi arasındaki etkileşimi ve çatışma alanları gibi konular tarihçilere ve sosyologlara bırakılmış olmaktadır.

Diğer bir ifadeyle yerel yönetimler tarihsel ve sosyolojik olarak değil, coğrafi ve yönetsel olarak tanımlanmakta; bunun sonucu olarak yapılan analizlerde genellikle yönetsel yapı ön plana çıkartılmakta ve yerel yönetim, adeta ‘bir kurumsal yapının işleyişi’ sorununa indirgenebilmektedir. Hâlbuki bir yerel yönetimden söz edebilmek için en azından bir coğrafi alan üzerine çeşitli etkilerle yerleşmiş kişiler ve bunların ihtiyaç duyduğu yerel hizmetler bulunmak durumundadır. Bu kişilerin topluluk veya hemşeri grubu olarak tanımlanması (yerel yönetimin hitap ettiği kişilerin topluluk ya da hemşeri grubu olmasına göre yerel yönetimin işleyişi farklılaşacaktır), bunlara yönelik ihtiyaçların tespiti, farklı birimlerin kendi özgül koşulları içinde tanımlanarak yerel yönetimin işleyişinin belirlenmesi gerekir.

Yerel yönetimlerin üstünlükleri arasında sayılan “hemşerilerinin ihtiyaçlarını yakından daha iyi bilebilecekleri” varsayımında aslında böyle bir yaklaşım bulunmaktadır; ancak bunun ölçekten ve farklılıklardan bağımsız olarak ele alınıyor olması, bütün yerel yönetim birimlerinin böyle olduğunu/ olabileceğini kabule götürmektedir ve işte sorun bu noktada başlamaktadır. Zira yerel yönetimin ölçeği, hem işleyişte hem de yerel halkın bu birimleri benimseyip çalıştırabilmesi konusunda önemli bir unsurdur. Bizim yaklaşımımıza göre bir yerel yönetimi bütün olarak değerlendirebilmek için “yerel yönetimin” öncesinin ve sonrasının da dikkate alınması gereklidir. Bunun için bir yerel yönetim birimi kurulmadan önce oradaki toplulukların yerel hizmetlerini nasıl gördüğü, bu süreç şu veya bu şekilde devam ederken burada bir yerel yönetimin nasıl oluşturulduğu, oluşturulan bu yerel yönetimin daha sonraki işleyiş biçimi, yerel topluluklarla ve merkezi yönetimle olan ilişkileri açıklanmak durumundadır. Böyle bir çalışma tarihsel ve sosyolojik verilerin yardımı olmaksızın yapılamaz. Ancak yaşanan süreci iyi tanımlamak ve geline noktaı tespit etmek için bunun yapılması gereğı açıktır. Bu aynı zamanda yerel yönetimin “yerel”e ne verdiği, ya da “yerel”den ne aldığı sorusunun cevabını bulmaya yardım edecek ve bir anlamda yerel yönetimin muhasebesini yapmaya da imkân verecektir.

Bir yerel yönetim iki şekilde kurulur: Dünyanın herhangi bir yerindeki bir topluluğun (veya bir kaç topluluğun biraraya gelerek) ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla bir yönetim birimi oluşturduğunu düşünelim. Bu oluşturulan yönetim birimi merkezi yönetim tarafından olduğu gibi ya da dönüştürülerek kabul edilebilir. Yerel yönetimin oluşumunun birinci şekli budur. İkincisinde ise yerel yönetim, bir topluluk için (köy ve mahalle gibi) veya bir coğrafi alanda yaşayanlar için (bir kent gibi), bu kişilere danışılarak veya danışılmadan bizzat devlet eliyle oluşturulur. Yerel yönetimin işleyiş kuruluş biçimine göre de farklılaşacaktır.

Bu oluşum koşulları altında ortaya çıkan herhangi bir ülkenin yerel yönetimleri, herhangi bir zaman diliminde ülke üzerindeki farklı kesimlerce farklı biçimde değerlendirilebilir. Yerel yönetimler bilim çevrelerince, iş dünyasınca ya da bizzat yerel yönetim biriminin kendisi tarafından çeşitli biçimlerde değerlendirilebilir. Ancak iki kesim vardır ki, bunların yerel yönetimlere yönelik değerlendirmeleri, onu kendi tercih ve istekleri doğrultusunda biçimlendirmeye, dönüştürmeye çalışmaları yerel yönetimlerin en önemli sorun alanlarını oluşturur. İşte bu iki kesimden birisi merkezi

hükümet, diğeri ise yerel yönetimin hitap ettiği hemşerilerdir. Merkezi hükümet ile hemşeriler arasında bir ara birim olan yerel yönetimin ağırlıklı olarak kimin tarafından dönüştürülmeye çalışıldığı sorusu, bir yerel yönetimi anlamlandırmak bakımından oldukça önemlidir. Bu sorunun cevabı yine önceki sayfalarda yapılan tartışmalardan bağımsız değildir. Bu çalışmada, yerel yönetimlerle ilgili çözümlemelerimizi bu belirlediğimiz çerçevede yürütmeye çalışacağız.

Özellikle bu gün bir yerel yönetim birimi olmamakla beraber böyle bir potansiyeli (örneğin bir alt basamak yönetim birimi olarak), hatta zorunluluğu (çünkü özellikle büyük ölçekli yerel yönetimlerin katılımcı olmalarını sağlayabilmek için böyle bir zorunluluk bulunmaktadır) bünyesinde barındıran “mahalle muhtarlığı” incelenirken bu çerçeve esas alınacaktır. Diğer taraftan bir yerel yönetimin sınırları içinde yaşayan kişilerin “kendi aralarındaki etkileşiminin” incelenmesi, örneğin belediyeler üzerine yapılan bir çalışmada belki fazla sosyolojik bulunabilir; ancak, mahalle muhtarlığının incelendiği bir çalışmada bu etkileşimin de tanımlanması kanımızca bir zorunluluktur. Açıklamalar arasında bu konuya da mümkün olabildiği kadar girilmeye çalışılacaktır. Bu çalışma kapsamında topluluk merkezli bir yaklaşıma yakın durmakla beraber, topluluğu tanımladığımız şekliyle ele alıyor ve her topluluğun kendi içinde tam özerk olabileceği gibi bir yaklaşım yerine, bu toplulukların şüphesiz belli bir özerklikten yararlanmakla beraber, sahip oldukları kurumlar aracılığıyla yerel yönetim birimleriyle organik bir bütünlük ve merkezi yönetimin taşra kuruluşlarıyla karşılıklı işbirliği içinde işlerliğini sürdürebileceklerdir.

4.6. Yerel Yönetimlerin Ölçek Sorunu

Yerel yönetim, yani topluluklar tarafından belirlenen veya devlet eliyle oluşturulan yerel yönetim, merkezi yönetimle hemşeriler arasında bulunan ve her ikisinden de etkilenen bir konumdadır. Yönetimin halk tarafından usulleri belirli bir seçimle belirlenmesi, yönetimin halka karşı sorumlu, halkın katılımına ve denetimine açık olması, belirli işlevlerin görülebilmesi ve hizmetlerin yürütülebilmesi için halktan toplanan kaynakların etkin bir şekilde kullanılması, toplum özgürlüğünün belli bir dereceye kadar sağlanabilmesi gibi. Bunlar yerel yönetimlerin sahip olduğu söylenen özelliklerdir.

Bir yerel yönetim birimi bu konumuyla rasyonel bir işleyişe sahip olabileceği gibi, alttan ve üstten “sıkıştırılma” ve “yalnız bırakılma” arasında bir konumda da bulunabilir. Merkezi yönetimce etkisizleştirilen fakat hemşerileri tarafından da hizmet talep edilen bir yönetim, alttan ve üstten sıkıştırılmış durumdadır. Yetkisizliği bilinen bir yönetim birimine halkın talepte bulunmaması ise, bir yalnız bırakılma durumudur. Her iki durumda da bu yönetim birimi işlevsellikten uzaktır. Bunun dışındaki durumlarda ise yerel yönetim, az ya da çok belli bir işleve sahip olarak konumunu devam ettirebilir. Ancak yetkili kılındığı halde hem alt hem de üst tarafından denetimsiz bırakılan bir yönetim birimi söz konusu ise, bu durum yolsuzluğa bulaşma için elverişli bir ortam oluşturacaktır.

Özetle yerel yönetimlerin faaliyetleri, merkezi yönetimin çerçevesini çizdiği sınırlarla ve hemşerilerin talepleriyle şekillenir. Bir yanda merkezi yönetim tarafından düzenlenen ve yerel yönetimlerin faaliyetlerini sınırlayan bir mevzuat bulunurken, diğer yanda yerel yönetim birimiyle hemşeriler arasında genel oya dayalı bir ilişkisi vardır. Dolayısıyla yerel yönetimler özerk olma sorunuyla birlikte merkezin vesayet denetimine konu olmakta ve aynı zamanda yerel siyaset sahnesindeki rolleriyle önem taşımaktadırlar (Hamamcı, 1981: 121).

4.7. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi

Merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkisini belirleyen temel etken, yerel yönetimlerde yetkiyi belirleyen temel üç ilkedен hangisinin uygulandığı veya hangi ilkenin baskın olduğudur. Bu ilkeler önceki bölümlerde üzerinde durulan merkezden “yönetim ilkesi”, “yetki genişliği”, “yerinden yönetim” ilkesidir.

4.7.1. Yerel Yönetimlerde Özerklik ve Denetim Sorunu

Yerel yönetimlerin temsil ettikleri toplumun ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılayabilmeleri, üstlendikleri hizmetleri çabuk, ucuz ve rasyonel bir şekilde görebilmeleri için özerkliğe; kamu hizmetlerinde birlik ve uyumun bozulmaması ve hizmet sürekliliğinin sağlanması için de denetime ihtiyaç duyulur. Ancak denetim nedenleri arasında, yerel yönetimlerin merkezden bağımsız ya da merkezin aksine (merkezi yönetimin ya da resmi ideolojinin hoş karşılamadığı veya izin vermediği) bazı çıkarları gerçekleştirmesinin önüne geçmek gibi bir amaç da saklıdır. Bir yerel yönetim

biriminin özerkliğinden söz edebilmek için merkezi idarenin yersiz etkilerinden uzak ve seçimle işbaşına gelmiş organlara sahip olma ön şartının yanı sıra, yerel yönetimin merkezi yönetim organlarının ön iznine ya da onayına bağlı olmadan tek başına kesin, yürütülebilir kararlar alabilmesi ve kendisine verilmiş olan yetki ve sorumlulukları yerine getirebilmek için yeterli mali imkana sahip olması gereklidir. (Hamamcı, 1981: 116).

Özerklik bazı makam ve kişilere otorite ve nüfus sağlamak anlamına gelmez. Türkiye'nin de kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda "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 imkanı anlamını taşır" denilmektedir. Denetime gelince, yerel yönetimler üzerindeki denetim idari ve mali vesayet olarak ikiye ayrılır. Vesayet denetimi ilkece kanuna dayanan ve kanunun öngördüğü kadarla sınırlı olan bir denetim türü olup, yerindelik denetimine kaçmadan, merkezi yönetimin belirli makam ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilir. Söz konusu denetimin yerel yönetim birimlerinin özerkliğini zedelemesine izin verilmez ve bu denetimin genellikle işlem sonrası yapılması gerektiği görüşü yaygındır.

Konuyla ilgili bazı çalışmalarda idari vesayetin, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşun (örneğin belediyenin) yetkisini aşarak, başkalarının (yerel toplumun) haklarını elinden almasını veya zedelemesini önlemek gibi bir amacının da olduğu belirtilir. Yani idari vesayet yolu ile kişi veya kuruluşlar yerel yönetim birimlerine karşı korunmaktadır (Hamamcı, 1981: 117).

4.7.2. Yerel Yönetimlerin Siyasal Boyutu

David Easton'a göre siyaset, "maddi ve manevi değerlerin otoriteye dayalı olarak dağıtılması süreci"dir. Bu maddi ve manevi değerlerin dağıtılması sürecinde çatışan çıkarların çoğulcu bir anlayış içinde uzlaştırılması ve çözüme bağlanması siyasetin ilgi alanına girer. Siyasetin yerel düzeydeki görünümü, yerel yönetimlerin siyasal karakterini açığa vurur. Her şeyden önce iktidarı ele geçirmek isteyen siyasal partiler, her konuda olduğu gibi kentleşme, yerleşme ve belediyecilik gibi konularda da belirli görüşlere sahip olmak zorundadırlar. Siyasal partiler ideolojik gruplar oldukları için bu görüşler, her siyasal partinin dünya görüşüne göre değişebilir.

Diğer taraftan olaya fiili açıdan bakarsak, devletin hukuki ve siyasal bakımdan egemenliği altında tuttuğu alan yönetsel bakımdan bölünmüştür. “Mekanın kurumsal bölünmesi bölünmeye koşut olarak yerel siyaset sahnelerini ortaya çıkarır. Bölünmeyle yaratılan her mekan parçası, yalnız bir yönetim birimi değil, aynı zamanda siyasal bir merkezdir.” Yerel yönetimler egemenliği kullanan veya devletle paylaşan birimler değil, fakat aldıkları kararların sadece teknik boyutla sınırlı kalmayıp siyasal nitelikte de olduğu yönetsel merkezlerdir. Bu açıdan baktığımızda “yerel yönetimler, sadece hizmet üreten idari birimler (olmanın ötesinde) hangi hizmetlerin üretileceğine karar vermek ya da hizmetleri öncelik sırasına göre düzenlemek ve bunu temsili bir örgüt sistemi içinde gerçekleştirmek” gibi fonksiyonlara sahiptirler.

Yerel yönetimler aynı zamanda rakip toplumsal güçlerin ele geçirmeye çalıştıkları bir yönetim birimidir. Zira örneğin belediyeler kentlerde ortaya çıkan çıkar çatışmaları karşısında ideolojik ve ekonomik bakımdan tarafsız kalamaz. Kent içinde çatışan çıkarları çözümlmeye çalışır ve aldığı çeşitli kararlarla bu mücadelenin içine girerler. Belediyeler “imar planlaması” yoluyla endüstri bölgelerinin oluşturulmasına, toprak kullanımının düzenlenmesine ve konut kullanımına müdahale ederek o kentle ilişkisi olanların çıkarlarını doğrudan etkilerler. İmar planlarının eski yerleşim birimlerinin yeniden düzenlenmesindeki rolleri yanında, kent etrafında yeni gelişen enformel konut alanlarının aklanması, meşrulaştırılması hususunda da büyük payı vardır. Ayrıca belediyeler aldıkları ‘yatırım’ kararlarıyla ve eğitim, kültür, sağlık, iş piyasası denetimi gibi yerel hizmetlerin düzenlenmesiyle ilgili kararlarıyla yerel halkın yaşam kalitesini etkileyebilirler (Hamamcı, 1981: 120).

Bu yönüyle yerel yönetimler çoğulcu siyasal sistemin temel kurumları olarak görülürler. “Ülkede ulusal düzeyde bir siyasal iktidar olduğu halde, yerel yönetim sistemi sayesinde çok sayıda yerel iktidarlar ve politikalar ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler sayesinde siyasete ve yönetime katılma kanalları genişlemektedir.” Bu yolla merkezdeki yoğunlaşma azaltılmakta, katılma talepleri yerel düzeye çekilerek sistemin yararlılığı sağlanmakta ve ulusal parlamentoda temsil edilemeyen guruplara yerel düzeyde söz hakkı tanınabilmektedir. Diğer taraftan yerel yönetimlerin siyasal boyutlarının ihmal edilmesi, farklı çıkarları temsil edip, hizmet sunumunda farklı yöntemleri kullanabilme imkanlarının gözden uzak tutulması; ülke üzerinde tek tip bir yerel yönetim anlayış ve uygulamasını doğurarak alternatiflerin oluşturulmasını

engeller, yenilik taleplerinin önüne set çeker ve hepsinden önemlisi, onları merkezi yönetimin bir birimi haline dönüştürebilir (Erder, 1996: 91).

Farklı bir açıdan yaklaşıldığında, kentsel bunalımı “üretim güçleriyle üretim ilişkileri arasındaki ilişkilerin özel bir görünümü” olarak gören diyalektik anlayışta, kentsel çelişkilerin ve bunlardan doğan çatışmaların ortadan kaldırılması için merkezi yönetimin, sisteme belli biçimlerde karıştığı belirtilmektedir. Ancak devlet, sınıflı bir toplum yapısı içinde belli sınıfların çıkarlarıyla özdeşleşmiş olacağı için, gerçekte merkezin müdahalesi belli egemen sınıfların lehine işleyecektir. Bu bakış açısı altında bakıldığında merkezin yerel yönetimlere olan müdahalesinin çoğulculuğun engellenmesi, diğer bir ifadeyle egemen kesimlerin taleplerinin üstü örtülü bir şekilde merkez eliyle gerçekleştirilmesi anlamını da taşıyabileceği söylenebilir (Eryılmaz, 2008: 119).

4.8. Türkiye’de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisi

Türkiye’de 1981 anayasasında yerinden yönetim ilkesinin uygulanacağı ve illerin idaresi için yine yetki genişliği ilkesinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi idari vesayet denetimi ve mali vesayet denetimi tanımlanmaktadır.

4.8.1. Türkiye’deki Yerel Yönetim Birimleri

Osmanlı- Türk yönetsel sisteminde merkezi devletin oluşumundan bu yana, merkezi yönetimin dışında, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetim birimleri oluşturulmuştur. Yetki genişliği ilkesi 1876 ve 1924 anayasalarında ‘tevsi-i mezuniyet’ olarak geçer. 1982 Anayasası ise “İllerin idaresi, yetki genişliği esasına dayanır” (m.126/2) demektedir. Yerinden yönetim ilkesi ise 1876 ve 1924 Anayasalarında “tefrik-i vezâif” olarak geçmiştir. Ademi merkeziyet kavramının kullanıldığı ilk anayasa 1961 Anayasasıdır. 1982 Anayasası da, yönetim birimlerinin oluşturulmasında ve görevlerinin belirlenmesinde “yerinden yönetim” ilkesine uyulacağını belirtmiştir. (m. 123/2). 1982 Anayasası yerel yönetim birimlerini, “il, belediye ve köy halkının...”(m. 127/1) diyerek saymıştır.

İl halkı, il özel idarelerinin; belediye halkı, belediye yönetiminin; köy halkı da köy yönetiminin hemşerileri olarak hem bu yönetim birimlerinin karar organlarının

oluşumunda söz sahibidir, hem de bu birimlerden hizmet talep edecek kişilerdir. Bu birimler arasında “mahalle muhtarlığı” yoktur. Ancak “alan yönetimi” olan il özel idarelerini ve tek bir topluluktan oluşan köyleri bir tarafa bırakırsak, geriye kalan belediye yönetimiyle hemşeriler arasındaki ilişkide kimi sorunlar doğabilmektedir. Belediyelerdeki ölçek büyümesinin hizmet bütünlüğüne yönelik yol açtığı sorunlar, “etkinliği” esas alan ‘büyükşehir yönetim modeliyle’ aşılmaya çalışılırken; halkın katılımına, demokratikliğe yönelik sorunlar konusunda Anayasa, ne büyük şehirler için, ne de diğer şehirlerdeki belediye yönetimleri için belediye halk ilişkisini kurmaya yönelik düzenlemeler getirmemiştir. Dolayısıyla örneğin, Cumhuriyet döneminde mahalle muhtarlığının kurulmasından sonra yapılan ikinci anayasa da, bu kurum dikkate alınmamıştır. Ve mahalle muhtarlığı yine ne olduğu zaman zaman karıştırılan, “umumi idare hizmetlerine yardım için vazifelendirilmiş birer mahalli düzeyde oluşturulmuş idare cihazı” durumunda bırakılmıştır.

