T.C.
KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ YERELLEŞME İLKESİ VE TÜRKİYE'DE MERKEZ VE YEREL İLİŞKİSİ

ÖZCAN DEMİR

Danışman : Dr. Öğr. Üyesi Meryem Nergis ATAÇAY
Jüri Üyesi : Dr. Öğr. Üyesi Osman KARACAN
Jüri Üyesi : Dr. Öğr. Üyesi Esra ÇELEBİ ZENGİN

KASTAMONU-2025

TAAHHÜTNAME

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu; ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada bana ait olmayan her türlü ifade ve bilginin kaynağına eksiksiz atıf yapıldığını, bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini bildirir ve taahhüt ederim.

Özcan DEMİR

ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YENİ KAMU YÖNETİMİNİN YERELLEŞME İLKESİ VE TÜRKİYE'DE MERKEZ VE YEREL İLİŞKİSİ

ÖZCAN DEMİR

KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
DANIŞMAN: DR. ÖĞR. ÜYESİ MERYEM NERGİS ATAÇAY

Yerelleşme, merkezî yönetimlerin yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi, karar alma süreçlerinde yerel düzeyin daha fazla söz sahibi olması ve yerel hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunulması amacıyla benimsenmiş bir yönetim ilkesidir. Yerelleşme süreci, sadece idari yapıları güçlendirmeyi değil, aynı zamanda demokratikleşme sürecine katkı sağlamak, halkın karar alma süreçlerine katılımını teşvik etmek ve kamu hizmetlerini daha adil ve verimli bir şekilde sunmak gibi daha geniş hedefler taşımaktadır. Bu tez, temel olarak 2000'li yılların başından itibaren Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının yerelleşme ilkesini ve Türkiye'deki yerelleşme sürecini incelemeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede, YKY'nin yerelleşme ilkesinin teorik olarak ele alınmasının ardından Türkiye'de yerelleşme sürecinin tarihsel gelişimi sunulmaktadır. Türkiye'deki yerelleşme süreci, uzun yıllar merkeziyetçi bir yönetim anlayışı ile şekillenmiş olsa da, 1980'lerden sonra daha fazla yerel özerklik ve demokratikleşme çabaları ortaya çıkmıştır. 2002 yılından itibaren gerçekleşen iktidar değişiminin de bu süreci desteklediği gözlemlenmiştir. Bu çalışmada, bu dönemde yapılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu gibi yasal düzenlemelerin analiz edilmesi sağlanmıştır. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin idari ve mali yönden güçlendirilmesi, yerel demokrasinin artırılması ve vatandaşların yerel yönetim süreçlerine katılımının sağlanması gibi hedeflere yönelmiştir. Bu hedeflere ilişkin performans üzerine tartışma sunulurken özellikle 2011 yılı sonrasında yeniden merkezîleşme yönünde eğilimlerin ortaya çıktığı değerlendirilmektedir.

ANAHTAR KELİMELER: Yeni Kamu Yönetimi, Yerelleşme, Türkiye, Kamu Yönetimi Reformları, Merkeziyetçilik.

Mayıs 2025, 132 Sayfa

ABSTRACT

MSC THESIS

LOCALIZATION PRINCIPLE OF NEW PUBLIC MANAGEMENT AND THE RELATIONSHIP OF CENTER END LOCAL IN TÜRKİYE

ÖZCAN DEMİR

KASTAMONU UNIVERSITY INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCE DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION SUPERVISOR: DR. ÖĞR. ÜYESİ MERYEM NERGİS ATAÇAY

Decentralization is a management principle adopted with the aim of transferring the powers of central governments to local governments, giving the local level a greater say in decision-making processes and providing local services more effectively. The localization process carries broader goals such as not only strengthening administrative structures but also contributing to the democratization process, encouraging public participation in decision-making processes and providing public services more fairly and efficiently. This thesis aims to examine the decentralization principle of the NPM approach and the decentralization process in Türkiye since the early 2000s. In this context, after the theoretical consideration of the decentralization principle of NPM, the historical development of the decentralization process in Turkey is presented. Although the decentralization process in Türkiye has been shaped by a centralized management approach for many years, more local autonomy and democratization efforts have emerged after the 1980s. It has been observed that the change of government since 2002 has also supported this process. In this study, the analysis of legal regulations such as the Metropolitan Municipality Law No. 5216, the Provincial Special Administration Law No. 5302, and the Municipality Law No. 5393, which were made during this period, was provided. These regulations aimed at strengthening local governments in administrative and financial terms, increasing local democracy, and ensuring the participation of citizens in local government processes. While presenting a discussion on the performance regarding these goals, it is evaluated that there have been tendencies towards re-centralization, especially after 2011.

KEYWORDS: New Public Management, Decentralization, Türkiye, Public Administration Reforms, Centralism.

May 2025, 132 Page

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde, üç yıl boyunca değerli bilgilerini bizlerle paylaşan ve sabır gösteren saygıdeğer danışman hocam; Dr.Öğr.Üyesi Meryem Nergis ATAÇAY'a, çalışmam boyunca benden bir an olsun yardımlarını esirgemeyen değerli abim Uğur DAĞ ve çalışma süresince tüm zorlukları benimle göğüsleyen ve hayatımın her evresinde bana destek olan değerli eşim Cennet'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Özcan DEMİR

Kastamonu, 2025

İÇİNDEKİLER

Sayfa

TAAHHÜTNAME ..... **iii**
ÖZET ..... **iv**
ABSTRACT ..... **v**
TEŞEKKÜR ..... **vi**
İÇİNDEKİLER ..... **vii**
TABLOLAR DİZİNİ ..... **viii**
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ ..... **ix**
1. GİRİŞ **1**
2. YERELLEŞME KAVRAMININ AÇIKLANMASI **4**
2.1. Kamu Yönetimi ve Yerelleşme 4
2.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi 4
2.1.2.Yeni Kamu Yönetimi 12
2.1.2.1. Yeni kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştiriler 23
2.1.2.2. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yeni kamu yönetimi uygulamaları 28
2.2. Yerelleşme Kavramı 31
2.2.1. Yerelleşme Çeşitleri 33
2.2.2. Subsidiarite Kavramı 38
2.3. Yeni Kamu Yönetimi ve Yerelleşmenin Uygulanması 40
3. TÜRKİYE'DE MERKEZÎ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİM ARASINDAKİ GÖREV PAYLAŞIMININ TARİHSEL SÜRECİ **45**
3.1. Osmanlıdan Cumhuriyete Yerel Yönetimlerin Yerelleşme Süreci 48
3.1.1. 1864 Vilayet Nizamnamesi 51
3.1.2. 1871 Nizamnamesi 53
3.1.3. 1913 İdareî Umumuyeî Vilayat Kanunu Muvakkatı (1913 Vilayat Kanunu) 54
3.2. Cumhuriyet Döneminde Yerelleşme 57
3.2.1. Tek Parti Dönemi 57
3.2.2. Demokrat Parti Dönemi 59
3.2.3. Anavatan Partisi (ANAP) Dönemi 62
4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMU (AK PARTİ DÖNEMİ) **72**
4.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004) ve 6360 Sayılı Kanun (2012) 72
4.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 78
4.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu 84
4.4. Yerel Yönetimlerde Halkın Yönetime Katılma Yöntemleri 91
4.5. Türkiye'de Merkez-Yerel İlişkisi 99
4.5.1. Yerelleşme Politikalarının Etkisi 99
4.5.2. 2011 Sonrası Yerelleşme ve Genel Değerlendirme 103
5. SONUÇ VE ÖNERİLER **109**
KAYNAKLAR **113**

TABLOLAR DİZİNİ

Sayfa

Tablo 2.1.Yeni kamu yönetiminin kurumsal mekanizmaları 13
Tablo 2.2. Farklı yazarların yeni kamu yönetimi kavramları 21
Tablo 2.3. Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetiminin karşılaştırılması .. 23
Tablo 4.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi'ndeki bazı projelere ilişkin kamuoyu yoklamaları 98
Tablo 4.2. Belediyelerin merkezî yönetim paylarından aldıkları gelirler (Milyar TL) 100
Tablo 4.3. Mahallî idare türlerine göre GBVG'den alınan paylar ve toplam gelirler (Bin TL) 100

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

Kısaltmalar

ABD	**:** Amerika Birleşik Devletleri
AK Parti	**:** Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	**:** Anavatan Partisi
BİSPR	**:** Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi
CHF	**:** Cumhuriyet Halk Fırkası
CHP	**:** Cumhuriyet Halk Partisi
DP	**:** Demokrat Parti
DPT	**:** Devlet Planlama Teşkilatı
GBVG	**:** Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GKY	**:** Geleneksel Kamu Yönetimi
GSYH	**:** Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
ILO	**:** Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	**:** Uluslararası Para Fonu
KAYA	**:** Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	**:** Kanun Hükmünde Kararname
NPM	**:** New Public Management
ÖİKR	**:** Özel İhtisas Komisyonu Raporu
ÖSYM	**:** Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
OECD	**:** Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
RG	**:** Resmî Gazete
RGPP	**:** Fransız Kamu Politikaları Genel İncelemesi
STK	**:** Sivil Toplum Kuruluşu
TODAİ	**:** Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü
TRT	**:** Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
UNDP	**:** Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
YKY	**:** Yeni Kamu Yönetimi

1. GİRİŞ

20. yy. sonlarında küresel düzeyde yaşanan yönetim paradigması değişimi, kamu yönetimlerini daha esnek, katılımcı ve yerel odaklı bir modele yönlendirmiştir. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı, bu değişimin teorik ve pratik temelini oluşturarak, merkeziyetçi yapıların yerine yerelleşmeyi, hesap verebilirliği ve hizmet sunumunda verimliliği öne çıkarmıştır (Hood, 1991). Türkiye'de ise özellikle 2000'li yıllardan itibaren Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) iktidarı döneminde, YKY ilkeleri doğrultusunda yerelleşme politikaları hayata geçirilmiştir. Ancak bu süreçte, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile Türkiye'nin geleneksel merkeziyetçi yapısı arasında bir gerilim olduğu gözlemlenmektedir. Özellikle 2011 sonrasında artan merkeziyetçi eğilimler, yerelleşme politikalarının etkinliği ve sürdürülebilirliği konusunda soru işaretleri doğurmaktadır. Bu bağlamda, AK Parti dönemindeki yerelleşme politikalarının YKY ilkeleriyle ne ölçüde uyumlu olduğu ve Türkiye'nin merkeziyetçi yönetim geleneği karşısında nasıl bir dönüşüm geçirdiği, bu araştırmanın temel problemini oluşturmaktadır.

Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Bu tezin temel amacı, AK Parti dönemindeki yerelleşme politikalarını YKY perspektifinden analiz etmek ve Türkiye'deki merkez-yerel ilişkilerinin dönüşümünü tarihsel ve teorik bir çerçevede değerlendirmektir. Çalışma kapsamında:

- Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) ile YKY arasındaki temel farklılıklar,
- Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de yerelleşme politikalarının evrimi,
- 2002 yılından itibaren AK Parti'nin yerel yönetim reformları ve sonuçları,
- 2011 sonrası merkeziyetçi eğilimlerin nedenleri ve etkileri ele alınacaktır.

Araştırma, özellikle yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği, katılımcı demokrasi mekanizmaları ve merkez-yerel güç dengeleri üzerine odaklanmaktadır.