Diğer taraftan il özel idaresi, belediye ve köy bir yerel yerinden yönetim birimleridir. Bunların dışında yine yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen hizmet yerinden yönetim birimleri de vardır. (Sanayi ve ticaret odaları, üniversiteler, TRT gibi.) Ancak Anayasa, yerel yönetimlerin “kuruluş ve görev ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” (m.127/2) düzenleneceğini belirtirken, aynı ilkenin, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıyla ilgili düzenlemelerde dikkate alınıp alınmayacağı konusunda sessiz kalmaktadır (Aldan, 1956: 16).

4.8.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Üzerindeki Vesayet Denetimi

Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hep sorun olagelmıştır. Yerel yönetimler, (il özel idareleri üzerindeki vesayet çok daha ağır olmasına rağmen onların sesi pek duyulmaz, genellikle belediyeler) sürekli olarak vesayet denetiminden yakınırlar; bunun kendi gelişme dinamiklerini ve hizmet götürme imkânlarını engellediğini söylerler. Kanımızca bu durumun başlıca iki nedeni vardır: Birinci neden bizzat Anayasanın kendisinden kaynaklanır, diğeri ise yasal yönü bulunmakla beraber hükümetlerin uygulamalarıyla da ilgilidir. Birincisini ‘idari vesayet’, diğerini ise ‘mali vesayet’ tir.

4.8.2.1. İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayetle ilgili olarak ilk söylenmesi gereken “özerklik” ilkesinin Anayasada yer almaması, buna karşılık “idari vesayet”e ağır bir biçimde yer verilmesi olgusudur. Anayasa idari vesayet denetimini düzenlerken onu, sadece hukuki denetimle sınırlandırmamakta yerindelik denetiminin yapılabilmesine de imkan verecek biçimde ele almaktadır. Söz konusu denetim için Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası “kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde” prensibini koymakla birlikte aynı fıkra içinde vesayetin hangi amaçlara yönelik olarak uygulanacağı da belirtilmiştir. Öngörülen bu amaçlardan özellikle ikisi, yani “toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”, dikkat çekmektedir. Bu iki amacın gerçekleştirilmesi için yapılan denetim ise sadece hukuki denetim sınırları içinde kalmaz, yerindelik denetimini de gerektirir.

Eryılmaz’ın dediği gibi; “Toplum yararına uygunluğun ölçüsünü, herkesçe kabul edilebilir objektif kritere bağlamak zordur. Siyasi partiler, toplum yararını kendilerine göre değişik yorumlamakta ve bu nedenle farklı programlara sahip olmaktadırlar...‘Toplum yararı’ kavramı düşünce ve ideolojiye göre değişen bir fenomendir. ‘Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması’ ilkesi de tıpkı ‘toplum yararı’ gibi belirsiz ve yoruma açık bir kavramdır. Bu tür objektif ve hukuki kriterlere bağlanamayan denetim ilkeleri, keyfi tasarruflara her zaman neden olabilir.” Ayrıca hukuki sınırlar içinde kalacağı söylenen ve işlem sonrası yapılan vesayet denetiminin yukarıda anlatıldığı biçimde yerindelik denetimine kaçmasının yanı sıra, ‘yönetişel’ boyutu da vardır. Diğer bir ifadeyle “her ne kadar yasal denetim işleminden sonra gelse de esas olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerinin merkez tarafından yönlendirildiği göz önünde tutulacak olursa bu tür bir vesayetin hukuksal olmaktan öte yönetişel olduğu söylenebilir.” (Eryılmaz, 2008: 171).

4.8.2.2. Mali Vesayet Denetimi

Vesayet denetiminin diğer boyutu ise ‘mali vesayet’ olup yerel yönetimlere verilen yetki ve görevlerin gerçekleştirilebilme durumunu doğrudan etkiler. Aslında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiler hem hizmet hem de gelir bölüşümünü kapsar ve ikisi arasında bir dengeyi gerektirir. Söz konusu mali ilişkilere Türkiye ölçeğinde baktığımızda bunun merkezi yönetime ağırlık veren bir yaklaşımla

ele alındığını görürüz. Olaya gelir bölüşüm yöntemi açısından yaklaşırsak tarihsel süreci kabaca iki döneme ayırarak özetle şunları söyleyebiliriz: 1981 öncesi dönemde, 1948 yılında çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun, bazı gelirleri spesifik esaslı bir tarifeye göre düzenlemiş olması ve bu oranlarda enflasyonun neden olduğu güncelleştirmenin yapılamamış olması, il özel idareleri ve belediyelere devletin topladığı bazı vergi kalemlerinden önemli oranda pay verilmesi öngörülmüş olmasına rağmen uygulamada bu payların öngörülenin çok altında gerçekleşmesi, keyfiliğe ve partizanlığa açık bir bağış yönteminin varlığı gibi sorunlar nedeniyle yerel yönetimlere yeterli kaynak aktarımının yapılamadığını ve söz konusu kurumların mali özerkliğinin zedelendiğini görüyoruz. 1981 sonrası dönemde yapılanlar, 1970'li yıllarda yerel yönetimler alanındaki canlanmaya ve gecikmiş düzenlemelere bir cevap niteliğindedir.

Bu dönemde yeni bir belediye gelirleri yasasının çıkarıldığını, ayrıca belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe tahsilat toplamından ayrılacak payların yasayla düzenlendiğini (payların hesaplanmasında 1981 öncesinden farklı olarak tahminin değil tahsilatın esas alınması yerinde bir karar olmuştur), emlak vergisinin belediyelere bırakıldığını, büyükşehir yönetiminin benimsendiğini, ayrıca imara ilişkin yetkilerin çoğunun da yerel yönetimlere verildiğini böylece mali güçlülük ve desantralizasyon yönünde önemli adımlar atıldığını görüyoruz. Ancak belediyelerin bu değişime hemen ayak uydurabildikleri ve özellikle imara ilişkin konularda iyi bir başarı gösterdikleri söylenemez. Diğer taraftan yapılan düzenlemeler yeterli ve kusursuz da değildir.

1984 yerel seçimleriyle oluşan İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi üzerinde yapılan bir araştırmada elde edilen bulgular önemli bir noktaya ışık tutmaktadır. Belediye gelirlerinin ve dolayısıyla harcamaların artmasıyla birlikte meclis üyelerinin önemli bir kesimi (özellikle iktidara mensup olan üyelerin yarıya yakını) çeşitli derecelerde vesayet denetiminin gerekli olduğunu vurgulamışlardır.

Araştırmacılar bir “yetki korkusu”nun varlığından bahsetmekte ve bu durumun nedenini sağlanan mali imkana karşılık etkili bir denetimin getirilmemiş olmasına bağlamaktadırlar. Meclis üyelerinin, ‘başkan merkezli’ büyükşehir düzeyindeki karar sürecinin ve uygulama denetiminin dışında tutulmaları, üyelerin harcamalar konusunda etkili bir ‘vesayet’ten yana olmalarına yol açmıştır. Yukarıdaki bulgular 3030 sayılı yasadaki aksaklıkların yanı sıra denetimin gerekliliğini vurgulaması bakımından

ilginçtir. Ancak asıl olan yerel yönetimlerin kendi organları eliyle ve özellikle seçmenler tarafından denetlenmesine imkan tanıyacak düzenlemelerin yapılmasıdır. Merkezi yönetimin denetimi bazı özel durumlarla ve yasal çerçeveye sınırlı kalmalıdır. Mali vesayet konusunda daha önce de söylendiği gibi Anayasal bir eksiklik bulunmamaktadır.

Sorun, ilgili yasadaki ve hükümetlerin yerel yönetimlere ayrılan gelirlerde çeşitli nedenlerle kısıntıya başvurmalarından kaynaklanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin son fıkrası yerel yönetimlere “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” demektedir. Bu düzenlemeyle Anayasa, gelirleri hizmetlere tabi kılmış, yani hizmetler önceliklidir demiştir. Diğer bir ifadeyle Anayasa ‘yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları gelirleri ile orantılı olarak artar’ dememiş, görev ve sorumluluklarda bir kısıtlamaya gidilmeden her ne gerekiyorsa bunun sağlanmasını merkezi yönetime bir görev olarak yüklenmiştir. Merkezi yönetim bu görevini yerel yönetimlere çeşitli paylar vererek ve yardımlar yaparak değil, Anayasaya göre, onlara gelir kaynakları tahsis ederek yapmak zorundadır. Anayasanın mali konularda oldukça özerkliğe açık olan bu düzenlemesi, doğrusu literatürde de yeterli desteği bulamamış; yasal düzenlemeler ve uygulamalar Anayasayla çelişkili bir görünüm kazanmıştır.

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutması için hazırlanan bir raporda, Altıncı Plan döneminde yerel yönetimlerin sorunları ele alınmakta ve özellikle belediyelerin mali sorunlarının hızla büyüdüğüne dikkat çekilmektedir. Dönem sonunda ulaşılan sonuç “bağımlı yerel yönetim” olarak tanımlanmakta ve eleştirilmektedir. Bağımlı yerel yönetim ise “görev ve yetkilerin bir bölümünün merkezde tutulduğu; merkezden yerel yönetimlere aktarılan payların değişik bütçe ve hesaplardan parça parça ve genel ilkelere bağlı olmaksızın dağıtıldığı; görev, yetki ve gelirlere ilişkin mevzuatın geniş ve karmaşık olduğu bir yerel yönetim yaklaşımı” olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin mali bakımdan özerk olabilmesi sadece yeterli gelire sahip olmasıyla değil, dilediğinde ulaşabileceği kendine ait bağımsız gelir kaynaklarına (öz kaynaklara) sahip olmasıyla sağlanabilir.

Bugünkü durumda Türk yerel yönetimleri merkezden alacakları ‘paylara’, yapılacak bağış ve yardımlara muhtaç durumdadırlar. Öte yandan uygulamada, hükümetlerin söz konusu payları, bağış ve yardımları yaparken kendi partisinin

belediyelerine öncelik vermesi ve bir nevi rakip partilerin belediyelerini cezalandırma yoluna başvurması mali vesayeti, bir anlamda “siyasi vesayete” dönüştürmektedir (Heper, 1990: 129).

4.8.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasi Karakteri

Yerel yönetimlerin siyasal boyutuyla ilgili tartışmalara geçmeden önce Cumhuriyet dönemi Türkiye’inde genel anlamdaki siyaset anlayışına, iktidar ve muhalefet olgularına bakmak, buradaki çözümlemelerden sonra yerel yönetimlerin siyasal karakteri üzerinde durmak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Kanımızca bu çözümleme yapılmadan yerel yönetimlere getirilen siyasal kısıtlamaların ardında yatan nedeni anlamak mümkün görünmüyor.

4.8.3.1. Türkiye’ye Özgü Siyaset

İktidar mücadelesinin geçeceği hukuksal ve siyasal zeminin objektifkriterlerinin belirlenmesi, bu ölçülerin temelde çoğulcu bir anlayışa dayanması, maddi ve manevi değerlerin dağıtılması sürecinde çatışan çıkarların uzlaştırılması ve çözüme bağlanması siyasetin ilgi alanına girer. Ancak Türkiye’de “muhalefete” iyi gözle bakılmadığı gibi, “çıkar grubu” kavramı da küçültücü bir anlamda kullanılmaktadır. Bu durumu, Türk yönetim sistemine “siyaset kültürü yerine idare kültürünün egemen olması” ile açıklayanlar vardır. Eryılmaz, “Türkiye Tanzimat’tan beri ‘siyaset’ ve ‘idare’ arasında geliş- gidişlerin sıkıntısını yaşamaktadır” diyerek bu konuyla ilgili şunları söyler: “..siyaset, hem değiştirmeye hem de muhafaza etmeye yönelik eylem ve düşünceleri birlikte barındırır. Bu eylem ve düşünceler, ister istemez çatışmayı, mücadeleyi, yarışmayı ve muhalefeti ortaya çıkarır. Muhalefetin, mücadelenin ve yarışmanın serbest ve meşru olduğu rejimlerde, siyaset vardır ve meşrudur. Siyasi partiler, siyasetin temel araçlarıdır... İdare (ise), muhalefetsiz, münakaşasız ve çekişmesiz yönetim anlayışını ifade eder. Siyasi iktidarın uygulamaları konusunda kişi ya da kurumlara eleştirme ve muhalefet etme hakkı tanınmaz. Muhalefet çoğu zaman ‘asilik’ ve ‘hainlik’ ile suçlanır. Siyaset yapma hakkı sadece merkezdeki dar bir kadroya tanınmıştır... İdare kültürünün egemen olduğu rejimlerde siyasetin anlamı oldukça daraltılmıştır.” Heper, Türk Siyasal Sisteminin üzerine oturduğu (kendi ifadesiyle) “Türkiye’ye özgü demokrasi modeli”ni şu şekilde açıklamaktadır:

Heper'e göre Osmanlı- Türk siyasal hayatında demokrasi, "çeşitli çıkarların bağdaştırılmasının aracı değil de en iyiyi, en doğruyu ortaya çıkarmanın yolu olarak" görülmüştür. Diğer bir ifadeyle "demokrasi bir araç değil bir amaç olarak algılanmıştır." Demokrasiden beklenen, ülke yararına en iyiyi bulmak olunca, demokratik bir rejimin tesisi güçleşmiş ve "çıkarlardan ziyade ideolojiler çatışmıştır." Bu durum bir uzlaşmanın sağlanmasını güçleştirmiştir. Bunun bir uzantısı olarak "siyasi liderler rakip partilerin politikalarının yanlış olduğunu düşünmekle yetinmemiş, o partileri ülke için zararlı telakki etmiş... (ve bu durumda hedef) karşı partiyle yarışmak değil o partiyi 'eritmek', 'yok etmek' ol(arak)" belirlenmiştir (Heper, 1999: 127).

Demokrasi ideal bir hedef olarak belirlendiğinde toplum buna layık görülmeyle modernleştirilmeye ve dönüştürülmeye çalışılacaktır. Bu da 'merkezdeki dar bir kadro' tarafından yapılmak istenecektir. Türkiye'de modernleştirme çabalarının en yoğun olarak yaşandığı Tek Parti döneminde toplumu dönüştürme işlevi 'siyasal elit'i oluşturan sivil ve asker bürokratlar tarafından gerçekleştirilmiştir. Özbudun bu süreci şu şekilde açıklar:

Tek parti yılların(da)... resmi seçkinler, kendilerini, toplumun üzerinde ve ondan özerk olan bir devletin gerçek hizmetkarları, kamu yararının tek koruyucusu ve modernleşmenin başlıca araçları olarak görmüşlerdir. Atatürkçülüğün inkılapçılık ilkesi, diğer anlamları yanında, devrimci kadroların (Türkiye örneğinde bu kadrolar, modernleştirici devlet görevlileridir) toplumun tam bir dönüşümünü gerçekleştirme hak ve ödevine sahip olduklarını da ifade etmektedir. Atatürk'ün dediği gibi "... Hakiki inkılapçılar onlardır ki, terakki ve teceddüt inkılabına sevk etmek istedikleri insanların ruh ve vicdanlarındaki temayülü hakikiye nüfus etmesini bilirler." Böylece, devrimci kadroların fonksiyonu, toplumun 'kolektif düşünce'sini keşfetmek, ifade etmek ve halkı ilerleme yolunda aydınlatmak olmaktadır. Bu bakış açısına göre siyaset, sosyal grupların farklı talep ve menfaatlerini birleştirme ve uzlaştırma süreci olarak değil, toplumun tümü için doğru olanı ortaya çıkarma süreci olarak görülmektedir." Gelişmiş ülkelerdeki genel eğiliminden farklı bir siyaset anlayışının benimsendiği ülkemizde siyaseti değerlendirme biçimi etkisini şüphesiz yerel yönetimler üzerinde de göstermiştir. Siyaset yapma işinin merkezdeki siyasi elitin görevi olarak görülmesi ve devletin bizzat kendisinin ideolojik bir niteliğe bürünmesi, yerel yönetimlere siyaset yaşağını da beraberinde getirmiştir. Merkezde alınan ve tek doğru olduğuna inanılan

siyasal kararların hiç bir kırılmaya uğramadan ülkenin dört bir yanında uygulamaya konulabilmesi için yerel politikacıların siyasal rolleri tırpanlanarak bunlar, sadece benimsenen politikaları uygulayan memurlar konumuna dönüştürülmüştür. (Horasan, 1992: 102).

4.8.3.2. Yerel Yönetimler Üzerinde Siyaset Yasağı

Yukarıdaki sürecin bir uzantısı olarak Belediye Kanunu (m.53/4) “siyasi meseleleri müzakere etmeyi veya siyasi temennilerde bulunmayı” meclisin fesih nedenleri arasında sayarken, İl Özel İdaresi Kanunu da (m. 124) “il genel meclisinin siyasal görüşmeler yapmasının ve siyasal temennilerde bulunmasının kesinlikle yasak olduğunu” öngörmüştür.

Aytaç, Belediye yasasındaki yasakla ilgili olarak “devrim kanunlarının henüz çok yeni olduğu, saltanat ve halifeliğin kaldırılması üzerinden pek az bir zaman geçtiği sırada kabul edilen bu hükümle, belediye meclislerinin Cumhuriyet ilke ve kuruluşlarına karşı cephe almaları ve harekette bulunmaları önlenmek istenmiştir” yorumunu yapmaktadır. Siyaseti çok dar bir anlayışla ele almaktan kaynağını bulan bu kısıtlama bu gün hala yürürlüktedir. Ancak gerek siyasal partilerin faaliyetlerini düzenleyen yasalar, gerek yerel yönetimlerin ‘de facto’ olarak sürdürdükleri faaliyetler bu birimlerin siyasal boyutunu ortaya koymaktadır.

Konuya hukuki açıdan yaklaştığımızda Siyasal Partiler Kanunu (m.3) siyasi partilerin “Anayasa ve kurallara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimi yoluyla, tüzük ve programlarında belirtilen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandası ile milli iradenin oluşmasını sağla(malarını)...” öngörmektedir. Yine aynı kanun siyasi parti teşkilatı başlığı altında (m. 8) “...il genel meclisi ve belediye meclisi gruplarından...” söz etmektedir. Yerel yönetim seçimlerini düzenleyen yasada da köylerin dışındaki yerel yönetim birimlerinde, seçimlerde seçilme yeterliğine sahip kişilerin siyasal partilerden aday olabilmelerine imkân tanınmakta ve genel uygulama da bu yönde olmaktadır. Yani yasal düzenlemeler “siyaset ile yerel yönetimlerin örgüt ve işlevleri arasında doğrudan ya da çapraz ilişkiler kurmaktadır... (Dolayısıyla) siyasal partiler il genel meclisi ve belediye meclisi seçimlerine adaylarıyla katılabildiklerine göre, parti programlarıyla seçim bildirgelerindeki ‘siyasal nitelikli proje yükümlülüklerini’ anılan meclislerin karar sürecine taşınmaları ve gerçekleştirme

abaları içine girmeleri son derece doğalıdır.” Ne var ki, yerel yönetimler üzerindeki bu yasağın kaldırılmaması merkez- yerel ilişkilerinde ve iktidar- muhalefet yarışında objektiflikten uzak kimi işlemlerin yapılabilmesine olanak tanıyacak ve bu yasak yerel yönetim birimi üzerinde Demoklesin Kılıcı gibi durmaya devam edecektir.