Araştırmanın Sınırlılıkları

Yerel yönetimlerin performansına ilişkin bazı nicel verilerin güncel olmaması veya erişilebilirliğinin kısıtlı olması, analizlerin derinliğini etkileyebilmektedir. Yöntemsel açıdan çalışma, nitel bir araştırma olarak tasarlanmıştır ve anket, mülakat gibi saha çalışmalarını içermemektedir. Bu nedenle, politika yapıcıların, vatandaşların veya yerel yöneticilerin görüşleri doğrudan alınmamıştır. Siyasi bağlam açısından Osmanlı döneminden günümüze kadar yerelleşme politikaları ele alınırken, Türkiye'nin siyasi ve sosyal dinamiklerinin karmaşıklığını tam olarak yansıtmamaktadır.

Yöntem

Bu çalışma, nitel araştırma yöntemlerinden betimsel içerik analizi ile yürütülmüştür. Bu çerçevede yapılan literatür taramasında, temel bilgi ve veri kaynakları, akademik literatür (YKY, yerelleşme, merkezileşme ve Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarına dair çalışmalar), resmî belgeler (Anayasa, kanunlar, yönetmelikler), raporlar (T.C. İçişleri Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın yerel yönetimlerle ilgili raporları) olarak belirlenmiştir.

Bulgular

AK Parti'nin ilk dönemlerinde reformist bir yaklaşımla YKY ilkeleriyle uyumlu önemli kanunlar hayata geçirilmiştir ancak 2011 sonrasında çeşitli nedenlerle merkezîleşme politikalarının ön plana çıkmış olması önemli bulgulardan biri olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, üçüncü bölümde sunulmuş olan merkez-yerel ilişkilerinin tarihsel incelemesi de dikkate alındığında Türk kamu yönetiminin YKY gibi önemli etkilere rağmen geleneksel olarak merkezîleşmeye daha yatkın olduğu şeklinde bir sonuca ulaşılmasını da mümkün kılmaktadır.

Çalışmanın Yapısı

Tez Giriş ve Sonuç ve Öneriler hariç üç ana başlıktan oluşmaktadır. Tezin temel amacı olan AK Parti dönemi yerelleşme politikalarını daha iyi anlayabilmek, açıklayabilmek ve tartışabilmek amacıyla öncelikle ikinci bölümde Geleneksel Kamu Yönetimi

(GKY) anlayışı ile YKY arasındaki ayrım teorik olarak ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde, Osmanlı döneminden başlayarak AK Parti iktidarına kadar merkez ve yerel ilişkisinin özellikleri ve yerelleşme politikaları ele alınarak temel tartışma noktasının tarihsel koşulları incelenmektedir. Dördüncü bölüm ise AK Parti dönemi yerelleşme politikalarını ve sonuçlarını Türkiye'de YKY çerçevesinde merkez ve yerel ilişkileri açısından değerlendirmektedir.

Araştırmanın Değeri

Bu çalışma, Türkiye'deki yerelleşme politikalarını YKY bağlamında sistematik bir şekilde inceleyen ve 2002 yılından itibaren günümüze kadar olan dönemi kapsayan güncel bir değerlendirme sunması açısından önem taşımaktadır. Ayrıca, merkeziyetçi eğilimlerle yerelleşme arasındaki gerilimi tarihsel süreklilik içinde ele alması, literatüre katkı sağlayabilecek bir perspektif sunmaktadır.

2. YERELLEŞME KAVRAMININ AÇIKLANMASI

Yerelleşme genel olarak kamu yönetimi bilimini etkilemekte ve bu doğrultuda gelişim göstermektedir. Dünyada ve ülkemizde yerelleşme kavramı ve uygulamaları 19. yüzyıl itibariyle literatüre giriş yapmış ve 1980'li yılların başından günümüze kadar önemi artarak devam etmiştir. GKY anlayışının yerini YKY anlayışının almasıyla birlikte yerelleşme uygulamaları birçok açıdan ele alınarak ilgili norm ve reformlarda da etkinlik kazanmıştır. Yerelleşme kavramı uzun zamandır merkeziyetçilik kavramının karşılığı olarak merkeziyetçiliğin etkilerinin azaltılması ve kaldırılması yönünde bir alan kazanabilme gayreti içerisindedir. Bu çatışmadan doğan yerelleşme ve merkezîleşme tartışmalarının teorik çerçevesi bu bölümde incelenmektedir.

2.1. Kamu Yönetimi ve Yerelleşme

Yerelleşme kavramının yönetsel karşılığında yer alan yerel yönetimler kamu yönetiminde önemli bir yer teşkil etmektedir. Kamu yönetimi bilimi ise bu ilişkilerin temelini oluşturmaktadır. Yerelleşme kavramının açıklanması ve anlaşılması açısından kamu yönetiminin incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, bu bölümde GKY ve YKY anlayışları karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır.

2.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi büyük oranda Alman bilim adamı Max Weber'in kavramsallaştırdığı bir modele göre şekillenmiştir (Yıldırım, 2010). Bir tür yönetim faaliyeti olan kamu yönetimi ilişkileri başarılı bir şekilde yönetme çabası olarak açıklanmaktadır (Özer, 2006). Kamu yönetimi faaliyet alanı açısından kamu hizmetlerini, ilişkiler bakımından hiyerarşik bir yapıyı, yönetim açısından ise merkezî idarenin kararlarını icra ve tatbik etmeyi kapsamaktadır. Kamu görevlisi ise bu yapının hiyerarşik olarak yapılması gereken kamu hizmetlerinin iş ve işlemlerini yapan kişi ve kişileri ifade etmektedir. Kamu kurumları tüzel kişiliğe sahiptir. Kamu görevlileri ise kanunlarda ayrı bir statü içerisinde yer almaktadır. Kamu yönetiminde yönetim kültürü önemli bir unsur konumundadır. Yönetim kültürü özelinde kamu yönetiminin unsurları; toplumsal

kültür, siyasi kültür, örgüt kültürü ve kamu yönetimi kültürü şeklinde sıralanmaktadır (Özmen, 2013).