4.9. Temsil Krizi ve Yönetime Katılma Olgusu

Bu gün gelinen noktada temsili demokrasiye ciddi eleştiriler yöneltilmektedir: Temsilin profesyonelleşmesi, parti örgütlerinin kendi içinde merkezizyeti bir anlayışı benimsemesi, yapılan seçimlerin seçmenin tercihini yansıtılmaktan çok sadece önüne getirilen listeyi onaylamak veya onaylamamak ya da listeler arası tercih yapmak imkânını vermesi, partilerin kimi elit kesimlerce etki altına alınması, seçmenlerin iki seçim arasında pasif bir konumda bırakılması gibi olgular; demokratik yöntemlerle yönetime gelmiş olmanın, demokratik bir yönetim için yeterli olmayacağı şeklindeki değerlendirmeleri doğurmuştur.

Diğer taraftan yerel yönetim birimlerinin büyümesi sonrasında burada da bir merkezileşme süreci başlamış ve yönetim halk ilişkisinin kurulması zorlaşmıştır. Dolayısıyla yönetim halk ilişkisini kurmada governance (ortak yönetim) ve subsidiyarite (yerelin önceliği) ilkelerinin birlikte düşünülüp, uygulamaya konulması ve yönetimin yaygınlaştırılması gerekmektedir. Katılımcı demokrasi, temsili demokrasiye bir alternatif değil, merkezi devletin revizyonunun bir parçasıdır ve temsili demokrasinin “boşluklarını doldurma ve işleyişinde daha demokratik bir toplum düzeninin gerçekleşmesine katkıda bulunma rolünü üstlenmiş görünmektedir.” Diğer bir ifadeyle temsili kurumların yanı sıra çeşitli katılım biçimleri de geliştirilmeye çalışılarak, iki seçim arasında ‘pasif’ bir konumda kalan bireylerin katılım yoluyla ‘aktif’ duruma geçmeleri kolaylaştırılmaktadır. Bilgin, 1991: 22).

4.9.1. Yönetime Katılma

Yönetime katılma en yalın haliyle karar alma sürecine ya da işleyişine katılma olarak tarif edilebilir. Bu gün katılım olgusundan söz edildiğinde veya katılımcı yönetim denildiğinde kastedilen yönetimin politika oluşturmada, kararlar almada taraflarla birlikte hareket etmesi, onların da görüşlerini alması, hatta uygulanacak politikaların ve alınacak kararların adeta taraflarla bir masa etrafında oturup pazarlık

ederek oluşturulmasıdır. Bu durum kurumsal sistemin buna izin vermesi ve yönetimin bunu yapmaya açık olmasının yanı sıra özellikle yönetime katılacak olanların aktif ve istekli olmasını gerektirmektedir (Uysal, 1984: 22).

Yönetime katılımın üç önemli boyutu vardır: Birincisi katılım, ya kararların alınmasına veya alınacak kararlarda etkili olmaya ya da alınan kararların uygulamasına katılma biçiminde işlemektedir. Yani katılım ile karar arasında adeta organik bir bağ bulunmaktadır. İkinci olarak bütün katılım uygulamaları bir otorite örgütlenmesi içerisinde gerçekleşmektedir. Bu sebeple otorite ilişkilerinin niteliği, katılımı belirleyici bir özelliğe sahiptir. Katılımda taraflardan birinin yönetim olarak belirginleşmesi katılımcı tarafların eşitsizliği ve hiyerarşi farklılaşması sorununu doğurabilmekte; yönetim, üstün bir taraf olarak katılım mekanizmasında yerini alabilmektedir. Katılımın üçüncü boyutunu ise onun bir toplumsal eylem biçiminde gerçekleşmesi oluşturur. Bu durum siyasal sistemin değer ve süreçleriyle toplumsal değerler, talep ve beklentiler arasında bir uyum ve denge zorunluluğunu getirmektedir.

Siyasal sistemin değer ve süreçlerinin toplumdan bağımsız olarak belirlendiği durumlarda katılma davranışı, bu değerlerin toplum tarafından benimsenmesine öncelik verecek biçimde işleyecek ve katılmanın daha çok eğitici, sosyalleştirici yönü üzerinde durulacaktır. Katılma “hem siyasal sistem değerleri ile toplumun bütünleşmesini, hem de bireylerin siyasal sistemi etkilemesini sağlayan bir mekanizmadır.” Katılma aracılığıyla bireylerin siyasi elitleri kontrol ve etkilemesine imkân sağlanması yanında siyasal sistemle uyumun sağlanması ve yabancılaşmanın giderilmesi de amaçlanmaktadır.

Katılma uygulamalarını salt bir görüntüden kurtarabilmek için yönetimin karar alma sürecine, o kararlar ilgili herkesin katılabilmesini temin etmek, bunu yasal olarak garanti altına almak gereği vardır. Yönetimin karar alma sürecinin hangi aşamalardan geçeceği açık seçik belirlenerek kişiler bundan haberdar edilir ve katılımcılara dinleyici olmanın ötesinde birer yetkili sıfatıyla bakılırsa sağlanırsa katılım uygulamalarından daha iyi verim alınabilir (Soybay, 1997: 73).

4.9.2. Yönetime Katılmanın Ön Koşulları ve Katılma Düzeyleri

Yönetime katılma ‘bireysel veya toplu’ bir şekilde, ‘kendiliğinden veya uyarılmış’ biçimde, ‘gönüllü veya zorunlu’, ‘sürekli veya geçici’ ve benzeri biçimlerde olabilir.

Ancak etkili bir katılımın gerçekleşebilmesi için yasal ve kurumsal düzenlemelerin yanı sıra bizzat tarafları ilgilendiren bazı ön koşullar vardır. Bu koşulları “bilgilenme”, “katılıma bakış tarzı” ve “katılma güdüsü” olarak ifade edebiliriz. Şüphesiz neye katılacağını, nasıl ve ne için katılacağını bilmeyen birisi için katılım uygulamaları fazla bir anlam taşımayacaktır.

Bilgilenme: Katılımcı yönetimde taraflardan fonksiyonel olarak asıl önemli olan kesim yönetim değil bireylerdir. Çünkü yönetim halk katılımı olmadan da zaten görevlerini yürütmeye devam etmektedir. Ancak yapılanların doğruluğunu, adillliğini, halkın beklentilerine ve önceliklerine uygunluğunu tartışması, yönetimi denetleyebilmesi ve yönetimle “pazarlık” yapabilmesi yani bir bakıma kendi kendini yönetebilmesi istenen halkın bilgilenmiş olması gerekir. “Bilgisiz katılım fonksiyonel olarak bir anlam ifade etmez...(çünkü) bilgisizlik teslimiyetçiliği de beraberinde getirir.” Dolayısıyla etkili bir taraf olması gereken bireylerin yönetimin yapısı ve işleyişi hakkında yeterli bilgiye sahip olması, yönetimin uygulamalarından haberdar olması, yapılanların doğruluğunu ya da yanlışlığını denetleyebilecek bilgi düzeyinde olması, yapılacak işler, alınacak kararlar ve belirlenecek politikalarla ilgilenmesi ve fikir yürütebilmesi lazımdır.

Bilgilenme, bireylerin kendi bilgi kapasitelerinin ötesinde, yönetimin yapılanlar ve yapılacaklar hakkında doğru bilgi vermesini, yani “gizliliği” değil “açıklığı” da gerektirir. (Yazıcıoğlu, 1995: 27).

Bu sebeple kişilerin idarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşabilmesi ve yönetimin karar alma sürecinin yasayla açıklığa kavuşturulması etkili bir yönetime katılımın ön şartıdır. Dolayısıyla örneğin ABD’de, idarede şeffaflığı sağlamak ve katılımın önünü açmak için çeşitli yasalar çıkarılmıştır. 1946 yılında “Yönetimsel Yöntem Yasası”, 1946’da “Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası” 1974-76 arasında ise “Günüşığında Yönetim Yasası” çıkarılarak kişilerin bilgilenme imkânı yasal olarak garanti altına alınmıştır. Yönetimsel Yöntem Yasası yönetimin kararının, kişilerin görüşünün alınmak istenmediği veya alınmadığı hallerde yargı yerlerince bozulabilmesi imkânını getirmektedir.

Katılıma Bakış Tarzı: Katılımın ön koşullarından biri olan katılıma bakış tarzı hem yönetim hem de bireyler açısından önemli bir unsurdur. Bireylerin katılımdan ne beklediği, onu ne için kullanmayı düşündüğü veya kullandığı önemlidir. Diğer bir

ifadeyle halk, yönetimle karşı karşıya geldiğinde bireysel isteklerini mi (bir işe yerleştirilmek, tapu tahsis belgesi istemek) yoksa daha çok toplumsal nitelikli talepleri mi gündeme getirecektir? Bunun cevabı bireylerin ‘ihtiyaç önceliklerine’ göre değişiklik arz eder. Maslow’un “ihtiyaçlar hiyerarşisi”nde olduğu gibi karnı aç olan bir kişi hangi düzlemde olursa olsun öncelikle bu problemini çözmeye çalışır. Dolayısıyla katılım, bütün bireyler için aynı anlamı ifade etmediği gibi aynı düzeyde de gerçekleşmez.

Diğer taraftan yönetim birimini temsil edenlerin katılıma inanması, ondan yarar beklemesi ve kararlı olması gerekir. Bir yönetim biriminin başında bulunan kişinin (örneğin belediye başkanının) sadece kendisinin katılım yanlısı olması yeterli olmaz, diğer çalışanların da katılıma açık olmaları gerekir.

Yazıcıoğlu, Batıdaki yönetimin temel felsefesinde “uzaktan hükümet edilir, yerinden yönetilir” prensibinin geçerli olduğunu, hâlbuki Türk yönetim sistemine “her şey devlet içindir”, “uzaktan hükümet edilir, uzaktan yönetilir” temel felsefesinin yön verdiğini, halkta da kul felsefesi ‘padişahım çok yaşa’ geleneğinin devam ettiğini belirtir.

Böylece “yurttaşların kamusal işlere katılma hakkı”, “yurttaşın yakın bir yönetim” gibi ilkelerin, demokrasi eğitiminin bu yönde olmaması ve demokrasi bilincinin gelişmemesi yüzünden kâğıt üzerinde kaldığını söyler.

Yalçındağ ise, yerel yönetim kurumunun bizim “öz malımız olan bir kurum” olmadığını, Osmanlı yönetim sistemine “ithal” yoluyla, biraz “özenti”, biraz da “dış politik etkenler” sebebiyle girdiğini ve idari sisteme “merkeze bağımlı bir kurum olarak” monte edildiğini söyler. Cumhuriyetin Tek Parti döneminde “toplumu geliştirmek ve belirli değerlere sahip kılmak amacını taşıyan bir sosyoekonomik ve politik ortamda, yerel yönetimler resmi ideolojinin uygulayıcısı kurumlar olarak değerlendirilmiş”, çok partili dönemde ise siyasi partilerin ve hükümetlerin tüm sözlerine rağmen demokratik bir düzenleme yapılamamıştır.

Osmanlı yönetsel sisteminde oluşturulmaya başlanan ve Cumhuriyetle devam edilen yerel yönetimler, toplumsal yapının alışık olduğu ölçeğin çok üzerinde bir alanda kurulmuşlardır. Batıda komün yerine belediye kurulurken böyle bir ölçek farklılaşması olmamıştı. Ancak Osmanlı-Türk yönetim sisteminde “mahalle”den belediyeye geçiş

büyük bir “ölçek sıçraması” demekti. Ve mahalleden belediyeye ulaşmada “rasyonel bir üretim” olarak tanımladığımız muhtarlık kurumundan yararlanılamadı. Kuruluşunda danışılmayan ve daha sonra da halka yakınlaştırılması konusunda hiç bir çaba gösterilmeyen belediyelere halkın alışabilmesi, (yukarıdaki etkenlerin yanında) ölçek sıçraması nedeniyle başlangıçta zor oldu. Daha sonraları da sürekli göçlerle büyüyen büyük şehirlerdeki belediyeler, adeta halk kendine yaklaştırmaya çalıştıkça, ondan uzaklaşan bir görünüm kazandı (Yalçındağ, 1997: 10).

Katılma Güdüsü: Katılma güdüsü ise tarafların katılıma olan istekliliğini belirleyen bir etkidir. Tarafların katılım için istekli olmadığı durumlarda, katılım mekanizmaları oluşturulmuş olsa dahi olumlu sonuç alınamaz. Halkın katılım yoluyla beklentilerine cevap bulabilmesi, bu tür uygulamalar için zaman ayırabilmesi gerekir.

Diğer taraftan yöneticilerin katılım konusundaki tavırları, ciddi ve içtenlikli davranmaları bireylerin katılma güdüsünü etkiler. Önerilerinin dikkate alınmadığını gören veya alınacağına dair bir inancı olmayan birey, katılım mekanizmasında kendi varlığının önemsenmediği/ önemsenmeyeceği zannına kapılabilir ve örneğin bu tür toplantılara karşı istek duymaz. Ayrıca toplu ya da kolektif katılmayla ilgili olarak, bireyin kendi eylemiyle bu eylemin sonuçları arasında doğrudan bir korelasyon bulunduğu, bu korelasyonun belirsiz veya çok düşük olduğu durumlarda bireyin kolektif eyleme katılma güdüsünün azaldığı belirtilmektedir (Keleş, 2000: 31).

Görüldüğü gibi yönetime katılım kimi ön koşullara, diğer bir ifadeyle bir takım şartlara ve güçlere sahip olmayı gerektirmektedir. Bir toplumsal yapıda tarafların bu güce sahip olabilmelerine ve bunu kullanabilmelerine göre katılım düzeyi farklılık gösterir. Dolayısıyla bir toplumda katılımı “var ya da yok” diye düşünmek yerine, pratikte çeşitli biçimlerde görülebileceği, tarafların özelliklerine göre farklı katılım basamakları oluşabileceği şeklinde düşünerek onu anlamaya çalışmak daha anlamlıdır. Örneğin Arnstein, belirli bir toplumda “insanların güç düzeyine bağlı bir katılım hiyerarşisinden” söz eder. Burada halkın nabzının tutulması, manipülasyon ve terapi amacına yönelik bazı girişimler söz konusudur. Hiyerarşinin ikinci düzeyinde bilgilendirme, danışma ve rahatlatma/ yatıştırma (placation) basamakları vardır. Buradaki katılım sembolik nitelikte olup, insanları teskin etmeye, onların görüşlerini almaya ve onları bilgilendirmeye yöneliktir. Ancak bu düzeyde insanların kararlara

müdahalesi yoktur; diğer bir ifadeyle “insanlar katılıma katılmaktadır.” Sonuçta bu durum bireylere kararları etkileme imkânı vermekten çok, onların alınan kararları kabul etmelerini kolaylaştırmaktadır (Bilgin, 1991: 29).

Sembolik katılım düzeyindeki pratikler eğitici bir rol oynayarak kişilere -yine toplumsal güç düzeylerine bağlı olarak- daha etkili katılımın yolunu açabilir. Yani görüşleri alınan, alınacak kararlar hakkında bilgilendirilen ve bu düzeyde yönetimle pazarlık etmekten çok tartışmalara katılan bireyler kendilerini geliştirebilir, yönetimin de olumlu tutumu sayesinde efektif katılıma yönelebilir. Ancak yönetimin, sembolik katılım düzeyindeki uygulamalarda daha çok “günü kurtarma” düşüncesi içerisine girmesi, kendisine yönelen talepleri dikkate almayıp bunları bastırmaya ve tarafları yatıştırmaya çabalaması durumunda kendi dilek ve temennilerinin sonuçlar üzerinde hiç bir etkisi olmadığını gören/ düşünen taraflar daha da duyarsız hale gelebilir. Arnstein’in katılım hiyerarşisinin üçüncü düzeyinde karar organlarına ve sorumlularına muhatap olma, güç delegasyonu ve doğrudan kontrol basamakları bulunmaktadır. Katılımın bu düzeyinde pazarlık ve güç paylaşımı söz konusudur (Bilgin, 1991: 33).

4.9.3. Ölçek Sorunu

Günümüzde yerel yönetimlerle ilgili iki eğilim paralel gitmektedir. Bir taraftan etkinlik adına küçük yerel yönetimlerin birleştirilmesi ve profesyonel sınır tespitleri yoluna gidilmekte ve bu ‘birleştirme dalgasında’ mevcut birimler büyütülürken karar olma süreçlerinde bir desantralizasyona gidilmemektedir. Diğer taraftan “son yıllarda yerel yönetim düzenleme prensipleri olarak yerellik ve topluluğa olan ilginin yeniden canlandığı görülmektedir. Yerel yönetim sınırlarıyla ilgili güncel eleştiriler topluluk kimliğine öncelik verilmesini iddia etmekte ve iç organizasyonlardaki gelişmeler, yerinden yönetim ve ‘topluluk yönetimi’ biçiminde deneyleri yansıtmaktadır.” Bu çalışmada ikinci eğilimin benimsendiği daha önce belirtilmişti. Burada ölçek sorununa değişik açılardan yaklaşılabacaktır.

4.9.3.1. Ölçek Katılım İlişkisi

Yukarıda katılımcı bir yönetim olsa bile, katılmanın bütün bireyler için aynı anlama gelmediğini ve çeşitli düzeylerde katılım talep ve uygulamalarına

rastlanabileceğini gördük. Katılımın farklılaşması, yukarıda değinilen etkenlerin yanı sıra özellikle yönetim biriminin ölçeğiyle de yakından ilgilidir.

Diğer bir ifadeyle ne şekilde ve hangi düzeyde bir katılım olacağı hususu, katılımın ne kadar büyüklükteki birimlerde uygulamaya konulacağı sorusundan bağımsız değildir. Bu durum bizi ölçek sorunuyla karşı karşıya bırakmaktadır. Her şeyden önce küçük birimlerde daha doğrudan katılım yöntemlerini uygulama olanağı mümkün iken ölçeğin büyümesine paralel olarak doğrudan yöntemler, temsile doğru kayma eğilimi gösterirler. Bu eğilim karşısında takınılacak tavır açısından, sadece temsili demokrasinin olanaklı olduğunu iddia etmek veya sadece katılımcı yöntemlerde direnmek şeklinde belirginleşen iki ayrı uç nokta da eksik kalacaktır.