Toplumsal kültür, bir toplumun değerlerini, normlarını ve inanç sistemlerini içermektedir ve kamu yönetiminin işleyişi üzerinde güçlü bir etkiye sahiptir. Kamu yönetimi, toplumun ihtiyaçlarına yanıt verirken bu kültürel unsurları dikkate almak zorundadır. Siyasi kültür ise, bir ülkenin siyasal yapısını, yönetime ilişkin algı ve tutumlarını ifade eder ve kamu politikalarının oluşturulmasında belirleyici bir rol oynamaktadır. Örgüt kültürü, kamu kurumlarının iç yapısı, çalışma biçimleri ve kurumsal değerlerini kapsamaktadır. Bu kültür, kamu yönetimi personelinin davranışlarını ve karar alma süreçlerini doğrudan etkiler. Kamu yönetimi kültürü ise, kamu kurumlarının genel prensipleri, yönetim anlayışları ve hizmet sunum biçimlerini ifade etmektedir. Sonuç olarak, kamu yönetiminde yönetim kültürü, yalnızca yönetsel süreçleri değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin topluma yansıyan etkisini de şekillendirmektedir. Toplumun yapısı, kamu yönetimi kültürünün tüm unsurları üzerinde belirleyici bir rol oynayarak yönetim süreçlerinin dinamiklerini oluşturmaktadır. Bu nedenle, "kamu yönetimi, toplumun kültürel ve yapısal özelliklerini göz önünde bulundurarak esnek ve uyumlu bir yapıya sahip olmalıdır" (Bovaird ve Löffler, 2023:4). Kamu yönetimini meydana getiren unsurları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür;

- Halk,
- Örgüt,
- Kamu politikası,
- Norm düzeni,
- Mali kaynak,
- Kamu görevlisi şeklindedir (Funck ve Karlsson, 2020:350).

Halk unsuru bir ülke üzerinde yaşayan insanları ifade etmektedir. Halk olmadan anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik gibi nizamnamelerin tatbik edilmesi mümkün olmamaktadır. Örgüt unsuru ise hizmetlerin halka ulaştırılmasındaki merkezî kuvvettir. Tüzel kişiliğe sahiptir ve kamu gücünü elinde bulundurmaktadır. Kamu politikası unsuru toplumun sorunlarını ve çözümleri belirlerken, norm düzeni unsuru

yasa ve kanunlardan meydana gelmektedir. Genellikle bu politikalar merkezî idare (siyaset makamı) tarafından belirlenmektedir. “Kamu yönetiminin işleyişinde kullanılan kaynaklar (vergi, harç vb.) mali kaynakları ifade etmektedir. Yeteri kadar bütçeye sahip olamayan bir devlet kamu hizmetlerinin görülmesinde büyük zorluklar yaşamaktadır. Bütçe büyüklüğü ve kaynak kullanımı verimlilik esası ile paralellik göstermektedir” (Bleiklie, 2020:2097).

Kamu yönetiminin gelişimi, 19. yüzyıldan itibaren akademik çalışmaların önemli bir konusu haline gelmiştir. Bu gelişimde coğrafi ve kültürel birikimler, dönemin ekonomik koşulları, toplumsal yapılar ve siyasal-hukuki unsurlar belirleyici bir rol oynamaktadır. Özellikle modern topluma geçiş süreci, kamu yönetimi çalışmalarının tarihsel gelişiminde önemli bir kilometre taşıdır (Bayansar ve Özer, 2023).

Kamu yönetimi alanındaki öncü araştırmacılardan biri olan Woodrow Wilson, bu disiplinin kuramsal temellerine önemli katkılarda bulunmuştur. Wilson, kamu yönetiminin özel bir eğitim almadan yürütülebileceğini, ancak bu durumun büyük hataların önlenmesini sağlamadığını ifade etmiştir. Ayrıca, “demokratik ya da otoriter rejimlerin temel yönetim işlevleri açısından farklılık göstermediğini, monarşiler ve demokrasilerin radikal olarak ayrışsa da benzer görevleri yerine getirmek zorunda olduklarını savunmuştur” (Cesur, 2024:770).

Max Weber’in çalışmaları ise kamu yönetimi düşüncesinin temel dayanaklarından biri olarak kabul edilmektedir. GKY’nin "Weberyan bürokrasi modeli" adıyla anılması, onun bu alandaki etkisini açıkça göstermektedir. Weber, büyük ölçekli görevlerin etkin koordinasyonu, teknik araçların rasyonel kullanımı ve örgütsel kaynakların verimli çıktılara dönüştürülmesi için bürokrasiyi zorunlu bir örgütlenme biçimi olarak tanımlamıştır. Sonuç olarak, “kamu yönetiminin tarihsel gelişimi, ekonomik, sosyal ve siyasal koşulların yanı sıra öncü düşünürlerin kuramsal katkılarıyla şekillenmiştir. Bu birikim, kamu yönetimi disiplini için hem teorik hem de pratik anlamda güçlü bir temel oluşturmuştur” (Bayansar ve Özer, 2023:391).

Kamu yönetimi disiplininin ilk teorik çerçevesi olarak kabul edilen GKY, aynı zamanda klasik yaklaşım olarak da anılmaktadır. GKY, 19. yüzyılın sonunda kamu

yönetimi disiplininin ortaya çıkmasıyla etkisini göstermeye başlamış ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrası refah devleti anlayışı kapsamında zirveye ulaşmıştır. Bu model, toplumun tüm sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarının devlet tarafından karşılanması gerektiğini savunmakta; bu bağlamda devletin sosyal ve ekonomik yaşamda merkezî bir rol üstlenmesi gerektiğini öngörmektedir. Bu yaklaşım, kamu sektörü üzerinde uzun yıllar boyunca etkili bir disiplin olarak kalmayı başarmıştır (Lane, 2009).