Katılımcı yönetimi savunmak adına zorunluluktan kaynaklanan bu eğilim karşısında bulunacak çözüm, sadece birimleri küçültmek ya da ölçeği dondurmamak olamaz. Çünkü birimlerdeki büyüme demografik, teknolojik ve ekonomiklik gibi çeşitli faktörlerin etkisiyle olmaktadır. Bu etkiler göz önüne alınmadan ya da bunların olumsuz etkileri bertaraf edilip sisteme uyarlanmadan çözümlemeye girişmek, öngörülen çözümleri gelişmeler karşısında etkisiz ve geçersiz bırakacaktır. Diğer taraftan mevcut durumu veri kabul ederek doğrudan katılım olmaksızın temsili yöntemlere başvurmak, katılımı “temelsiz”, “tabansız” bir hale getirecek ve gerçek boyutundan uzaklaştıracaktır. Diğer bir ifadeyle tüm sistem temsil mantığı üzerine oturtulur ve doğrudan yöntemlere yer verilmezse yönetimde halk yerine temsilcilerinin, hatta zamanla onları çeşitli şekillerde etkileyecek kişilerin ya da liderlerinin etkisi ağır basacak ve bunu dengeleyebilecek bir ‘karşı fren’ oluşturmak zorlaşabilecektir. O halde hem doğrudan hem de temsili yöntemlerin birlikte düşünülmesi ihtiyacı açıktır.

Yönetim sistemini bir piramit şeklinde düşünersek, piramidin tabanında doğrudan katılıma olanak veren yöntemlere, tepe noktasına doğru gidildiğinde temsile ağırlık veren yöntemlere yer vermek gerekecektir. Piramidin tabanından tepe noktasına doğru yükselirken bir üst noktada alınan kararlar etki bakımından alt noktalardaki kararlara nazaran daha geniş alanı kapsar. Bu durumda alınacak kararların etki alanındaki herkesin görüşüne başvurulamayacağına göre -önemli kimi kararların referanduma sunulması hariç- kararlar onların temsilcileri vasıtasıyla alınacaktır. Bu durum ise temsili yöntemleri kullanmayı zorunlu kılmaktadır.

İkinci olarak yerel yönetimler için konuştuğumuzda, büyük ölçekli, kalabalık hemşeri grubuna sahip yerel yönetimlerdeki katılım uygulamaları son aşamada yine temsile gelip dayanacak, hatta bunun temsil değil de katılım mantığı için de düşünülmesi temsilden daha kötü sonuçlara yol açabilecektir. Zira kimin seçildiğine ilişkin tartışmalar bir tarafa, temsili sistem, belli bir eşitlik prensibinden (genel ve eşit oy) yola çıkmakta ve kendi mantığı içinde belli bir meşruiyete dayanmaktadır.

Mevcut yönetim birimlerindeki katılımcı uygulamalar ise, (örneğin alternatif kent meclisleri, gençlik meclisleri, çocuk meclisleri gibi uygulamalar) temsil krizindeki bir zorunluluktan doğmakla beraber, sonuçta yine bir temsile indirgenmektedir. Ancak burada öncekinin aksine hukuksal boşluktan kaynaklanan, nasıl oluştuğu belli olmayan, meşruiyet zemini tartışmalı bir durum ortaya çıkmakta; bu tür oluşumlara genellikle yerel yönetim birimi içindeki etkili gruplar ya da yönetime yakın kesimler girebilmektedir. Bu ise katılanlar veya bu süreçten yararlananlar için kimi kazanımlar elde etme anlamına gelirken, birçok kişi veya grup bu imkândan yoksun ve/ veya habersiz kalabilmektedir. Üçüncü olarak birimler büyüdükçe denetim zorlaşır, şeffaflık kaybolur ve yanlış yapanların kendilerini gizleyebilmeleri kolaylaşır. Halkın denetiminin zorlaştığı, şeffaflığın sağlanamadığı ve gizliliğin başladığı yerde katılımdan beklenen fayda “herkes için” olmaktan çıkar ve “birileri için” olmaya başlar. Bu durum, yaşadığımız temsil krizini aşabilecek bir çözüm değildir. Bütün bu nedenler, yönetim kapılarını açarken aynı zamanda uygun büyüklüklere sahip yönetim birimlerinin oluşturulması gereğini de ortaya koymaktadır (Alada, 1995: 94).

4.9.3.2. Ölçek Büyümesi ve Bireysel Özgürlük

“Ortaçağda olduğu kadar Antik Çağ’da da küçük kasaba yaşamı bireyin dış dünyayla ilişkilerindeki hareketlerine ve onun içsel bağımsızlık ve farklılaşmasına öylesine sınırlar getiriyordu ki, modern kişi bu koşullarda soluk bile alamazdı. Bu gün bile, küçük bir kasabaya yerleşen kent sakini buna çok benzer bir daralmayı hisseder. Çevremizi oluşturan ortam ne denli küçük ve bu sınırları aşma olanağı veren ilişkiler ne denli sınırlı ise, bu dar topluluktaki kişiler de bireyin... davranışlarını ve tutumlarını o denli hevesle gözler.” Bu cümleler Simmel’e ait. Ona göre küçük ölçekli yerleşmeler bireyin hareketlerinin gözlemlenmesine, bu hareketler karşısında toplum tarafından tavır alınmasına imkân verir. Böylece bireyin yaşama alanına sınırlamalar getirerek onun

dışsal bağımsızlığını ve buna bağlı olarak içsel bağımsızlığını engeller. Bu noktadan hareket eden Simmel'in ölçek büyümesine yaklaşımı oldukça olumludur. "Toplumsal birimin büyüklüğündeki artış ile kişinin iç ve dış özgürlüğünün düzeyi arasında" pozitif bir ilişki kuran Simmel, insan yerleşimleri arasında en büyük ölçeğe sahip olan metropolün bireysel özgürlükleri artırıcı etkisine dikkat çeker. Ancak, "metropolü bu durumun odağı kılan şey yalnızca alanının ve nüfusun doğrudan büyüklüğü değildir. Metropol daha ziyade, yalnızca, maddi olan bu genişliği aşarken kozmopolitizmin beşiği olur." Simmel'den sonra başka sosyologlar da bu konuya çeşitli açılardan değinmişlerdir. Simmel'in analizlerinde metropol merkezi bir öneme sahiptir ve yazdığı denemelerde, "ölçek, işbölümü ve para/ rasyonalite", analizlerinin üç bağımsız değişkenini oluşturur.

Metropolün ölçeği önemlidir ve Simmel için metropol, modern hayatın potasıdır. Para ekonomisinin mekanı olan ve işbölümüne imkan veren metropol, bireysel özgürlüğü geliştirmektedir. Simmel'e göre; "Bireysel bağımsızlık ve kişisel özgürlüklerin geliştirilmesi, tarihsel konumlarıyla bağlantılı olarak incelendikleri zaman, metropol dünya tin ruh tarihinde bütünüyle yeni bir değer ve anlam kazanır. 18.yüzyıl bireyi kendisini, anlamsızlaşmış güçlü bağların -politik, tarımsal, loncasal ve dinsel bağların ve insana aynı zamanda doğal olmayan bir biçim ve uzun süre haksız bir eşitsizlik dayatan sınırlamaların pençesinde buldu. Özgürlük ve eşitlik çılgılığı... bu koşullarda ortaya çıktı."

Simmel, metropol yaşamıyla küçük ölçekli bir kentteki yaşamın birbirinden ayrıldığını söyler. Zira küçük ölçekte hala, bireyi ait olduğu yere bağlayan ve onun kendi kişiliğini yaşamasını engelleyen güçlü bağlar vardır. Ancak "metropol ekonomik, mesleki ve toplumsal yaşamın temposu ve çeşitliliğiyle... zihinsel yaşamın duyusal temellerinde ve bizim farklılıklara bağımlı yaratıklar olarak örgütlenişimizin zorunlu kıldığı bilinç düzeyinde; küçük kasabanın ve kırsal varoşun duyusal- zihinsel cephesinin daha yavaş, daha tanıdık, daha akıcı ritmiyle derin bir aykırılık yaratır." Zira metropol sakinine "kalbi değil, beyni yol gösterir; sevgi ve duygu değil, hesap ve zihin yol gösterir." Halbuki, küçük kasaba sakininin ilişkileri daha çok duyulara ve duygusal ilişkilere dayanır. "Kişiler arasındaki tüm duygusal ilişkiler ise onların bireyselliğine dayanır, oysa entelektüel ilişkiler tıpkı sayılar gibidir; yani kendi içlerinde kayıtsız olan, ancak nesnel bakımdan algılanabilir bir şeyler sundukları ölçüde ilginç olan öğeler

olarak alınırlar. Metropol sakini, tüccarıyla, tüketicisiyle, hizmetçisiyle ve çoğu zaman zorunlu birlikteliğe itilmiş olduğu kişilerle tam da bu tarz ilgilenir.” Metropoldeki kişinin çevresiyle duygusallıktan uzak ilişkisi, bireyi yalnızlaştırır. “Bir kişi hiç bir yerde metropol kalabalığındaki kadar kendisini yalnız ve kaybolmuş hissetmez.”

Ancak Simmel’e göre, metropolde “toplumdan kopma olarak gözüken şey, gerçek toplumsallaşmanın en temel biçimlerinden biridir.”¹⁸¹ Çünkü bu tarz bir kopuş olmadan metropolde yaşamak, kişiyi zihinsel ve psikolojik olarak yıpratacaktır. Simmel, metropol insanların birbirine karşı zihinsel davranışını, “formel bakımdan bir sakınma ilişkisi olarak” değerlendirir. Zira kentteki kişilerin aralıksız dışsal teması ve bu temasın sürekli olarak geçici niteliğinden kaynaklanan kuşkuculuk bu sakınma davranışına yol açar. Ve bunun sonucunda örneğin, yıllardır komşumuz olan insanları tanımayız.” Diğer bir ifadeyle kent sakini, metropoldeki farklılıklara ve çeşitliliğe karşı bir hoşlanmama ve beğenmeme durumu geliştirir. Böylece metropol yaşamı, küçük kasaba yaşamıyla tezat oluşturacak biçimde, kişisel olmayan ve hesaplayıcı bir niteliğe bürünür. Ancak metropol sakinindeki bu hoşlanmayış, “herhangi bir tarzda ortaya çıkan yakın bir temasta kolayca nefret ve çatışmaya dönüşebilecek karşılıklı bir yabancılık ve tiksintiyi de içinde barındırır. Bu türden yaygın bir ticari yaşamın tüm içsel örgütlenmesi, en dayanıklı ve aynı zamanda en kısa süreli türden sempatilerin, kayıtsızlık ve hoşlanmayışların büyük çeşitlilik gösteren yapısına dayanır.” Bütün bunlar bireyin bağımsızlığını pekiştiren unsurlardır, Simmel için. Ve “karşılıklı sakınmanın, kayıtsızlığın ve büyük toplumsal birimlerdeki entelektüel yaşam koşullarının bireyin bağımsızlığı açısından taşıdığı önem” en iyi biçimiyle metropolde gözlenebilir.¹⁸⁵ Bireyler için bir özgürlük ortamı oluşturan metropol, topluluklar üzerinde de etkisini gösterir: “Topluluk sayıca, kapladığı yer bakımından ve yaşamın içeriği açısından büyüdükçe, dolaysız içsel birliği ve başkalarına karşı çizdiği sınır da başlangıçtaki katılığını yitirir, karşılıklı etkileşim ve ilişkiler sayesinde daha yumuşar. Aynı zamanda birey de ilk kıskanç sınırlandırmanın çok ötesinde bir hareket özgürlüğü kazanır; ayrıca daha büyümüş gruplardaki işbölümünün hem fırsat sağladığı, hem de zorunlu kıldığı bir özgüllüğe ve bireyselliğe ulaşır.” Bireylerin metropolde kazandıkları “başkalarıyla ilgilenme gereği duymama duygusu” kişilere çift yönlü olarak daha rahat hareket etme imkanı sunabilir. Bireyler başkalarının kendisiyle ilgilenmeyeceğini düşünerek istediği biçimde davranabilir (giyinebilir, gezebilir vs.); diğerleri de

“tanımadıkları” kişilerle ilgilenmeyerek, normalde hoş karşılamayacakları bir durumu görmezden gelir ve bu durumdan rahatsızlık duymayabilirler. Bu durum, bireylerin özgürleşmesi kadar, yalnızlaşmasını ya da kendileşmesini de ifade eder ve yine bir yandan umursamazlığı, diğer yandan yerine göre başıboşluğu da ifade edebilir. Metropol sakini bir anlamda kendi koymadığı, içinde kendisinin yer almadığı kararlara uymayı da reddeden kişidir. Bu ise bir yönetim problemini doğurur (Simmel, 1991: 29).

4.10. Çatışma Kavramı

Çatışma kelimesi Türk Dil Kurumu sözlüğünde silahlı büyük kavga, arbede, karşılıklı vuruşmak, kavga etmek, birbirine çatmak ve söz, iddia veya davranışın birbirini tutmaması olarak tanımlanmıştır (TDK, 2016). Kelimenin İngilizce karşılığı olan “Conflict” kelimesi ise Latince "Conflictus" kelimesinden türetilmiştir. “Conflictus” birbirine vurmak ve karşı gelmek anlamlarını ifade etmektedir (Sökmen ve Yazıcıoğlu, 2005: 2).

Çatışma, farklı disiplinlerde ele alınmış ve birçok bilim adamının ilgisini çekmiş bir kavramdır. Gerek meydana geldiği çevre, gerek etkilediği kişi/grup/kurumlar ve gerekse sonuçları itibarıyla çok geniş bir alanda etkisini hissettiren çatışma kavramı önemli sayıda bilimsel araştırma konusu yapılmıştır. Çatışmanın tarihi, ekonomik, sosyal, kültürel ve sosyolojik sonuçları olabileceği için yönetim bilimlerinin yanında tarih, iktisat, antropoloji ve sosyoloji gibi önemli bilim dallarında tanımlaması yapılmıştır.

Çatışma bireysel bazda ve bireyler arasında olabileceği gibi gruplar/örgütler arasında da olabilmektedir. Bireysel bazda çatışma, insanın içinde birbirine aykırı güdülerin, fikirlerin ve isteklerin onu farklı davranışlara sürüklemesi durumudur. Başka bir deyişle, birden fazla ve karşıt olan güdülerin aynı anda faaliyette bulunmasından doğan durumdur. Yani güdülerin organizmayı kararsızlığa götürmesidir. Geniş anlamda çatışma, iki veya daha fazla fert veya grubun birbirlerini zarara sokmak, egemenlik altına almak veya ortadan kaldırmak amacıyla yaptıkları davranıştır. Rekabetin çoğunlukla şiddete dayanan, düşmanlığa açık olan şeklidir.

Çatışma genellikle çıkarlar ve fikirler arasındaki anlaşmazlıktır. İster kişinin kendisiyle olsun, ister iki kişi arasında veya bir örgüt içinde olsun olumsuz bir çağrışım

yapmaktadır. Çatışma tarihsel olarak istenmeyen ve kaçınılması gereken bir şey olarak görülmektedir.

Çatışma, insan unsurunun bulunduğu her yer ve ortamda ortaya çıkması kaçınılmaz bir olgu oluşturur. Bu anlamdaki bir anlaşmazlık veya zıtlasma hiçbir örgütle ilgisi bulunmayan iki kişi veya grup arasında ortaya çıkabileceği gibi, örgüt içindeki bireyler veya gruplar arasında ya da örgütler ve devletlerarasında da ortaya çıkabilir (Şimşek, 2002: 274).

Diğer yandan, çatışma tanımlarının çoğunda muhalefet, zıtlık, engelleme ifadeleri yer alır ve çıkarlarıyla amaçları uyumsuz görünen iki ya da daha fazla tarafın bulunduğu varsayımı, ortak vurgulanan noktalardır. Ayrıca çatışmanın gizli ya da açık düzeyde var olabilecek kararlaştırılmış bir faaliyet olduğu da varsayılmaktadır (Şimşek, 2002: 275).

Rahim, çatışmanın insan etkileşiminin doğal bir sonucu olduğunu, örgütteki bireyler ve grupların, kendi içlerindeki ya da aralarındaki amaç, tutum, davranış, değer yargıları ve inançlarındaki uyumsuzlukları ifade ettiğini belirtmektedir (Şimşek, 2012: 275).

Bireyler, gruplar ve organizasyonlar amaçlarını gerçekleştirmek için çalışırken sürekli bir etkileşim içindedirler. Bu etkileşim sürecinde taraflar arasındaki ilişkilerde, etkinliklerde uyumsuzluk ve tutarsızlıklar iki taraf arasında çatışmayı doğurur (Karip, 2010: 1).

Örgütlerin gerek iç çevresi (örgüt politikası, kurallar, örgütün kaynakları vb.) gerekse dış çevresi (ekonomik koşullar, teknoloji vb.) ile ilgili sorunları ortadan kaldıracak bir örgüt ve yönetim modeli oluşturmak oldukça zor ve hatta imkânsızdır.

Bilim adamlarının tüm gayretlerine rağmen, sürekli uyum içinde çalışan bir örgüt ve ideal bir yönetim biçimi bulunamamıştır. Bu durum, çatışmanın örgütsel yaşamın bir gerçeği olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Çatışma kaçınılmaz olduğuna göre, işletme yönetiminin görevi, çatışmayı örgütsel yararlar oluşturacak şekilde yönetmektir.

Yönetimin temel amaçlarından biri de, işletme içindeki bu davranış farklılıklarını en alt düzeye indirerek, davranışlarda tek tipliği sağlamak ve güvenilir davranış kalıpları oluşturmaktır (Karip, 2010: 1).

4.10.1. Başlıca Çatışma Türleri

Çatışma, farklı açılardan birçok farklı tasnife tabi tutulabilir. Çatışmayı görev çatışması ve ilişki çatışması olarak ikiye ayırmaktadırlar. Görev çatışması yenilikçilik, yapısal değişim ve grup kararlarına katılım ile doğru orantılı olarak yaşanmaktadır. Buna karşın ilişki çatışması ise bu değişkenlerle ters orantılı olarak meydana gelmekte ve grup iklimini ve takımın etkinliğini azaltmaktadır.

Çatışma tarafları açısından değerlendirildiğinde bireyler, gruplar ve örgütler arasında yaşanabilmektedir. Bu nedenle çatışmayı bunlar arasında gruplamak anlamlı olacaktır (Eren,1993: 560).

4.10.2. Bireyler Arası Çatışmalar

İki veya daha fazla kişinin birbirleriyle çatışması olarak tanımlanan bireylerarası çatışma kişilerin amaç, tutum ve değer farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Özellikle gruba mensup kişiler farklı toplum kesimlerinden gelmişlerse ve farklı kültürel kodlara sahipseler grup içinde sık sık çatışma yaşanabilir. Aslında kişilerin bilgileri, eğilimleri ve tutumlarının birbirinden farklı olması doğaldır, çünkü kişilikleri farklıdır.

Bireylerarası çatışma grup içinde yaşanabileceği gibi farklı gruptan birkaç kişi arasında da yaşanabilmektedir. İki bireyin fikir, duygu ve görüş itibariyle diğer bireyle çatıştığı bir çatışma türüdür. Burada aynı grup kişiler arasında çatışma yaşanabileceği gibi, ast-üst, çalışan işveren arasındaki çatışmalar da bu grupta ele alınmaktadır. Grupla birey çatıştığında genellikle grubun amacını ve normlarını birey kabullenmek zorunda kalır (Eren, 1993: 560).

Akın, kişilerarası çatışmanın ana sebebini kişilerin birbirlerini tanıyamamaları olduğunu belirtmektedir. Bu noktada empatinin yani kişinin karşısındakinin yerine kendini koyarak tanımaya çalışmasının önemi büyüktür (Karaman, 1998: 68).

4.10.3. Gruplar Arası Çatışmalar

Aynı birim yöneticisine bağlı grupların birbirleriyle girdikleri çatışmalardır. Bu gruplar, planlama ve uygulama aşamasında çatışmaya düşebilirler (Eren, 2011: 228). Bununla birlikte aynı örgüt içinde bulunan farklı departmanların her birinin görevi ve

amacı farklı olabilmektedir. Ayrıca örgüt kaynaklarının k t olması ve grupların birbirine bağımlılığı çatışma potansiyelinin yükselmesine neden olmaktadır.

Gruplar arasında bir çatışmanın çıkabilmesi için grupların aynı fiziki veya sosyal ortamı paylaşmaları ve birbirleriyle etkileşim içerisinde olmaları gerekmektedir.

Grupların birbirlerinin bakış açılarını anlayamamaları ve duyarlılıklarını göz ardı etmeleri sonucu ortaya çıkan gruplar arası çatışma en önemli kaynaklarından biri olan rekabetin belirli bir düzeyde tutulması ile yönetilebilir duruma gelir.

Gruplar arası çatışma, grubu başarıya doğru yöneltebilir. Ancak, çatışmanın sonucunda hem grup bazı avantajlar sağlanabilir hem de grubun amaçlarına ulaşmasını engelleme riski doğabilir (Karaman, 1998: 69).

4.10.4. Örgütlerler Arası Çatışmalar

İki farklı örgütün kendi amaçlarına ulaşmak için birbirleriyle çatışmasını ifade etmektedir.

Kılıç, çatışan örgütlerin aynı alanda faaliyet göstermesi gerektiğini ifade etse de bu her zaman doğru olmayabilir. Örneğin, hükümet tarafından gıda ithalatına ilişkin bir kanun tasarısının yasalaşması için meclise sunulması hükümet ile ziraat odalarını karşı karşıya getirebilir. Ancak burada hükümet ile ziraat odaları aynı alanda faaliyet göstermemektedir.

Yukarıda açıklanan çatışma türlerinin dışında farklı kaynaklarda farklı sınıflandırmalar mevcuttur. Şimşek yukarıda sayılan çatışma türlerine ilave olarak fonksiyonel ve fonksiyonel olmayan çatışma, potansiyel, algılanan çatışmalar, amaç, rol ve kurumlaşmış çatışmalar ve son olarak da dikey, yatay ve emir- komuta-kurmay çatışması olmak üzere daha birçok çatışma türü olabileceğini ifade etmiştir.

5. YEREL YÖNETİM VE MERKEZİ YÖNETİMİN GÖREV PAYLAŞIMI VE ÇATIŞMA YÖNETİMİ

Bu bölümde yerel yönetimlerin görevleri ve verdiği hizmetler ile merkezi yönetimin görevleri ve verdiği hizmetler tanımlanarak aralarındaki görev bölüşümünde uygulanacak kriterleri tartışılmıştır. Son bölümde ise yerel yönetimlerde çatışma yönetimi nasıl yapılması gerektiği ile ilgili tezler ve çözüm önerileri sunulmuştur.

5.1. Yerel Yönetimlerin Görevleri

Yerel yönetimlerin görevleri, asıl olarak önemlerinde gizlidir. Gerek değişen ve gelişen dünya düzeni içinde toplumların devletten bekledikleri hizmetlerdeki değişimler gerekse yenedünya düzenine uyum sağlamaya çalışan ve demokratik seçimle göreve gelmelerinin bilinciyle topluma daha iyi hizmet sunma düşüncesinde olan yerel yöneticilerin hizmet farklılaştırmaları, yerel yönetimlerin görevlerini nitelik ve nicelik açısından değiştirmiştir. Bunun bir sonucu olarak dünyanın her ülkesinde yerel yönetimlerin sundukları hizmetlere ilişkin tam ve kesin bir tanım yapılamamıştır. Ancak, birçok ülkede bazı temel hizmetlerin, bu hizmetlerin niteliği gereği yerel yönetimler tarafından yerine getirildiği görülmektedir (Kaya, 1992: 2).

Yerel yönetimlerin görevlerinin tayininde farklılıklar görülse de görev belirlenirken dikkate alınacak en önemli husus yerel yönetimin optimum hizmet alanının belirlenmesi ve buna göre görevlendirme yapılmasıdır. Bu gerek hizmet kalitesi açısından gerekse ekonominin doğasında olan kıt kaynakların en verimli kullanılabilmesi açısından önemlidir. Her ülkede yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler tabloda da gösterildiği üzere değişiklik göstermektedir. Ancak genel olarak yerle yönetimlere verilecek görevlerle ilgili olarak bazı genel ilkeler de benimsenmemiş değildir.

Bu yönetimlere görev ve yetki verilmesinde üç temel ilke uygulanmaktadır (Falay, 2002: 28):

- Genel yetki ilkesi; Kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından görülmesine yetki verilmesidir. Bu ilke, Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde uygulama alanı bulmuştur.

- Yetki ilkesi; Bu ilkenin uygulandığı İngiltere gibi ülkelerde, yerel yönetimler sadece yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda yerel hizmet yürütmekle yükümlüdür. Başka bir deyişle, yerel yönetimlerin görmek istediği her yeni hizmet için vesayet makamı ve merkezi yönetimden yetki almaları gerekmektedir.
- Liste ilkesi; Liste ilkesinin uygulandığı ülkelerde yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kanunlarla bir liste halinde tek tek sayılarak belirlenmekte, böylece bu yönetimler sadece yasalarla kendilerine verilmiş olan hizmetleri yerine getirebilmektedirler.

5.2. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetim Arasındaki Görev Bölüşümünde Uygulanan Kriterler

Toplumsal ihtiyaçların giderilmesinde kamu ekonomisi kısmında yer alan kamusal ihtiyaçların sunumu özellikle devlet denilen örgütün içinde yer alan idari teşkilatın görev sahası kapsamında değerlendirilir. Bu anlamda idari teşkilatın içeriğini merkezi idare ve mahalli idare başlıkları altında sınıflamak gereği ortaya çıkmıştır. İnsanın belirli bir yöre ve o yörede bir yerde yaşadığı düşünülürse o yerin diğer başka yöre ve yerlerden coğrafi, sosyal, yaşamsal v.s. farklılıkları mutlaka vardır ve bu konuda bölgeler arasında hizmet sunumunda da farklılıklar oluşmasının kaçınılmaz olacağı söylenebilir. Bu durum ihtiyaçların karşılanmasında mahallinde bir idarenin kurulması gerekliliğini de öne çıkarmaktadır. Merkezi idare yanında mahalli idarenin oluşturulması devletin kamusal karşılama görevini gerçekleştirmesinde kolaylıklar sağlayacaktır. Ancak önemli olan konu hangi ihtiyaçları ve bunlara bağlı olarak hangi hizmetleri bu idareler karşılayacaktır? Bu soruya verilecek cevap basit olacaktır. Bölgeye ait ortaya çıkan ihtiyaçları o bölge idaresi tarafından karşılanmalıdır (Çetinkaya, 2009: 28).

Görev bölüşümü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim kuruluşlarınca, hangilerinin yerel yönetimlerce yerine getirileceğinin belirlenmesidir. Burada asıl amaç hizmetlerin en etkin biçimde sunacak kuruluşlarca yerine getirilmesidir (Türkoğlu, 2007: 190).

Kamusal ihtiyaçların karşılanmasında görev blşmnden önce söz konusu ihtiyaçların neler olduğu önemlidir. Çetinkaya, kamusal ihtiyaçları şu şekilde sınıflandırmıştır (etinkaya, 2009: 18).

- Tam kamusal mal ve hizmetler: Özel ekonomi tarafından üretilmeyecek büyüklükte olan fiziki olarak bölünemeyen, kişilerin birlikte tükettikleri, bireysel olarak fiyatlanamayan, tüketimleri bireyler arasında rekabete konu olmayan, finansmanı vergilerle sağlanan, dışsal fayda yayan mal ve hizmetlerdir. Ulusal düzeyde sunulan tam kamusal mal ve hizmetler; dış güvenlik, i güvenlik, diplomasi, koruyucu sağlık, zorunlu eğitim... Mahalli düzeyde sunulan tam kamusal mal ve hizmetler; sokak aydınlatma, köprü, kavşak, park ve bahçe düzenlemeleri, imar planı...
- Yarı kamusal mal ve hizmetler: Tam kamusal malların aksine fiyatlandırılabilmeleri ve faydasının yayılabilmesi açısından değerlendirildiğinde tam kamusal özellikleri azaldığından bu mallar yarı kamusal olarak nitelendirilir. Bu açıdan bu mallar piyasa tarafından da üretilip pazarlanabilmektedirler. Ancak tamamen piyasaya bırakılmazlar, devlet tarafından da üretilirler. Ulusal düzeyde sunulan yarı kamusal mal ve hizmetler; yüksek ğretim, ileri sağlık hizmetleri... Mahalli düzeyde sunulan yarı kamusal mal ve hizmetler; kanalizasyon, kaldırım, itfaiye hizmetleri...
- Özel mal ve hizmetler: Bu tür mal ve hizmetlerin özellikleri pazarlanabilmeleri, faydanın içsel olması, fiyatlanabilmeleridir. Bu malların üretimi piyasa ekonomisi modelinde piyasa tarafından yapılır. Ancak devlet ekonominin durumuna göre bir müdahale aracı olarak bu tür malların üretimine girebilir. Ulusal düzeyde sunulan özel mallar; telekomünikasyon, posta hizmetleri... Mahalli düzeyde sunulan özel mal ve hizmetler; ekmek üretimi, ulaşım... Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda merkezi yönetim ile yerel yönetimin görev bölüşümünde uygulanan kriterler şunlardır:

5.2.1. İktisadi Kriterler

İktisadilik kriterine göre, bir hizmet hangi idare tarafından daha düşük maliyetle üretilip halka sunulabilecekse o idareye verilmelidir. Bölge halkının, ödedikleri vergilerle, kendilerine sunulan hizmetler arasında bir paralelliğin olması, mali adalet

ilkesinin bir gereğidir. Hizmetlerin bölüşümünde iktisadi unsur önemli bir etkindir. Hizmetin en ekonomik ve etkin biçimde hangi idare tarafından yürütüleceği önemlidir. Esas olan görevin veya hizmetin halka en yararlı, en ucuz ve en çabuk hangi kuruluş tarafından yerine getirileceğidir (Türkoğlu, 2007: 194).

İktisadilik kriterinin temelinde ekonomik etkinlik yatmaktadır. Ekonomik etkinlik ise kıt kaynakların en etkin ve verimli şekilde kullanılması esasına dayalıdır. Yani söz konusu hizmetin sunumunu ekonomik açıdan ele aldığımızda karşımıza bazı alt başlıklar çıkacaktır;

- Hizmetin faydasının yayıldığı alan; Bölgesel olarak bakıldığında eğer söz konusu hizmetten sadece bölge halkı yararlanacaksa bu hizmetin yerel yönetim tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, daha geniş bir coğrafi alan içinde yaşayan bireylerin faydalanacağı bir hizmetten söz ediliyorsa bu merkezi yönetim tarafından üretilmeli ve sunulmalıdır.
- Hizmetlere olan talebin optimum düzeyde belirlenmesi; Yerel yönetimlerin sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerin türleri, bazen miktarı ve sırası kanunla önceden belli edilmiş ve görülmesi hukuken zorunlu hale getirilmiştir. Bu sebeple hizmetin türünü ve sırasını saptamakta yerel yönetim birimleri sanıldığı kadar özgür değildirler. Türkiye’de de belediyelerin öncelikle gerçekleştirmek zorunda oldukları hizmetler Belediye Kanunu’nda ayrı ayrı sayılmak suretiyle belirtilmiştir. Hizmetin başlangıçtan iyi değerlendirilip değerlendirilememesi onun yerine getirilme etkinliğini arttıran önemli bir faktördür. Yerel yönetimler, bazı hizmetlerin düzeyini tespit ve sıralamasını yapma bakımından, merkezi yönetime oranla daha yüksek bir etkinlik sağlarlar. Çünkü yerel yönetimler, diğer yönetim birimlerine göre oranla daha küçük tüketim birimleri olduğundan, hizmetlere olan talep konusunda fertlerin tercihlerini daha iyi yansıtmaktadırlar. Bu sebeple yerel taleplere uygun hizmetleri sunmak bakımından daha avantajlı bir konuma sahiptir (Öncel, 1992: 196).
- Dışsallıkların giderilmesi sorunu; kaynakların optimum etkinlikle kullanılması amacından uzaklaşılmasına, bazı sapmaların meydana gelmesine sebep olan en önemli faktörlerden biri dışsallıklardır. Bir yerel yönetim birimince üretilen hizmet, o yerel çevrede bulunan diğer kişileri etkileyip pozitif veya negatif dışsallıklara sebep olabilmektedir (Türkoğlu, 2007: 197).

5.2.2. Geleneksel Kriterler

Merkezi ve mahalli idareler arasında hizmetlerin bölüşümü iktisadiliğin dışında geçmişte yapılan uygulamaların günümüzde de devam etmesi şeklinde olabilir. Ancak bu bölüşümler iktisadilik ya da dışsallık düşünüldüğünde rasyonel olmayabilir (Çetinkaya, 2009: 47).

Hizmetlerin bölüşülmesinde o ülkede yerleşmiş geleneklerin yanı sıra yeni uygulama ve hizmet beklentilerinin de etkisi vardır. Yıllardır yerel yönetim veya merkezi yönetim tarafından yapılmakta olan hizmetler aynı idareler tarafından yapılmaya devam etmektedir. Genel olarak bütün ülkelerde durum böyledir. Türkiye’de bu alanda bazı gelişmeler ve değişiklikler olmuş, daha önceleri yerel yönetimlerin yüklenmiş olduğu hizmetlerin bir kısmı giderek merkezi yönetimlere devredilmiştir. Önceleri ilköğretim tamamen il özel idarelerinin yükümlülüğü altında ve ilkokul öğretmenleri 1950 öncesine kadar aylıklarını bile il özel idarelerinden alırlarken şimdi bu tür hizmetler merkezi idarenin yetki ve sorumluluğu altında yürütülmektedir (Türkoğlu, 2007: 198).

5.3. Merkezi Yönetim Tarafından Verilen Hizmetler

Kamu hizmetlerinde merkezi yönetimin görev ve sorumlulukları tahmin edileceği üzere oldukça fazladır. Ancak bu görevler ülkenin tamamına hitap eden, başka bir deyişle bireysel olarak fiyatlanamayan, bölünemeyen hizmetlerdir. Topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden sunulmasını sağlayan merkezi yönetim, ulusal yasama ve yürütme organının kararları doğrultusunda ülkenin her yerine hizmetlerini götürür ve yine bunların finansman kaynaklarını da aynı boyutlarda sağlamaya çalışır. Söz konusu hizmetler genelde ülke sınırları içerisinde yaşayan kişilerin topluca tükettiği veya dışsallığı ülke boyutlarına yaklaşan nitelikteki ihtiyaçların giderilmesi için yapılan faaliyetlerdir (Siverekli, 2009: 122).

Bir ülkede kamu hizmetlerinin merkezileştirilme nedenleri genel olarak şöyledir;

• **Gelirlerin merkezileştirilmesi:** Devletin en önemli gelir kaynağı olarak ifade edilebilecek vergi gelirleri başta olmak üzere, iç-dış borçlanma, sermaye piyasası ile gelir yaratma gibi kaynaklar merkezi otorite tarafından daha rahat bulunabilmektedir. Her ne kadar yerel yönetimlerin de kendine göre gelir kaynakları var ise de merkezi

yönetimin sahip olduğu gelir payı daha büyük olduğu için bazı hizmetlerin sunumunda yerel hizmetlerin kaynakları yetersiz kalmakta ve bu hizmetlerin merkezi yönetim tarafından sunulmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

- **Hizmet boyutlarının değişmesi:** Gelişen ve değişen teknolojinin en önemli etken olduğu hizmet boyutlarındaki değişim olgusu, merkezi yönetimin toplumun tamamına götüreceği hizmetlerin değişmesine neden olmaktadır. En temel kamusal ihtiyaç olan içme suyu ihtiyacını karşılamak için kurulacak barajların yerel yönetimler tarafından karşılanamaması anlaşılır bir durumdur.
- **Siyasal nedenler:** Bazı durumlarda yörenin ihtiyaçlarının merkezi otorite tarafından karşılanması zorunlu olabilmektedir. Terör gibi nedenlerle o yöre halkının kamusal ihtiyaçları, yerel yönetim tarafından karşılamaz olabilmektedir. Bu gibi durumlarda merkezi otoriteye ihtiyaç vardır. Hatta bazen söz konusu hizmet kamusal bile olsa, merkezi yönetim çeşitli yollarla özel sektörden destek almak durumunda kalabilmektedir.

Merkezi yönetim genel olarak aşağıdaki hizmetlerden sorumlu olmaktadır:

- 1 Genel eğitim hizmetleri, bunlara bağlı politikaların ve ilkelerin belirlenmesi ve denetlenmesi,
- 2. Genel sağlık hizmetleri, bunlara bağlı politikaların ve ilkelerin belirlenmesi ve denetlenmesi,
- İç güvenlik hizmeti,
- Dış güvenlik hizmeti,
- Altyapı hizmetleri (toplumun tamamı tarafından ihtiyaç duyulan) adalet ve yargı hizmetleri,
- Dış politika hizmetleri,
- Genel kamu hizmetlerine ilişkin politika ve ilkelerin belirlenmesi, yerel yönetimler ve özel sektör tarafından sunulan hizmetlerin denetlenmesi,
- Yerel yönetimlere mali ve teknik destek sağlanması.

5.4. Yerel Yönetim Tarafından Verilen Hizmetler

Kamusal hizmetlerin yürütülmesinde giderek önem kazanan temel ilke, bu hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesidir. Bu nedenledir ki günümüzde bütün dünyada merkezi yönetimle birlikte yerinden yönetim sistemi de devlet yönetimin vazgeçilmez bir unsurunu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin sunacakları hizmetlerin belirlenmesinde esas alınacak nokta, bölgeye ait özellikler, bölge insanın beklenti ve ihtiyaçları ve elbette ki yerel yönetimin gelir kaynakları olacaktır. Ancak bu esaslar her ne kadar iyi analiz edilip yerel yönetimin sunacağı hizmetler bir liste haline yönetime sunulacak düzeye getirilse de, bazı hizmetler sadece yerel yönetimler tarafından sunulabilirken, bazı hizmetlerin sunumunda merkezi yönetim ile birlikte hareket etmek gerekebilmektedir.

Merkezden yönetim yerine yerinden yönetim anlayışının yerleşmesi, hizmetlerde kalite ve ucuzluğu da getirmektedir. Yerel yönetimler, 18. ve 19. yüzyıldan itibaren klasik görevlerinden sıyrılıp daha geniş dairede hizmet sunmaya ve kentsel doku dışında bireylerin ekonomik, sosyal ve siyasal gereksinimleriyle de ilgilenmeye başlamışlardır.

Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki bölüşümünü, her zaman ve her yerde geçerli olabilecek değişmez ve kesin kriterlere göre düzenlemek mümkün olmamaktadır. Her ülkenin anayasal düzeni, gelişmişlik ve gelir düzeyi, coğrafi ve demografik koşulları, sosyal ve kültürel özellikleri gibi sahip olduğu farklı yapıları nedeniyle yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları hizmetlerde ve hizmet yapılanmasında büyük farklılıklar bulunmaktadır (Türkoğlu, 2007: 204).

- **Sadece yerel yönetim tarafından sunulan hizmetler:** Bu tür hizmetler özelliklerinden dolayı merkez tarafından sunulamayan hizmetlerdir. Mahalli idareler tarafından sunulmaları faydanın artmasını sağlayacaktır. 18 Tam kamusal mal ve hizmetlerden olan imar planlarının hazırlanması, sokakların aydınlatılması gibi hizmetler, çöp toplama ve imha edilmesi gibi yarı kamusal mal ve hizmetler ile otopark, ekmek imalatı gibi özel mal ve hizmetler yerel yönetimler tarafından sunulmakta olan hizmetlerdendir.
- **Merkezi yönetim ile ortaklaşa sunulan hizmetler:** Mahalli idarelerin merkezi idare ile birlikte sundukları hizmetler ile ifade edilmek istenen ortaklık şeklinde

yapılan bir sunum değildir. Ancak bu durumun bazı mal ve hizmetlerde gerçekleşmesi mümkündür. Bu başlıkta belirtilmek istenen bir mal veya hizmetin üretimi ve sunumunun hem mahalli idare tarafından hem de merkezi idare tarafından yapılabilmesidir (Çetinkaya, 2009: 48).

İki yönetimin ortaklaşa sundukları hizmetler genel olarak şunlardır.

- **Sağlık hizmetleri:** Sağlık personelinin yetiştirilmesi, salgın hastalıklarla savaş ve tam teşekküllü hastaneler açma gibi hizmetleri merkezi yönetim genellikle üzerine aldığından ve bireysel olarak sağladığı faydalarının çok üstünde toplu ve bölünmez faydalar ortaya çıkardığından, sağlık konusundaki esas görev merkezi yönetime düşmekle beraber, yerel yönetimler de kapasitelerine göre hastaneler açmakta, çevre sağlığı ve salgın hastalıklarla mücadele çalışmalarına katılmakta, sanatoryum, prevantoryum, dispanser ve doğum evi gibi kuruluşlar meydana getirmektedirler. Bunlardan ayrı olarak yerel yönetimlerin çocuk bakım evleri, düşkünler ve yetimler yurdu yapmak ve işletmek gibi belli bir bölge ile ilgili sağlık ve sosyal yardım görevleri de bulunmaktadır (Türkoğlu, 2007: 206).

Kaynakların etkin kullanımının sağlanmasında dışsallığın fazla olduğu durumlarda hizmeti idarenin gerçekleştirmesi gerekir. Özellikle koruyucu sağlık hizmetlerinin sunumunun merkezi idare tarafından üstlenilmesi ülkede bütünlüğün sağlanması açısından önemlidir. Aynı şekilde kaynak kullanımında etkinlik açısından bölgesel tedavi edici büyük hastaneler inşa edilip hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi de merkezi idare tarafından sağlanmalıdır. Bunların yanında faydası bölgesel düzeyde olan ve bölgenin özel yapısından doğan durumlarda bazı sağlık hizmetleri de mahalli idareler tarafından sunulmaktadır. Örneğin; romatizmal hastalıklar için kaplıcaların kurulması ve işletilmesi (Çetinkaya, 2009: 51).

- **Çevre düzenleme ve temizlik hizmetleri:** Çevre kirliliğine yol açan şahıs ve firmaların denetlenmesi, bunlara karşı yasal düzenlemelerin uygulanması ve önleyici tedbirlerin getirilmesi görevi büyük ölçüde yerel yönetimlere verildiği takdirde, ulusal boyutta sıkıntı haline gelen çevre kirlenmesinin önüne geçilirken, yaşam standartlarının iyileştirilmesinde olumlu etki sağlar. Ayrıca yine çevre düzenlemesi, park ve bahçe düzenlemeleri gibi hizmetler de yaşam

kalitesinin arttırılmasında önemlidir. Gerek bölgesel boyutta daha yaşanılır bir çevre, gerek ulusal boyutta daha modern ve temiz bir ülke, gerekse AB'ye tam üyelik sürecinde ülkemiz açısından uluslar arası boyutta çevre ile ilgili yasalarda iyileşme, yerel yönetimlerin bu husustaki yapım ve yaptırım gücüne bağlıdır (Türkoğlu, 2007: 208).

- **Eğitim hizmetleri:** Merkezi yönetimin görevleri arasında yer alan eğitim ve öğretim hizmetleri merkezi yönetimin yükünü azaltmak, bürokratik işlemleri önemli ölçüde hafifletmek ve daha etkin bir hizmet sunumu amacıyla Fransa, Almanya ve ABD gibi pek çok ülkede yerel yönetimlere bırakılmıştır. Türkiye'de yerel yönetimler tarafından sunulan eğitim hizmetleri örneği yoktur. Bu kamusal hizmet merkezi yönetim ve özel sektör tarafından sunulmaktadır (Türkoğlu, 2007: 208).
- **Bayındırlık ve imar hizmetleri:** Ulusal boyutta ihtiyaçlar olarak görülebilecek bu hizmetler daha çok merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır. Ancak sadece bölge halkının faydalanabileceği türden sayılabilecek bayındırlık ve imar hizmetleri de vardır. Bölgeyi dış dünyaya bağlayan otoyol, köprü vb. bayındırlık faaliyetleri merkezi yönetim tarafından yerine getirilirken, bölgenin sınırları içinde olan ve yerel halk tarafından kullanılacak kaldırım vb. hizmetler de yerel yönetimler tarafından sunulmalıdır. Ayrıca son dönemde Başbakanlığa bağlı TOKİ tarafından kentsel dönüşüm projesi kapsamında yapılan hizmetler, yerel yönetimler ile ortaklaşa sunulan hizmetlere önemli bir örnektir.
- **Sosyal hizmetler:** Sosyal hizmetler denince ilk akla gelen muhtaç ve acizlerin korunup kollanması, barınması, yeme içmesi gibi faaliyetler olur. Ancak sosyal hizmetler bundan daha geniş bir tanıımı hak etmektedir. Örneğin, yüksek öğrenim gören bir öğrenciye sağlanacak burs imkânları da bir sosyal hizmettir. Genel olarak merkezi yönetim tarafından sunulan bu hizmetler, yerel yönetimler tarafından da sunulabilmektedir. Aslında yerel yönetimlerin bölgede yaşayan bir öğrencinin ihtiyaçlarını daha iyi bilmesi ve ihtiyaç duyacağı burs miktarını yerinden tespit etmesi daha kolay olacağından yerel yönetimlerin konuya daha çok eğilmesi gereğini ortaya koyar. Diğer taraftan muhtaç ve acizlere yönelik sosyal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulması, fayda bölünürlüğü ve

yerel yönetimin k t kaynaklarını etkin kullanamaması açısından zor olacaktır. Zira bu hizmetin faydası ulusal boyuttadır ve mali kaynak bölüşümünde daha az payı olan yerel yönetimlerin sırtına fazladan bir yük binmesi anlamına gelir (Türkoğlu, 2007: 209).

5.5. Yerel Yönetimlerde  atışma Yönetimi

 rg tl  yapılar  çatışma kaçınılmazdır.  nemli olan çatışmaları nedenlerini doğru teşhis etmek, çatışmaları yönetmek ve çatışmalara doğru c z mler bulmaktır.

5.5.1. Yerel Yönetimlerde  atışma Nedenleri

Örgütlerde ortaya çıkan çatışmaların çok çeşitli nedenleri bulunmaktadır.  atışmanın başlıca nedenlerini aşağıdaki başlıklar altında ele alarak incelemek mümkündür (Koçel, 1983: 72).

5.5.1.1. Kaynakların Sınırlı Olması

Örgütlerdeki insan, makine, para kaynakları gibi kaynakların sınırlı olması örgütte yer alan kişi veya birimlerin bu kaynakları paylaşmasında problemlere neden olmaktadır. Kişi ve birimler daha iyi hizmet verebilmek için daha fazla kaynağa sahip olmak istemekte, bu istekleri de çatışmaya neden olmaktadır.

Kaynakların sınırlı olmasının yanı sıra kaynakların ortak kullanımı da örgütlerde bir çatışma nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin; tek bir araçtan birden fazla kişi veya birimin faydalanması çatışmaya neden olabilmektedir (Koçel, 1983: 72).

5.5.1.2. Amaç Farklılıkları

Örgütteki kişi ve grupların farklı amaçlar taşımaları çatışma kaynağı olabilmektedir. Bazen her birim örgütsel başarayı kendi bölümünün amacının gerçekleşmesine ba lamakta, örgütsel amacın gerçekleşmesinde diğer bölümlerin katkılarını göz ardı etmektedirler. Bazen de farklı birimlerin amaçları birbirleriyle çelişebilmektedir. Örneğin; finansman departmanı kaynak maliyetini azaltmaya çalışırken, pazarlama departmanı satışların artması için vadeli satışlarda vadelerin uzatılmasını isteyebilecektir (Koçel, 1983: 73).

Diğer taraftan amaçların açık ve net olarak belirlenmemesi de örgütte çatışmaya neden olabilmektedir.

5.5.1.3. Kararların Ortaklaşa Alınması

Örgütler büyüdükçe kişi ve birimlerin tamamen bağımsız kararlar alması zorlaşmakta, birbirleriyle işbirliği ve koordinasyon gerekliliği artmaktadır. Özellikle yetkilerin paylaşılması durumlarında çatışma olasılığı artmakta, yetki kullanımındaki görüş ayrılıkları çatışmanın kaynağını oluşturabilmektedir. Özellikle karşılıklı bağımlılıkta bir taraf diğer taraftan daha fazla karşı tarafa bağımlıysa çatışma ihtimali daha fazla artmaktadır (Tutar, 2001: 35).

5.5.1.4. Yönetim Alanı ile İlgili Belirsizlik

Örgütte görev yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde yazılı olarak belirlenmemesi, kimin kime karşı sorumlu olduğunun belirsiz oluşu, komuta ve kurmay personelin görev tanımlarının iyi yapılmamış olması kişi ve gruplar arasında çatışma kaynağı oluşturabilecektir (Tutar, 2005: 35).

5.5.1.5. Ödüllendirme Sistemleri

Örgütün temel amaçları göz ardı edilip, sadece birimlerin kendi amaçlarını gerçekleştirmeleri dikkate alan bir ödüllendirme sistemi çatışmalara neden olabilecektir. Diğer taraftan uygulanan ödüllendirme yöntemi de çatışma kaynağı olabilmektedir. Bireysel teşviklerin uygulanması halinde ödüllendirilen kişi grubun diğer üyeleri tarafından dışlanabilmekte, sistem teşvikinde ise bazı kişiler yeterli performans göstermemesine rağmen ödüllendirilebilmektedir. Bu nedenle ödüllendirmenin neye, hangi kriterlere göre yapılacağı önceden belirlenmeli ve örgüt üyelerine duyurularak ödüllendirmelerin adil yapıldığına kişi ve gruplar inandırılmalıdır (Tutar, 2005: 35).

5.5.1.6. İletişim Problemleri

Kelimelere farklı anlamlar yüklenmesi, karşı taraf hakkındaki ön yargılar, psikolojik ve fiziksel gürültü, aşırı bilgi yüklenmesi, iletim kanallarının tek taraflı çalışması gibi iletişimi engelleyen çeşitli faktörler kişi ve grupların çatışmasına yol açabilmektedir. “Organizasyonlardaki en önemli çatışma nedenlerinden birisi de haberleşme eksiklikleridir. Haberleşme kesildikçe çatışmalar daha da şiddetlenmekte,

çatışmalar şiddetlendikçe de haberleşme kesilmektedir. Bu nedenle çatışmaları yönetmek durumunda olan yönetici ilk olarak çatışan taraftar arasında haberleşmeyi sağlamalıdır” (Koçel, 1983: 72).

5.5.1.7. Denetim Biçimi

Örgütte yer alan kişilerin denetimi de bir çatışma kaynağı olarak ortaya çıkabilmektedir. Özellikle örtülü ve uzaktan denetim yapılması gereken uzman kişilerin yakın ve açık denetime tabi tutulmaları onlarda huzursuzluk yaratacak, verimlerini azaltacak ve ast- üst çatışmasına neden olabilecektir.

5.5.1.8. Değişim ve Belirsizlik

Örgütlerdeki değişim çalışmalarının iyi yönetilmeyip değişime bağlı olarak belirsizliklerin artması durumunda çalışanlar arasında huzursuzluklar yaşanacak, mevcut konumlarının olumsuz yönde etkileneceğini düşünenler arasında, informal yapılar güçlenecek ve formal yönetime karşı direnç gelişecektir (Tutar, 2005: 36).

Özellikle teknolojik değişimler örgütte çalışan yaşlı kesimleri rahatsız edecek, teknolojiye uyum sağlayamama düşüncesi bu kişileri değişime dirençle yöneltecektir. Diğer taraftan, iş görenleri dışlayan tepeden inme değişim çabalarının başarıya ulaşması oldukça güç olacaktır. Bu nedenle, örgütlerde değişim gerçekleştirilmeye çalışılırken örgüt üyelerinin katılımı sağlanmalı, onlar ikna edilerek belirsizlikler minimize edilmelidir.

5.5.1.9. Yönetim Tarzındaki Farklılıklar

Yöneticinin benimsemiş olduğu yönetim tarzı ile astların yöneticiden beklediği yönetim tarzlarının örtüşmemesi çatışmaya neden olabilmektedir (Koçel, 1983: 73).

Yöneticiler her yerde geçerli olacak bir yönetim tarzının olmadığını göz önünde bulundurarak belirli bir tarzı benimsemeden örgütü tanımalı ve durumsallık yaklaşımı çerçevesinde örgütün yapısına uygun bir tarz benimsemelidir.

5.5.1.10. Statü Farklılıkları

Birçok örgütte statü ve görev bakımından çeşitli personel bulundurma zorunluluğu bulunmaktadır. Örneğin; askeriyede tankçı, topçu gibi muharip sınıfların

yanı sıra onlara destek sağlayan levazım gibi sınıflarda bulunmaktadır. İşte bu tip farklı statüdeki grupların yer aldığı örgütlerde gruplar arası çatışmalar ortaya çıkabilecek, her grup örgütsel amaçları göz ardı ederek kendi amaçlarını ön plana çıkarabilecektir. Her ne kadar kişiler statüye önem vermediklerini belirtse de kişilerin kendilerine diğerlerinden daha fazla önem atfetmelerine sık sık rastlanmakta, bu durumda çatışmaya neden olmaktadır.

5.5.1.11. Örgütün Büyüklüğü

Örgütler büyüdükçe çatışma artmaktadır. Örgütlerin büyümesi örgüt üyelerinin örgütle yabancılaşmasına neden olmakta, bireysel amaçlarla örgütsel amaçlar farklılaşmaya başlamaktadır. Diğer taraftan, büyüyen örgütlerde uzmanlaşma artmakta, iletişim ve koordinasyon problemleri ortaya çıkmaktadır.

Yönetimi daha karmaşık ve güç hale gelen büyük örgütlerdeki yukarıda belirtilen problemler ise değişik çatışma türlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

5.5.2. Çatışmada Yerel Yönetimler

Siyasi faktörde “demokrasi inancı” temel unsurdur. Nadaroğlu ”yerel yönetimin varoluşunun siyasal gerekçesinde demokrasi yatar” demektedir. Merkezi sistemin siyasal değerleri yerel yönetimlerinin yapısını, özerklik derecelerini ve aralarındaki ilişkileri belirler. Yerel yönetimler zaman içinde iyi yönetim sağlayarak, merkezin yükünü hafifleterek, farklılıklara izin vererek, çatışmaları azaltarak, demokratik yönetime yarar sağlayacağından demokratikleşme yolunda gerekli siyasal çoğulculuğu oluşturabileceği görülmektedir.

Yerel yönetimlerin bir ülkede demokrasinin yerleşmesinde önemli katkıları bulunmaktadır. Hatta yerel yönetimler demokrasi okulu ya da demokratik eğitim kuruluşları olarak kabul edilmektedir. Yine yerel yönetimler sivil toplum kurumu olarak “devletin gücünü sınırlandırılmasında” önemli bir işlev görmektedir. Bunların yanında yerel yönetimlerin oynadığı siyasal yararları arttırıcı rollerine bakmak lazım.

En temel anlamı ile demokrasi halkın kendi kendini yönetmesidir. Bu yönetim şeklinin önce küçük yerleşim birimlerinde uygulanması demokratik rejime yakınlığı arttırır. Demokraside” eşit fırsat verilme” temel kurallardan biridir. Yerel yönetimlerde halkın yerel uğraşılara doğrudan katılımı ile sağlanır. Siyasal eğitim ise ancak katılma

ile gerçekleşir. Onun için John Stuart Mill yerel yönetimlerin okul görevi yapacağını söylemiştir.

Geleneksel düşünceye sahip yöneticiler çatışmayı örgüt için sakıncalı hatta yıkıcı görmekte, örgütü çatışmalardan korumaya çalışmakta ve çatışma nedenlerini yok etmek için çaba harcamaktadır. Oysa örgütlerdeki çatışmalar kontrol edilebildiği ve belirli bir düzeyde tutulabildiği takdirde yararlı tarafları da bulunmaktadır.

5.5.3. Çatışmanın Yerel Yönetimlerde Yarar Ve Sakıncaları

Geleneksel ve modern yaklaşımlar çatışma konusunda farklı görüşler ortaya koymaktadırlar. Geleneksel yaklaşım çatışmadan kaçınılabileceğini savunurken, modern yaklaşım çatışmadan kaçınılamayacağını savunmaktadır. Yine geleneksel yaklaşım yönetimin görevinin çatışmayı ortadan kaldırmak olduğunu, buna karşılık modern yaklaşım ise yönetimin çatışmayı örgütün amaçlarına hizmet edecek şekilde yönetmesi gerektiğini benimsemektedir.

Genel olarak çatışmanın olumlu yönleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür.

Sorunların tartışılmasını sağlar,

- Soruna ilgiyi artırır, sorun çözme yeteneğini geliştirir (Tutar, 2005: 26).
- Örgütte rekabetçi bir ortamın oluşmasına neden olur.
- Örgütte yaratıcılığı artırır ve yeni fikirlerin ortaya çıkmasına neden olur.
- Çalışanların örgütsel sorunlara ve örgüte ilgisi artar.
- Örgüte dinamizm kazandırır.
- Örgütte demokratik ortamın gelişimine katkı sağlar.
- Örgütlerde yenilik, değişim ve yaratıcılığı olumlu etkiler.

Çatışmanın sakıncaları ise şunlardır.

- Karar alınmasında gecikmelere neden olabilir.
- Çatışma nedeniyle aşırı tavizler verilmesi örgütün amaçlarından uzaklaşmasına neden olabilir.
- İş gören değişim çabukluğu artar.

- Örgütte motivasyon azalır.
- Amaçlar dışında enerjinin tüketilmesine neden olur.
- Örgütte güven ortamı bozulur ve verim azalır.