GKY, esas itibarıyla üç temel akademik görüşe dayandırılmaktadır. Bunlardan ilki, Max Weber tarafından geliştirilen bürokrasi modelidir. İkincisi, Woodrow Wilson'ın öne sürdüğü siyaset-yönetim ayrımı prensibidir. Üçüncüsü ise Frederick Taylor'ın bilimsel yönetim ilkeleriyle şekillenmiştir (Lamidi, 2015). Bu bağlamda, Weber'in bürokrasi modeli, GKY'nin temel ilham kaynaklarından biri olarak değerlendirilmektedir. Weber'in bürokrasi modeline karşı en ciddi eleştiri ve öneri, 1970'lerin sonunda ortaya çıkan YKY anlayışından gelmiştir (Eryılmaz, 2013). YKY anlayışı, "Weber'in modelinin, kurallara düşkün, formalitelere öncelik veren, katı hiyerarşik ve merkeziyetçi yapısına karışı çıkar; onun çıktılardan daha çok girdilere ve prosedürlere değer veren özelliğini eleştirir, toplumun verimlilik taleplerine yanıt vermediğini düşünür" (Rosenbloom, 1989:48).

Klasik kamu yönetiminde, kamu hizmetleri salt devlet adına çalışan ve hizmetlerin sunumunda görev yapan kamu personeli tarafından gerçekleştirilmektedir. "Merkezî yönetimin kaynak aktarımının sağlaması, vatandaş ile iletişim ve hizmetlerin devamlılık ve sürdürülebilirliği kamu görevlisi tarafından sağlanmaktadır" (Uysal, 2020:115).

Bilimsel yönetim anlayışının öncülerinden biri olan Frederick Taylor klasik kamu yönetimi teorilerinin önemli temsilcilerinden biri olarak kabul edilmektedir. Taylor, örgütsel yapı ve iş süreçlerini analiz ederken mekanik bir bakış açısı benimsemiş ve standart iş yöntemleri, belirli iş süreleri ve merkezî denetim gibi unsurlara odaklanmıştır. Bilimsel yönetim anlayışı, mikro düzeyde bir bakış açısıyla işlerin ayrıntılı şekilde bölümlenmesini, aşırı uzmanlaşmayı, bağımsız görev ve yetki alanlarını, piramidal hiyerarşik yapıları ve sıkı denetim mekanizmalarını içermektedir. Bu yaklaşım, fizikçi Newton'un "Bir bütün, parçalarının toplamıdır" ifadesiyle

paralellik göstermektedir (Şimşek, 1997). Benzer bir etkiyi, klasik örgüt teorisinin diğer önemli isimlerinden Henry Fayol'un "yönetsel yaklaşımı" ve Max Weber'in "ideal bürokrasi" modelinde de görmek mümkündür. Weber'in bu modeli, işlerin ve süreçlerin rasyonel ve objektif kriterlere dayanarak düzenlenmesini savunmaktadır (Wrege, vd., 1999).

GKY bürokrasi değerlerini içeren bir örgüt yapılanmasına sahiptir. Klasik kamu yönetimi anlayışının merkeziyetçi yönetim sistemiyle paralellik göstermesi; eğitim, üretim, kamu yönetimi, bürokrasi, hükûmet, toplum değerleri gibi ögelerle dönemin şartlarına uygun anlayış içerisinde olmasına da zemin hazırlamaktadır. "Geleneksel kamu yönetimi, zaman içerisinde belli başlı dönüşümler yaşamış olsa da kimlik ve anlayış bakımından herhangi bir değişim yaşamamıştır. Bu nedenle klasik yönetim anlayışındaki değişimler kısıtlı kalmıştır" (Uysal, 2020:116).

GKY anlayışı, merkeziyetçi ve katı yapısının yanı sıra bürokrasi odaklı bir karakter sergilemektedir (Çevikbaş, 2012). Kurallara sıkı bağlılık, sabit ücret sistemi, yetkinin merkezî bir yapıda toplanması ve risk alma konusunda isteksizlik, bu anlayışın öne çıkan temel özelliklerindendir ve ayrıca, yöneticilerin yetki alanlarının sınırlı olması, geleneksel kamu yönetimi modelinde dikkat çeken başka bir özelliktir (Eryılmaz, 2012).

Weber'in bürokrasi modelinde otorite, hukuka dayalıdır ve alt düzey yetkililer üst düzey yetkililer tarafından denetlenmektedir. Bu model, yukarıdan aşağıya işleyen bir kontrol mekanizması ile her kademedeki yöneticinin bir üst yöneticiye hesap vermekle yükümlü olduğu bir sorumluluk sistemi ortaya koymaktadır (Pfiffner, 2004). "Bürokratik yapıya sahip olan örgütler diğer örgütlere göre teknik olarak bazı üstünlüklere sahiptir. Bu özellikler arasında hız, doğruluk, kesinlik, süreklilik, birlik, dosya bilgisi, gizlilik, tam bağımlılık bulunmaktadır" (Weber, 1986:204).

Weber (1946), bürokrasiyi devlette örgütlenmenin en mantıklı ve etkin modeli olarak tanımlamaktadır. Bürokrasinin temel özellikleri, örgütsel yapının güvenilirliği, hesaplanabilirliği ve kurallara uygun olarak işleyişiyle ilişkilidir. Ayrıca, bürokratik sistem, güç ve otorite arasındaki ilişkileri açık bir şekilde tanımlamaktadır. Weber'in

otorite teorisi, onun bürokrasi anlayışını daha iyi kavramak için bir rehber niteliği taşımaktadır. Weber'e göre otorite, yöneticinin iradesini başkalarına dayatma gücüdür. Ancak, bu otorite yalnızca belirlenen kurallar çerçevesinde meşruiyet kazanabilmektedir (Weber, 1986).