5.5.4. Yerel Yönetimlerde Çatışmanın Yönetilmesi

Çatışma bir farklılığın, uyuşmazlığın ortaya konulması olabilir. Bu durumda, zararlıdır ve organizasyonda ciddi karışıklıklar yaratabilir. Çatışma bir gerçeklikten ileri gelebilir. Bu durumda, çatışma gerekli bir şeydir, olumludur. Ve konu her ne olursa olsun, geçicidir (FAO, 2002: 102).

Çözülmesi gereken çatışma bir çıkar ya da duygu uyuşmazlığıdır. Çünkü:

- Uyuşmazlık tamamlayıcılık içinde gerçekleşirse, durum değişmez, yoksa olumlu olarak dinamiktir, çünkü her biri kendi farklılığının sorumluluğunu üzerine alır ve farklılığını güçlendirir. Bu yumuşak ve sağlıklı bir çekişmedir, bir diğerinin manevralarını engellemez kendi kendini aşmaya iter.
- Eğer uyuşmazlık daha çok önüne geçilemez bir karşılaşma yaratıyorsa, çatışma çok yakındır ve ele alınmayı gerektirir.

Kopmalar ve krizler “daha iyi” olmayla sonuçlanıyorsa gerekli ve yararlıdır (FAO, 2002: 102). (ör: yeniden yapılanmalar, yeni ürünler)

Durum ne olursa olsun, karışıklıklar, uyuşmazlıklar yaratıcılığı engellememelidir.

5.5.5. Daha İyi Yönetmek İçin Bilinmesi Gerekenler

Bu başlık altında çatışma türleri ve çatışmaların getirdiği riskler ortaya konularak, çatışmaların nasıl yönetileceği yanıtı aranırken çatışma yönetiminde üçüncü kişinin rolü incelenmiştir.

5.5.5.1. Çatışma Türleri ve İlgili Riskleri

Deneysel çatışma

- Bilinçli olarak yapılır, bir bireyin gücünü, yeteneklerini sınamak için kullanılır.
- Taraflardan birinin diğer tarafı gücünü ölçmek için zorlama ve kışkırtma riski taşır.

Belgeye dayalı çatışma

- Sonuca ulaşmaya giden yollardaki anlaşmazlıktır
- Yetkilendirmede, iletişim kurmada yetersizlik gibi görünme riski vardır.

Yönlendirme/stratejiler konusunda çatışma

- Çatışmanın konusu bir işletmenin hedeflerinin veya bir hizmetinin belirlenmesine ilişkindir.
- Riskler:
- Başrol oynayanlardan birinin istifası
- Karşılıklı sabotaj denemeleri
- Gevşeklik, rakibin yanlış yapmasını bekleme

Kişilerin çatışması

- İki kişi arasında ayrımcılık içeren ve herkesin önünde yapılan konuşmalardan kaynaklanan geçimsizlikten ileri gelir.
- Hile, genelleşen çatışma, kötü ortam riskleri

Değerler konusunda çatışma

- İki farklı inancın, iki farklı düşüncenin karşı karşıya gelmesidir.
- Önemli rol oynayanlardan birinde psikolojik rahatsızlık ve uzun süren işbirliği imkânsızlığı

İç çatışma

- İş yeri üzerine yapılan eleştiri sistemli ancak servislerinden biri (bir kaçından) ya da kendi aralarında gizli ise iç çatışmadan söz konusudur.
- Organizasyonu bırakma ve farklı hizmetler arasında üretim karşıtı rekabete neden olma riski, özellikle bilginin yanlış aktarılması riski (FAO, 2002: 103).

5.5.5.2 Çatışma Yönetiminin Aşamaları

Çatışma yönetimi süreci, çatışmanın öngörüsü, teşhisi, hedeflerin belirlenmesi ve seçilen politikanın uygulanması evrelerinden oluşmaktadır. Bir çatışma durumu ile ilgili

olarak herhangi bir politikayı uygulamaya koymadan evvel çatışmanın teşhis edilmesi, doğru tanımlanması ve hedeflerin belirlenmesi gerekir (ACT Formation, 2010: 10).

Öngörü Evresi

Bu evrede iletişim kurma ve işbirliği yapmaya yönelik davranışlar desteklenir. Ayrıca herkesin sürece katılmasına ve kendisini ifade etmesine olanak sağlanır. Bu aşamada herkes, grup içindeki bütünleşme çabalarına katkı sağlamalı; davranış ve hareketlerini frenleyerek empati kurmalıdır. Geribildirim ve başkalarıyla ilgili yorum yapmamak yarar sağlar. Kendisinin ve diğerlerinin hareketlerini incelemek ifade edileni daha iyi anlamak açısından yarar sağlar.

Teşhis Evresi

Bu evrede organizasyon içerisindeki sorun tanımlanır. Bu anlamda herkesin hissettiklerini bildirmesi; karşısındaki kişinin çatışmayı nasıl gördüğünü anlamaya çalışması veya onu sorgulaması; başkalarının da kendisini ifade etmesine izin verme (aktif dinleme) gibi çabalar bu evrenin önemli işlem basamaklarını oluşturmaktadır.

Ulaşılabilecek Hedefleri Belirleme Evresi

Bu evrede, aksiyon planı çerçevesinde yapılacak görüşmeler, toplantılar, değerlendirmeler yer ve zaman bakımından planlanır. Çalışma arkadaşlarıyla görüşülür ve işbirliği yöntemleri aranır. Süreçte yaratıcılığa yer verilir. Herkes bir çözüm önerisinde bulunur; alternatif fikirler sunulur; ortaya konulan çözümler değerlendirilir.

Seçilen Politikayı Uygulama Evresi

Bu evrede, uygulama bir bütünlük içerisinde gerçekleştirilmeli, ancak eleştirilere de açık olunmalıdır. Süreç içerisinde söz konusu problem tekrar gözden geçirilebilir. Ancak örgüt çerçevesinde yapılması gereken değişiklikler herkes tarafından bilinmelidir.

Çizelge 1. Stratejik Analiz Matrisi

	A	B	C	D	E
1	Aktör	1. Aktör	2. Aktör	3. Aktör	4. Aktör
2	Amaçlar				
3	Engeller				
4	Kozlar				
5	Öne sürülenler				
6	Stratejiler				

Kaynak: (ACT Formation, 2010: 11).

Belirlenen politikaların uygulanmasında strateji analizi tablosundan yararlanılabilir. Bu tabloda (Çizelge 3) problemin tanımı, ilgili aktörlerin adları, amaçlar, engeller, öne sürülenler ve stratejiler ifade edilir.

Stratejik analiz matrisinde adı geçen kavramların tanımlanması şu şekilde yapılmaktadır (ACT Formation, 2010: 11):

Aktörler: Bir harekete katılan ve bu hareketten ortak çıkarı olan kişi ya da gruplardır.

Amaçlar: Ulaşılmak istenilen hedeflerdir. Bu amaçlar açıklanmış, sıralanabilir ve genellikle organizasyonla bağlantılıdır.

Öne sürülenler: Bir harekete atfedilen değer, bu hareketin hedefleri doğrultusunda kazanılabilecek ya da kaybedilebilecek değerler

Kozlar: öne sürülenleri elde etmeye uygun kaynaklar

Engeller: Organizasyona ait sınırlar, psikolojik sınırlar; bu sınırlar aktörlerin (gerçek ya da varsayılan) stratejilerinin hazırlanması kadar hareketin gelişimini de belirler.

Strateji(ler): Bir durumun uygun kaynak ya da kaynaklarını harekete geçiren davranışlar ve hedeflere ulaşmada kendini gösteren fırsatlar; davranışlar, olgular.

Bu matris, çatışma olgusunun somut verilerinin görülmesine ve kolaylıkla bir çözüm stratejisi ortaya konulmasına yardım eder. Bu anlamda matris, bir çatışma halinde harika bir kişisel hazırlık aracı olabilir. (Usta, 2015)

5.5.5.3. Çatışma Yönetiminde Başvurulabilecek Çözüm Stratejileri

Çatışma yönetimi sürecinde her zaman çatışmanın çözülmesi ve bir biçimde uzlaşma sağlanarak çatışmanın sonuçlandırılması gerekmez. Çatışma yönetimi örgütsel etkililik için belirli bir düzeyde çatışmanın varlığını ve çatışmanın farklı durumlarda uygun stratejilerle yönetilmesini gerektirebilir (Karip, 2010: 43).

Çatışma yönetiminde tarafların izleyebileceği stratejiler *rekabet*, *işbirliği*, *uzlaşma*, *kaçınma* ve *ödün verme* biçiminde olabilir (Çizelge 4). Bu stratejilerden hangisinin benimseneceği çatışma koşullarına göre tayin edilir (ACT Formation, 2010: 12).

Hızlı ve kararlı bir harekete ihtiyaç olduğunda (örneğin acil bir durumda); önemli sorunlar karşısında, pek sevilmeyen önlemler alınması gerektiğinde (örneğin gelirlerde kesinti, bazı disiplin önlemleri durumunda); organizasyonun iyiliği için temel sorular konusunda, haklı olduğu bilindiğinde; rekabetçi olmayan davranışlardan kendilerine avantaj sağlayan kişilere karşı *rekabet* stratejileri benimsenir.

Orta yol bulmada bütünlük içinde bir çözüm üretmek çok önemli olduğunda; karşı tarafın hedefi öğrenilmek istenildiğinde; değişik bakış açıları olan kişilerin fikirlerine yaklaşmak gerektiğinde; diğerlerinin de, problemlerini anlaşıma içine alarak, angaje olmalarını sağlamada; bir ilişkide sorun yaratmış olan duygular üzerinde çalışma durumlarında *işbirliği* stratejileri benimsenir.

Amaçlar önemli olduğunda; yasal yetkiyle donatılmış rakiplerin birbirleriyle karşılıklı olarak ters düşen amaçlara ulaşma kararı aldıklarında; karmaşık sorunları geçici olarak çözmede; uygun çözümlere varmak için zaman kıtlığında; işbirliği ve rekabet yollarının başarısızlığa uğradığında çözüm olarak *uzlaşma* stratejisi benimsenir.

Bir sorun çok önemli olmadığında veya ondan daha acil bir sorun olduğunda; hiçbir başarı şansı görmediğinizde; potansiyel bir çözümün getirdiklerinden daha ciddi bir sorun olduğunda; insanların sakinleşmesini beklemek ve bir bakış açısı yakalamak için; hemen bir karar almaktansa bilgi toplamanın daha iyi olduğu zamanlarda; sorunun belirti vermiyor gibi gözüktüğünde ise *kaçınma* stratejisi benimsenir.

Haksız olduğu saptandığında, daha iyi bir anlaşma yolunun bulunması, makul olmayı öğrenme ve öyle olduğunu göstermek için; sorunun pek önemli olmadığı durumlarda, tarafları memnun etmek ve işbirliklerini muhafaza etmek için; gelecekte oluşabilecek problemi düşünerek sosyal kredi yaratmak ve toplamak için; rakiplerin

güçlü olduklarında ve kaybı başarısızlığı aza indirmek için; uyum ve istikrarın özel bir önemi olduğu zamanlarda; astların hata yaparak öğrenmelerine izin vermek için *ödün verme* stratejisi benimsenebilir (Usta, 2015).

5.5.5.4. Çatışmalar Nasıl Yönetilmeli?

Prensipier:

Bazen dilin belirsizliğinin yol açtığı yanlış anlaşılmalardan kaçınmak için:

- Algının yapısını anlamak
- Dilin tuzaklarının farkında olmak

Yaratıcı bir fikir için: keşif

- Çıkış fikri fikre saldırılmadan kabul edildi; gerçeklik kabul ediliyor.
- İki taraf yaratıcı keşif ve yaratıcı yapılanma içinde yer alırlar
- Zaman akıllıca ve yaratıcı bir ruh hali içinde kullanılır.

Fikir anlaşmazlıkları kısaca bilinir ancak bir karşılaşmaya yol açmaz:

- Fikrin dile getirilmesinde değişiklik yapılması önerilir
- Görünüşte birbirinden çok farklı olan fikirler arasında uzlaştırmaya girişilir.
- Yeni fikir tasarlanır ve ortaklaşa geliştirilir (= eleştiri)
- Çatışma yoktur = “benim” fikrime karşı “onun” fikri yok = bizim fikrimiz var

Bir animatör/menajer ortak ve ayrılan noktaların listeler ve bir araya getirir. Kart yöntemi bu uygulamaya çok elverişlidir (FAO, 2002: 104).

Ardından, çalışma arkadaşlarının yorumları sayesinde Anlaşmalar-Anlaşmazlıklar- farklılıklar gösterilebilir.

Anlaşma= ortak noktalar

Anlaşmazlık= ayrılan noktalar

Hangi konularda ödün vermeye hazırız (farklılıklar)? Çözüm tarafların anlaşma ve farklılıklarıyla oluşur.

İki ayrı biçimi İncelemek

- Klasik rollerin tersine çevrilmesi: rakibin durumu savunulur
- Eyleme geçmeden önce düşünmek: çatışmanın (veya “sorun”) yapısı belirgin biçimde tanımlanır uygun çözüm türünün tanımlanmasına ulaşılır.

Sorunu çözmek:

- Çatışmanın sonuçlarının ne olduğunu anlamak
- Bir diyagram (Ishikawa)yardımıyla nedenleri gruplamak.
- Her bir neden için bir hareket planı hazırlamak

NEDEN	ÇÖZÜM	YÖNTEM

- Çatışmayı bir uyuşmazlık ögesi değil de bir bilgi ögesi gibi ele almak, bir bilgi dosyası düzenlemek,
- Ortak hedefi belirlemek

Genellikle, çatışma mücadele yöntemiyle ele alınır.

Aslında – başta yapıcı yönleme öncelik vermek daha iyidir

- Ardından sorunları çözme yöntemi
- Geri çekilme yöntemi olarak görüşme
- Eğer hiç biri başarılı olmazsa mücadele yöntemi

Üçüncü bir kişinin arabuluculuğuna başvurmak:

- Objektif, tarafsız (rakiplere göre)
- Çatışmaya yabancı (FAO, 2002: 105).

Çatışmanın çözülmesinde üçüncü kişinin rolü:

- Düşmanca olmayan bir atmosfer yaratılması

- Çatışmadaki bir durumu durdurmak

“bu tartışmanın amacı kimin hatalı olduğunu meydana çıkarmak değil”

- İncelemenin aşamalarını belirleme ve yapıcı denemeler; dolayısıyla gündem.
- İşlemler sırasında hakemlik ve işlemleri yönetme
- Düşündürücü konular önerme, kışkırtıcı ya da yoklayıcı sorular
- Algıların yapıcı nokta üzerinde sabitlenmesine zorlama
- Fikirleri belirterek
- Tartışmayı bölmek
- Durumu bütünsel olarak özetleme
- Bağlantılar kurmak= fikirler belki o kadar da ters düşmüyordur’!
- Çatışmanın farkında olunmasını sağlama
- Kendi fikirlerini de ortaya koyma
- Karar alma veya karar aldırma

Burada, yöneticiler çatışmanın yerel yönetime olabilecek zararlı etkilerini ortadan kaldırmak için hangi çözüm yollarını uygulayabilir, ne türlü araçlardan yararlanabilirler konusu incelenmeye çalışılmaktadır.

Şüphesiz çatışma yönetimi örgütte yer alan mevcut yöneticiler tarafından gerçekleştirilebileceği gibi, olabilecek miyobinin olumsuz etkilerini yok etmek amacıyla örgüt dışından görevlendirilebilecek kişilerce de çatışma yönetimi gerçekleştirilebilir.

Etkin bir çatışma yönetiminin şartları şunlardır (Koçel, 1983: 73).

- Çatışmalar teşhis edilmeli,
- Çözüm yolları belirlenmeli,
- Haberleşme kesilmemeli ve
- Yönetici objektif olmalıdır.

5.5.6. Somut Olarak Çatışma Çözüm Yolları

Çözüm yollarını aşağıdaki başlıklar altında ele alarak incelemek mümkündür:

- **Sorun Çözme Yöntemi:** Bu yöntemde çatışmaya taraf olanlar yüz yüze getirilerek çatışmanın nedenleri konusunda görüşürölmekte ve yönetici de çatışmanın çözümü hususunda katkı vermektedir. Ancak, burada çatışmaya taraf olanların açık sözlü olması ve iyi niyetle çözüme taraf olmaları gerekmektedir. Özellikle iletişim eksiklikleri ve yanlış anlamalardan kaynaklanan çatışmaların çözümünde etkili olan bir yöntemdir.
- **Kaçınma Yöntemi:** Burada yönetici çatışmayı görmemezlikten gelmekte ve çatışma yokmuş gibi davranmaktadır. Yöneticilerin beklentisi çatışmanın ileride kendiliğinden çözüleceğı yönündedir. Yöneticinin çatışmaya müdahale etmemesi küçük çaplı çatışmalarda bazen olumlu sonuçlar vermekle birlikte genellikle uzun vadede örgütün etkinliğini azaltabilmektedir. Bu yöntem çatışma konularının önemsiz olması, gündemde daha önemli şeylerin bulunması ve çatışmanın üstüne gidilmesi durumunda elde edilecek olanların kaybedilecek olanlardan daha az olması durumunda başvurulur.
- **Çatışmaya Taraf Olanların Değıştirilmesi:** Çatışmaya taraf olan kişilerin değıştirilmesi yöntemi çok sık başvurulanan bir yöntemdir. Bu yöntemde çatışmaya taraf olan örgütte başka görevlere getirilerek çatışmaya son verilmeye çalışılmaktadır.
- **Çatışmanın Etkilerini Değerleme Yöntemi:** Bu yöntem uygulamada güç kullanma yöntemi olarak da bilinmektedir. Bu yöntem daha çatışmanın başlangıcında yöneticinin çatışmanın örgüte olan maliyetini ortaya koymasıyla başlar. Çatışmanın devam etmesi halinde tarafların cezalandırılacağı veya çatışmanın sona ermesi halinde tarafların ödüllendirileceğı bildirilir. Taraflar yöneticinin gücünü kabullendikleri takdirde çatışma sona erecek ancak; yöneticinin güçsüz olduğı durumlarda çatışma tekrar ortaya çıkabilecektir.(Eren, 2011: 409)
- **Yumuşatma Yöntemi:** Burada yönetici çatışan tarafları farklılıkları konusunda yumuşatmakta ve probleme ortak çözümler arama konusunda ikna etmeye çalışmaktadır. Taraflara kısa vadeli düşünmemeleri telkin edilmekte ve uzun vadedeki ortak çıkarlar ön plana çıkarılmaktadır. Bu yöntemde yönetici

çatışmanın kaynaklarına inmeyip analitik bir yaklaşımda bulunmamaktadır. Dolayısıyla çatışmanın tekrarlama olasılığı fazladır. Örgütte bir aile olarak çalışıldığının vurgulanmasına bu yöntemde sık sık başvurulmaktadır.