Bürokrasinin ideal tipi, rasyonel-yasal otorite altında kamu görevlilerinin istihdam edilmesiyle oluşmaktadır. Weber (1946), ideal bürokrasinin şu özelliklere sahip olduğunu belirtmiştir:

- Kanun ve yönetmeliklere dayalı bir yönetim sistemi,
- Hiyerarşik bir yapı,
- Yazılı belgeler aracılığıyla yürütülen idari süreçler,
- Uzmanlaşmış personel,
- Tarafsızlık ve duygulardan arınmışlık,
- İstikrar ve tutarlılık

Osborne (2006), GKY kapsamında kamu yönetiminin temel unsurlarını şu şekilde sıralamaktadır:

- Hukukun üstünlüğüne vurgu,
- Tanımlanmış kurallar ve yönetmelikler,
- Bürokratik modelin yapılandırılmış karar alma süreçleri,
- Artımlı bütçeleme yaklaşımı,
- Uzmanlaşmış profesyonellerin rolü

Bu unsurlar, kamu yönetimine daha düzenli, hesap verebilir ve istikrarlı bir yaklaşım sağlamaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışı ile bürokrasi birbiri ile ilişki içerisinde olan iki kavramdır. Bu kavramlardan biri olmadan diğerinin varlığından söz edilmesi mümkün değildir. Geleneksel yönetim ortaya çıkışı itibariyle problemli konularda çözüm önerileri getirmiştir ancak ilerleyen yıllarda değişen siyasi ve sosyolojik çevrede sorunlara çözüm üretme yetisini büyük ölçüde kaybetmiştir. Bu yaklaşımlar çözüm

üretememelerinin yanı sıra genellikle problemin ana kaynağı haline gelmiştir. Bu problemler Bartlett ve Ghoshal (1995) tarafından, "itaat, denetim, sözleşme ve kısıtlama" olarak dört başlıkta sınıflandırılmıştır. Sorunlara çözüm üretmeme durumu gelişen ve süreklilik arz eden dünyada değişime kapalılık, bürokrasi ve hiyerarşide statü eşittir yetki anlayışının gelişmesi ve karar vericilerin sorunlardan çok statünün muhafaza edilmesine yönelik davranışlarıyla ortaya çıkmaktadır. "Problemler ve sıkıntılar ne kadar çözümlenmeye muhtaçsa statü de o kadar korunmaya ve muhafaza edilmeye muhtaçtır" (Bartlett ve Ghoshal, 1995:1).

20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan ekonomik krizler, küreselleşme süreçleri ve bilgi, iletişim ile ulaşım teknolojilerindeki hızlı gelişmeler, ülkelerin ekonomik, politik, kültürel ve idari yapılarında köklü değişimlere neden olmuştur. Bu bağlamda, GKY anlayışının kurumları, kavramları ve yapıları da bu değişimlerden etkilenmiştir. Ancak GKY'nin, dönemin toplumlarının dinamik ve giderek çeşitlenen ihtiyaçlarına yanıt vermekte yetersiz kaldığı genel bir kabul görmüştür.

Osborne ve Gaebler (1992), geleneksel kamu örgütlerinin genişledikçe kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi nedeniyle daha karmaşık işlevsel yapılar geliştirdiğini ifade etmektedir. Kamu hizmetlerinin maliyetlerinde belirgin artışlar yaşanmasına karşın, bu karmaşıklık nedeniyle hizmetlerin kalite ve verimlilik düzeylerinde düşüş yaşandığı ve toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kalındığı görülmüştür (Klijn, 2008). Ayrıca, kamu politikalarının karar alma süreçlerinin tamamen devlet tarafından şekillendirilmesi, geleneksel örgüt yapılarına yönelik eleştirileri artırmıştır. Devlet faaliyetlerinin ve müdahalelerinin giderek genişlemesi, yalnızca siyasi alanlarda eleştirilere yol açmakla kalmamış, aynı zamanda verimsizlik, ağır bürokrasi, dolandırıcılık, aşırı evrak yükü ve hizmet kalitesindeki düşüklük gibi sorunlara da neden olmuştur (Gruening, 2001). Bu eleştiriler ışığında, GKY farklı açılardan sorgulanır hale gelmiştir.

GKY'nin en sık eleştirilen yönlerinden biri, devlet ile toplum arasındaki ilişki düzeyidir. GKY anlayışında devlet ve bürokrasi, kendilerini toplumdan bağımsız, üstün ve ayrıcalıklı bir konumda görmesidir (Olsen, 2007). Bu anlayış, vatandaşların çıkarlarını ve beklentilerini göz ardı etmiş ve toplumsal sorunlara yönelik etkili

çözümler geliştirilmesini engellemiştir. Dolayısıyla, geleneksel dönemde uygulanan kamu politikaları, toplumun ihtiyaçlarına yeterince yanıt verememiştir.

GKY'nin bir diğer eleştiri odağı, Weberci bürokrasi modelidir. Weber, bürokratların kamu çıkarına dayalı kurallara uygun şekilde sorumluluklarını yerine getirdiğini ileri sürerken, Kamu Tercihi Teorisyenleri bu varsayımı sorgulamıştır. Bu teorisyenlere göre, politikacılar ve bürokratlar, kamu çıkarını gözetmekten ziyade kendi çıkarlarını ön planda tutan rasyonel bireylerdir (Lane, 2009). Bazı savunucular, politikacıların ve bürokratların kamu politikalarının yalnızca kendi pozisyonlarını güçlendiren yönleriyle ilgilendiğini ve toplumun ihtiyaçlarını göz ardı ettiğini savunmaktadır.

Kamu Tercihi Teorisi'nin savunucuları, hem kamu ekonomisi aktörlerinin hem de özel sektörün tercihlerinin benzer özellikler gösterdiğini ve özel çıkarı maksimize etmekle ilgili olduğunu savunmuşlardır (Dunleavy ve O'Leary, 1987). Başka bir deyişle, Kamu Tercihi Teorisyenleri, politikacıların ve bürokratların rasyonel davrandıklarını ve çıkarlarını önceliklendirdiklerini savunmuşlardır. Hughes'un (1998) vurguladığı gibi, bireylerin özel sektördeki rolleri politikacı, bürokrat veya kamu hizmetlerinin alıcısı rollerine dönüştüğünde bireylerin davranışlarını değiştirmelerinin gerekmesi doğal bir süreçtir. Bu nedenle, özel çıkar maksimizasyonunun varlığı kamu sektöründe de geçerlidir (Hughes, 1998).

Weberci bürokrasinin eleştirilen bir diğer yönü, bu modelin diğer tüm örgüt biçimlerinden üstün olduğu varsayımıdır. Bürokrasi disiplini, örgütlerde katı bir kültür oluşturarak çalışanlar üzerinde baskı yaratmış ve süreçlere aşırı vurgu yaparak girişimciliği, yaratıcılığı ve iş birliğini sınırlamıştır (McCourt, 2013). Ayrıca, bürokratik prosedürlerin bolluğu nedeniyle kamu hizmetlerinin yavaşladığı, kaynak israfına yol açtığı ve vatandaşların sistemden dışlandığı iddia edilmektedir. Bu durum, örgütlerin inovasyona duyarsız hale gelmesine neden olmuştur (Hughes, 2010).

GKY'ye yönelik bir diğer eleştiri, bu tezin de temel tartışma konusunu içeren aşırı merkeziyetçi bir yaklaşım benimsemiş olmasıdır. Bu anlayışta, kamu politikaları ve kararlar tek bir merkezden alınmakta, diğer aktörler ve paydaşlar yönetim süreçlerine dâhil edilmemektedir (Olsen, 2007). Bu durum, merkezden alınan kararların yerel ve

toplumsal ihtiyaçlarla örtüşememesine ve sorunların etkili bir şekilde ele alınamamasına yol açmıştır. Bunun sonucunda, YKY çerçevesinde yerelleşme öne çıkan ilkelerden biri olmuştur.

GKY'nin katı, merkeziyetçi ve esnek olmayan yapısı, kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimliliğini azaltan temel nedenlerden biri olarak görülmektedir (Hughes, 2010). Kamu harcamalarındaki artışa rağmen, geleneksel yönetim anlayışıyla sunulan hizmetlerin kalitesinden duyulan memnuniyetsizlik, yüksek standart beklentileri ve yaşanan ekonomik krizler, kamu yönetiminde dönüşüm gerekliliğini kaçınılmaz kılmıştır. Bu bağlamda, GKY'nin yerini daha esnek, katılımcı ve yenilikçi yaklaşımlar almıştır (Önen ve Ozan, 2021).

2.1.2.Yeni Kamu Yönetimi

Merkezî ve yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin sunumunda farklı roller üstlenmektedirler. Bazı hizmetler ulusal ölçekte ele alınırken, bazı hizmetler yerel ihtiyaçlara göre şekillenmektedir. Bu ayrımın temelinde hizmetlerin niteliği ve etkinlik kriterleri bulunmaktadır. Buna karşın kamu yönetiminin geleneksel ilkelere uygun olarak merkez örgütlenmesinin kamu hizmetlerinin sunumunda temel gereklilikleri yerine getirememesi, tüm dünyada kamu sektörünün yerine geçecek yeni arayışlara yol açmıştır. Böylece, GKY'ye yönelik eleştiriler, küçük, etkin ve üretken bir devlet beklentisini doğurmuştur (Hood, 1991). Bu beklentiler, liberal bakış açısıyla yönlendirilen özel sektör temelli YKY anlayışının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. "YKY anlayışına göre yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulması, hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlar, ayrıca yerel halkın ihtiyaçlarına daha hızlı ve doğru cevap verilmesine olanak tanımaktadır" (Alptürker ve Göküş, 2019:34).

Bazı yazarlar, YKY'yi çoğunluğu özel sektörden aktarılmış bir düşünce hareketi veya bir dizi yönetim yaklaşımı değerleri olarak tanımlamaktadır (Hood, 1991; Pollitt, 1993). YKY, geleneksel anlayışın yerine kamu yönetiminin yönetimsel ve yapısal dönüşüm çağrıları tarafından yönlendirilmektedir. YKY yaklaşımında, hükûmetin kamu politikasının mevcut hiyerarşik modelini yeniden icat ederek, yenileyerek ve

özelleştirerek değiştirmesi gerekmektedir (Hood, 1991). Sonuç olarak, yeni anlayış piyasa ilkeleri etrafında inşa edilmiş bir anlayışı ortaya koymakta ve esneklik, performans yönetimi ve daha basit karar alma katmanlarını vurgulamaktadır. Ayrıca, yerel yönetimlere devrim niteliğinde fikirler ileterek, mali yönetimde düzenleme, performans iyileştirme ve demokratik hesap verebilirliği sağlama çerçevesinde görevlerini yerine getirmeleri için tavsiyelerde bulunmaktadır (Rezende, 2008). Genel anlamda YKY, özel sektör yönetim tekniklerinden ilham alan temel unsurları kurumsallaştırmaktadır. Kısaca, YKY disiplini piyasa, hükûmet, bürokrasi ve vatandaş arasındaki ilişkileri yeniden tanımlayarak kamu yönetiminde önemli değişimlere yol açmıştır. YKY reformları birçok alanı ele alırken, genel olarak dört ana alanda değerlendirilmektedir: mali düzenleme, yönetim verimliliği, yönetim kapasitesinin artırılması ve hesap verebilirliğin etkili bir şekilde işlemesinin sağlanmasıdır (Rezende, 2008). Tablo 2.1'de YKY'nin kurumsal mekanizmalarının yapılan reformlarda incelenen dört alanının ayrıntıları gösterilmektedir.