- **Örgütsel İlişkileri Değiştirme:** Örgüt yapısının değiştirilmesi ve buna bağlı olarak örgütsel ilişkilerin yeniden düzenlenmesi çatışmanın çözümünde sık kullanılan bir yöntemdir. Özellikle koordinasyon güçlüklerinden kaynaklanan ve ast-üst çatışması şeklinde ortaya çıkan çatışmaların çözümünde yararlı olabilir.(Eren, 2011: 410)
- **Üstün Amaçlar Belirleme Yöntemi:** Bu yöntemde yönetici çatışan tarafların amaçlarından daha kapsamlı amaçlar belirleyerek çatışanların belirlenen üst amaçlara yönelmesini sağlamaya çalışmaktadır. Burada çatışan tarafların aralarındaki farklılıkları ve kendi amaçlarını hiç olmazsa belirli bir süre göz ardı etmeleri sağlanmaya çalışılmaktadır.
- **Güç Kullanma Yöntemi:** Burada yönetici güç ve otoritesini kullanarak çatışmayı çözmektedir. Bu yöntem taraflar arasında bir anlaşma sağlamayabilir ancak, çatışmanın sona ermesini sağlayabilir. Yönetici bu yöntemi sık kullanmamalıdır. Bu yöntemin sık kullanılması astların morali ve motivasyonu üzerinde olumsuz etkiler yaratacaktır. Özellikle hızlı bir şekilde çözülmesinde zorunluluk bulunan çatışmaların çözümünde bu yöntemin uygulanması yararlı olabilecektir.
- **Kaynakların Arttırılması:** Kaynakların yetersizliği veya ortak kullanımından kaynaklanan çatışmaların çözümünde kullanılabilecek olan bir yöntemdir. Ancak, bu yöntemin uygulanabilmesi için kaynak artırımının örgüt için faydalı olması ve israfa yol açmaması gerekmektedir.(Eren, 2011: 410)
- **Oylama Yöntemi:** Çatışmaların çözümünde uygulanabilecek demokratik bir yöntemdir. Çatışmaya taraf olan kişilere ilgililer önünde görüşlerinin açıklanmasına olanak sağlanarak alternatif önerilerin oylanmasıdır. Yöntem uygulanmadan önce çatışma tarafları oylama sonuçlarına uyacaklarını samimi bir şekilde belirtmelidir. Yöntemin sakıncalı tarafı ise, oylamaya katılacak olan kişilerin objektif davranmamalarıdır. Oylamaya katılanların objektif davranmamaları sonucu ortaya çıkabilecek kararların yönetim tarafından uygulanması örgüt için zararlı da olabilecektir.(Eren, 2011: 411)

- **Hakeme Başvurma:** Bu yöntemde çatışmaya taraf olanlar çatışma konusunun çözümünü hakemin kararına bırakmaktadırlar. Hakem tek bir kişi olabileceği gibi, bir kurul şeklinde de olabilir. Yöntemin etkili olabilmesi için hakemin çatışmaya taraf olanlar tarafından kabullenilmesi ve yansızlığından şüphe edilmemesi gerekmektedir.
- **Kura Çekme Yöntemi:** Çatışmayı sonlandırmak amacıyla çatışmaya taraf olan kişi veya gruplar arasında kura çekme yöntemidir. Yöntemin etkili olabilmesi için çatışma taraflarının kura sonuçlarını kabul edeceklerini önceden belirtmeleri gerekir. Bu yöntemle çatışmaya son verilebilir ancak, problem kesin olarak çözülmediği için belirli bir süre sonra çatışmanın tekrar ortaya çıkması söz konusu olabilir.(Eren, 2011: 412)
- **Pazarlık Etme ve Karşılıklı Ödün Verme Yöntemi:** Çatışmaya taraf olanlar arasında karşılıklı tavizler verilerek uzlaşa yolunun bulunmasıdır. Tarafların pazarlık güçleri verilecek tavizlerin belirlenmesinde etkili olacaktır. Güç dengelerinin değişmesi halinde çatışma konusu yeniden gündeme gelebilecek ve karşılıklı verilen tavizler değişebilecektir. Bazı hallerde verilen tavizler çatışmayı ortadan kaldıracak ancak, örgüt verilen tavizlerden zarar görebilecektir.

5.5.7. Çatışmanın Önlenmesi

Sorunun kaynağına inerek kalıcı çözümler getirmeye yönelik yöntemleri içerir. Bunlar (Baymur, 1994: 85);

- **Haberleşmenin Arttırılması:** Çatışmaların örgütteki haberleşme yetersizliklerinden kaynaklandığı durumlarda haberleşmenin arttırılması sonucu, örgütsel ilişkiler gelişip tarafların birbirleri ile ilgili bilgileri artacağından; yanlış anlamalar azalacak, beklentilerde doğruluk sağlanacak ve ön yargılı davranışlar ortadan kaldırılabilir.
- **İnsan Değişkeninin Değiştirilmesi:** Beşeri kaynağın değiştirilmesinde temel yol, tutum ve inançları etkilemeye yönelik eğitsel çabalara başvurmaktır. Yani çatışan tarafların gerek kendileri gerek başkaları üzerindeki etkileri ile ilgili anlayışların geliştirilmesi esas alınmalıdır. Örgüt geliştirme tekniklerinden yararlanılabilir. Duyarlılık eğitimi, takım kurma, etkileşim analizi, bir araya

getirme toplantıları gibi teknikler bireylere beşeri ilişkilerde açıklık, kendini tanıma, karşılıklı anlayış gibi beceriler kazandırarak, özellikle algılama farklılıkları ve yanlış anlamalardan kaynaklanan sorunları çözmede son derece etkili olmaktadır (Baymur, 1994: 86).

Yapısal Değişkenleri Değiştirme: Örgüt yapısını değiştirmesini temel alır. Bu yöntemde çatışmanın nedenine göre farklı yollara başvurmak mümkündür. Bu yollar arasında rotasyon, koordine edici mevkiiler oluşturma, bir ihtiras sistemi geliştirme, grup ya da örgütün sınırlarını genişletme ve çatışma kaynağını ortadan kaldırılması sayılabilir.

Sorun Çözme: Yönetici çatışan tarafları yüz yüze getirerek kendisinin de katkısı ile konunun açık olarak ve ayrıntılı bir biçimde tartışılmasını sağlar. Taraflar bir anlaşmaya varıncaya kadar bu tür açık tartışmalar devam eder. Özellikle haberleşme ve bilgi eksikliğinden kaynaklanan çatışmalar için bu yol etkilidir. Ancak tarafların çok farklı değer yargılarına sahip oldukları durumlarda bu yolun sonuç vereceği şüphelidir (Baymur, 1994: 86).

Üst Hedefler Oluşturma: Sorun çözmenin geliştirilmiş tekli ya da tamamlayıcısı olarak düşünülür. Üst hedef çatışan tarafların tek tek sahip oldukları hedeflerden üstün bir niteliğe sahiptir ve ulaşılması için, tarafların kendi örgütsel hedeflerini bir kenara bırakmalarını gerektirir. Bu yöntem Sherif ve arkadaşlarının 1954’de yürüttükleri ünlü yaz kampı deneyine dayanır (Baymur, 1994: 87). Üst hedefler oluşturma yönteminin uygulanması, ortak bir hedefin tanımlanması ve çatışan tarafların bu hedefe diğer tarafın yardımı olmaksızın ulaşamayacaklarını görmesi ile başlar. Bunun sonucunda, çatışan taraflar, hedefi elde etmek için işbirliğine giderler. Üst hedefler oluşturma, sorun çözme ile birlikte en etkin çatışma çözüm yöntemlerinden biri olmakla birlikte her çatışmalı durumda başvurulacak bir önlem değildir (Eren, 1993: 34). Özellikle çatışmaların kıt kaynaklara dayandığı ve taraflardan birinin kazancının diğerinin kaybına neden olduğu durumlarda, çözüm sağlamayacaktır. İletişim bozukluklarından doğan çatışmalarda etkindir.

Takım Yönetimi: Özellikle bire bir nezaret tarzının, üst ile astlar arasında yarattığı kuşku, gerginlik ve çatışmaların, çözümüne yönelik bir çözüm stratejisidir. Katı, hiyerarşik ve yakın nezaret temeline dayanan ast üst ilişkilerinin yaratacağı yapısal

sorunların çözümü amacı ile Likert “Örgütsel Bağlantı Zinciri” kavramını ortaya atmıştır. Buna göre, nezaretçi düzeyinden daha yukarıdaki her bireyin, etkin bir çalışma grubu üyesi olması gerekmektedir. Böylece söz konusu birey hem liderlik hem de üyelik işlev ve rollerini beceriyle üstlenmek zorunda kalacaktır. Çünkü kendisine doğrudan rapor veren çalışma grubu ile kendisinin eş düzeylilerin ve üstünde dahil olduğu bir üst grup arasında bağlantı halkası oluşturacaktır. Böylelikle örgüt, her yöneticinin, hiyerarşideki iki farklı düzeyde yer alan gruplar arasında bağlantı rolünü başardığı bir dizi çalışma takımından oluşur. Özellikle, örgütsel çatışma ilişkilerinin yol açtığı takım için ve takımlar arası sorunların çözümüne yöneliktir (Eren, 1993: 35).



SONUÇ

İnsanların iletişim halinde olduğu her an çatışma olması kaçınılmaz bir olgudur. Toplumsal rollerin paylaşımı sırasında çatışma yaşanması hayatın doğal seyri halindedir. İnsanlarda olduğu gibi kurumlarda da çatışma hali yaşanabilir. Özellikle iktidarı elinde tutmak, yetkiyi elinde bulundurmak insanın doğasında olan bir istektir. İnsanlar tarafından yönetilen kurumlar da sürekli olarak bir çatışma hali mevcuttur. İnsanlar yada kurumlar arasında olsun yaşanması muhtemel olan uyuşmazlıklar ve tutarsızlıklar çatışmanın ana kaynağını oluşturmaktadır.

Kurumlar arasında yaşanan yetki karmaşası çatışma için en önemli etkenlerden biridir. Merkezi idare tarafından yönetme yetkisi alan yerel yönetimlerde de yönetimi kimin yapacağı konusunda sürekli bir çatışma hali yaşanmaktadır. Yetkiyi elinde tutan kurum diğerine üstünlük sağlayacağı için sürekli bir mücadele vermektedir. Özellikle yerel yönetimlerde halka götürülecek olan hizmetler için bir çatışma hali yaşanması bir aşamaya kadar verimli olabilecekken bir aşamadan sonra zararlı sonuçlar doğurabilir.

Merkezi devletin oluşumundan bu yana (zira merkezi- ulus devletin henüz olmadığı dönemde örneğin bir yerinden yönetim ilkesi olsa bile içeriği bu gün anladığımızdan çok farklıydı) yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliğinin dışında ve yerel toplulukların farklı niteliklerdeki ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuştur. Yerel yönetimlerin “özgürlük, katılım, etkinlik ve yeniden bölüşüm” gibi kimi niteliklere sahip olduğu kabul edilir. Ancak bu nitelikler bir yerel yönetimin yerel yönetim olmasından kaynaklanan nitelikleri değil, bir yerel yönetimde bulunması istenen niteliklerdir.

Diğer bir ifadeyle yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen her birimin, tabiri caizse “doğuştan” bu özelliklere sahip olduğu söylenemez. Her birimde olduğu gibi yerel yönetimlerde de, tarihsel ve toplumsal oluşum koşullarının etkisi gözardı edilemez. Zira ismi ne olursa olsun bir şeye rengini veren, içeriğini belirleyen ve onu şekillendiren bu oluşum sürecidir. Yerel yönetim “üst kimliğinin”, kendine özgü hangi tarihsel ve toplumsal aşamalardan geçerek asıl anlamını bulduğu (aslında bu da her ana değişmektedir), yani bir anlamda “yürürlükteki kimliğinin” ne olduğu önemlidir ve açıklanmak zorundadır. Zaten dünya üzerinde, birbirinden farklı yerel yönetim pratiklerinin altında yatan neden de budur. Söz konusu farklılığı en kaba biçimiyle,

yerel yönetimlerin kriterlerine yapılan vurgulardan belirlemeye çalıştık. “Hizmet merkezli” ve “topluluk merkezli” olarak iki grupta incelediğimiz yerel yönetim yaklaşımlarının “etkinlik, demokratiklik ve siyasallık” bağlamında farklılaştığı gözlenmiştir.

Yerel yönetimlerin faaliyetleri merkezi yönetimin çerçevesini çizdiği sınırlarla ve hemşehrilerin talepleriyle şekillenir. Oluşum koşulları ve ülkenin içinde bulunduğu sosyo-politik ortam, bu ikiliden hangisinin daha baskın olacağı konusunda bir fikir verebilir. Yerel yönetimler, temsil ettikleri toplumun çıkarlarını karşılayabilmek için özerkliğe ihtiyaç duyarlar; merkezi yönetim ise kamu hizmetlerinde uyumun ve hizmet sürekliliğinin sağlanmasını gözetmek durumundadır ve bu amaçları gerçekleştirmek adına yerel yönetimlerin eylem ve kararları üzerinde vesayet denetimine başvurur. Ancak denetimin her zaman bununla sınırlı kaldığı söylenemez; dolayısıyla vesayet ile özerklik arasındaki tartışmalar sürer gider. Vesayet denetiminin sadece hukuksal denetimle sınırlı kalması ve yerindelik denetimine kaçmaması konusunda teoride sağlanan uyumu gerçek hayata yansıtmak sanıldığı kadar kolay değildir.

KAYNAKÇA

- ALADA, A. B. (1995), Beledî Örgütlenmede İlk Basamak: Mahalle -Tarihsel Yaklaşım Çerçevesinde Bir Model Arayışı, Toplum ve Ekonomi, sayı:8, Temmuz, s. 94.
- ALDAN, M. (1956), Mahalle Muhtarlığı Teşkilatı İdare Dergisi, yıl:27, sayı. 240, s. 16.
- BASKERVILTE, D. M. (1993). How Do You Manage Conflict. Black Enterprise, Vol. 23, Issue 10.
- BAYMUR F.(1994), Genel Psikoloji, İnkılâp Kitabevi, 11. Baskı İstanbul.
- BİLGİN N. (1991), Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı, Yayınlanmamış araştırma raporu, TÜSES, İzmir.
- ÇETİNKAYA, Ö. (2009), Mahalli İdareler Maliyesi, Ekin Yayınları, İstanbul.
- ÇİTÇİ, O. (1989), Yerel Yönetimlerde Temsil, Belediye Örneği, TODAİE yayınları, Ankara.
- ÇİFTÇİ, O. (1996), Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, Cilt 5 Sayı 6, Kasım
- ERDER, S. (1996), İstanbul'a Bir Kent Kondu: Ümraniye, İletişim yayınları, İstanbul.
- ERDER, S. (1997), Kentsel Gerilim, Uğur Mumcu Araştırmacı Gazetecilik Vakfı yayınları, İstanbul.
- EREN E. (1993), Yönetim Psikolojisi, Beta Basım Yayım Dağıtım, Yenilenmiş 4. Baskı, İstanbul,
- EREN, E. (2011), Yönetim ve Organizasyon, Beta Basım Yayım Dağıtım, 10.Baskı, İstanbul.
- ERYILMAZ, B. (2008), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- FAO (2002), Guide d'application a un niveau intermediaire, ASEG Programmed'analyse Socioeconomique selon le genre.
- GİRİTLİ, İ. (1993), Giritli, Türkiye'nin İdari Yapısı, Der yayınları, 9. baskı, İstanbul.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (1994), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara

- GÜLER, A. (1992), Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE yayınları, Ankara.
- HAMAMCI, C. (1981), Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi, Ankara.
- HEPER, M. (1990), Türk Demokrasisinin Dünü, Bugünü ve Yarını, Türkiye Günlüğü, sayı:11,yaz, s.129
- HORASAN, A. H. (1992), İstanbul Mahalle Muhtarlarının Çağdaş Demokrasi Anlayışı, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- KARAMAN, Z. T. (1998.) Yerel Yönetimler, DEÜ Yayınları, İzmir.
- KARİP, E. (2010), Çatışma Yönetimi, Pegem Akademi Yayınları, 4. Baskı, Ankara.
- KAYA, (1992), Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayınları, Ankara.
- KELEŞ, R. (2000): Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, Ankara,
- KOÇDEMİR, K. (1999), “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye).” Türk İdare Dergisi, yıl 71, sayı 424,
- KOÇEL T. (1983), Yönetim Kavram ve Teknikleri, Uluslararası Eğitim Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 1, İstanbul.
- KÖSECİK, M. ve ÖZGUR, H. (2005), Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme İçinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I Reform, Nobel Ankara.
- NADAROĞLU, H. (2001), Mahalli İdareler, Beta Basım yayım Dağıtım, İstanbul.
- ÖZER, A. (1986), "İl Özel İdaresi ve Mülki idare Amirleri", Türk İdare Dergisi, Yıl-50, S. 372, Ankara.
- ÖZTÜRK, A. (1997), Yerel Yönetim Modeli, Ümraniye Belediyesi Kültür yayınları, İstanbul.
- SİMMEL, (1991), Metropol ve Zihinsel Yaşam, (çev. Celal A), Defter, sayı:12, s. 89.
- SİVEREKLİ, E. (2009), Yerelleşme ve Yerel Demokrasi, Türk İdare Dergisi, Sayı:431, s:122

- SOYBAY, S. (1997), Yerel Yönetimlerde Katılımın Hukuki Boyutu, Yurttaş Katılımı içinde, Helsinki Yurttaşlar Derneği ve Bursa Büyükşehir Belediyesi ortak yayını, Bursa.
- ŞAHİN, M. (2011), Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi, Murathan Yayınevi, 3. Baskı, Trabzon.
- ŞENGÜL, T. (1997), Yerel Üzerine Bir Tartışma içinde, WALD yayınları, İstanbul.
- ŞİMŞEK, H. (2002), Toplum Destekli Polislik, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- SÖKMEN A. BOYLU Y. (2001), "Otel İşletmeleri ve Yöneticileri Açısından Etik Kavramı ve Uygulamaları: Ankara'da Ampirik Bir Araştırma", S: 5
- TANILLI, Server (1993), Fransız Devriminden Portreler, Cem Yayınevi, İstanbul.
- TDK (2005). Türkçe Sözlük, 10, Türk Dil Kurumu, Ankara.
- TUTAR H. (2005), İşletme Becerileri Grup Çalışması, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- TÜRKOĞLU, İ. (2007), Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Doktora Tezi, Ankara.
- USTA A. (2015), Çatışma Yönetimi
- UYŞAL, B. (1984), Siyasal Katılma ve Katılma Davranışına Ailenin Etkisi, TODAİE yayınları, Ankara.
- UYŞAL, B. (1987), "Yerel Yönetimin Çevresi-Halkla İlişkiler ve Kanaat. Araştırmaları", AİD, C. 20, S. 1,
- YALÇINDAĞ, S. (1997), Yerel yönetimlerde Etkinlik, Çağdaş yerel Yönetimler, cilt:6, sayı:1, s.10,11.
- YAŞAMIŞ, F.D.(1996) : Belediye Yönetimi, Zirve Ofset, Ankara.
- YAZICIOĞLU, R. (1995), Bu Sistem Değişmeli, Birey yay, Erzurum.
- YILDIRIM, S. (1990), "Yerel Yönetim ve Demokrasi", Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslar Arası Sempozyumu, B. T. B. – İÜLA -EMME, Ankara
- ZENGİN, Eyüp (1999) Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım, Türk idare Dergisi, sayı 422.