Tablo 2.1.Yeni kamu yönetiminin kurumsal mekanizmaları (Rezende, 2008)

Eleştiri Alanı	Eleştiri Detayı	Sonuç ve Etkiler
Devlet ve Toplum İlişkileri	Devlet ve bürokrasi, kendilerini toplumdan bağımsız, üstün ve ayrıcalıklı görmüştür. Vatandaşların çıkarları ve beklentileri göz ardı edilmiştir.	Toplumsal sorunlara yönelik etkili çözümler geliştirilememiştir.
Weberci Bürokrasi	Bürokrasi, kamu çıkarı yerine bireysel çıkarları gözeten rasyonel varlıklar tarafından yönetilmektedir.	Verimsizlik, kaynak israfı ve vatandaşların dışlanması gibi sorunlar ortaya çıkmıştır.
Bürokratik Kültür	Katı ve hiyerarşik yapı, girişimciliği ve yaratıcılığı sınırlandırmış; süreçlere aşırı vurgu yapılmıştır.	İnovasyona duyarsızlık, verimlilik ve kalite kaybı yaşanmıştır.
Aşırı Merkeziyetçilik	Tüm kararlar ve politikalar tek bir merkezden alınmış, diğer aktörler süreçlere dâhil edilmemiştir.	Yerel ihtiyaçlar göz ardı edilmiş, merkezî kararlar toplumsal sorunlara yanıt verememiştir.

Tablo 2.1'in devamı

Prosedür Ağırlığı	*Aşırı bürokratik süreçler kaynak israfına ve kamu hizmetlerinin yavaşlamasına neden olmuştur.*	*Kamu hizmetlerinde kalite ve verimlilik düşüşü yaşanmıştır.*
Maliyet ve Karmaşıklık	Kamu hizmetlerinin maliyetleri artmış ancak karmaşıklık nedeniyle hizmet kalitesi düşmüştür.	Kamu hizmetlerinden duyulan memnuniyet azalmış, yeni yönetim yaklaşımlarına ihtiyaç doğmuştur.

1929 Büyük Buhranından sonra dünyada devlet anlayışında dikkat çekici bir dönüşüm yaşanmıştır. Ekonomilerde uygulanan klasik ekonomik yaklaşım, Keynesçi politikalara dayalı müdahaleci devlete dönüşmüştür. Bu anlayış devletin işlevlerinde ve harcamalarında artışa yol açmış olup bu tür uygulamalar 1970'lere kadar geçerliliğini koruyan GKY'nin ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1970'lerin ortalarında devlet, ekonomik-mali krizin ana unsuru olarak görülüyordu. Devletin ekonomiye müdahalelerini en aza indirerek devletin verimliliğini artırmak ve özel sektörün uygulamalarını kamu sektörüne aktarmak hükûmetlerin odak noktası haline gelmiştir (Hughes, 2010). Böylece kamu sektörünün mevcut ekonomik ve idari sorunlarının çözümünde geleneksel tekniklerden ziyade özel sektör uygulamaları daha kritik bir rol oynamıştır. Bu bağlamda GKY yaklaşımının yerini alarak kamu sektöründe yeni bir yönetim felsefesi hâkim olmaya başlamıştır.

Artan küreselleşme eğilimleri ulus-devlet sisteminin sorgulanmasına yol açmıştır (Common, 1998). Böylece, merkezî devletin kontrolü, hâkimiyeti, gücü ve bürokrasisi sorgulanmış ve sivil ve uluslararası örgütler gibi yeni aktörler politika yapım süreçlerine katılmıştır (Lynn, 2015). Başka bir deyişle, değişimler sonucunda devletin işlevleri ve toplumla ilişkileri ile kamu yönetiminin temel ilkeleri sorgulanmış ve yeniden tanımlanmıştır. Böylece yeni geliştirilen YKY modeli Weberci bürokrasiyi tartışmıştır. Sonuç olarak, çeşitli çalışmalar bürokrasi modeline göre örgütlenmiş kamu yönetimleri tarafından sunulan kamu malları ve hizmetlerinin sağlanmasına alternatiflerin olduğunu ortaya koymuştur. Ayrıca, özel sektörde esnek bir yönetim sisteminin kamu sektöründe uygulanabilir olduğu sonucuna varılmıştır (Hughes, 2010).

YKY'nin yükselişi, kamu yönetiminde büyük ve karmaşık organizasyonların nasıl yönetileceği konusunda önemli fikirler ve katkılar sağlamıştır (Saint-Martin, 1998). Dolayısıyla, hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara odaklanmak, süreçlerden çok sonuçlara odaklanmak, karar alma sürecinde sorumluluk almak ve ekonomi, verimlilik ve etkinliğe vurgu yapmak yeni değerlere dönüşmüştür (Turan, 2011).

Literatürde, YKY'nin kamu yönetiminde baskın bir disiplin olmasının tek bir nedene bağlı olarak açıklanmasının pek mümkün olmadığı yaygın olarak varsayılmıştır. Örneğin Hood (1991), bu yaklaşımın yükselişinde birçok nedenin etkili bir rol oynadığını belirtmektedir. Bu nedenler ve etkileri şu şekilde açıklanabilmektedir:

Kamu yönetimi alanında, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde, köklü değişikliklere yol açan ana etkenin ekonomik koşullar olduğunu öne süren giderek artan sayıda kanıt bulunmaktadır. Bu bağlamda, ekonomik kaygılar ve yapısal dönüşümler, kamu yönetiminin geleneksel yaklaşımdan yeni kavrama geçişinde tartışmasız bir şekilde önemli bir rol oynamıştır (Pollitt ve Dan, 2015).

Geleneksel yaklaşıma gelince, kamu sektöründe karşılaşılan ekonomik belirsizliklerle başa çıkamamış ve kaynakların etkili bir şekilde dağıtılması ve yönetilmesini sağlaması zor olmuştur (Hughes, 2010). Özellikle kamu yönetimi, vatandaşların taleplerine yanıt vermekte yetersiz olan sorumluluk ve hesap verebilirlik kanallarının eksikliği nedeniyle eleştirilmiş ve ayrıca ekonomik krizlerin bir gerekçesi olarak görülmüştür (Larbi, 1999).

1960'larda devlet yönetiminde, refah devleti uygulamaları hâkim bir görüştür. Bu dönemde, kamu hizmetlerinin maliyetindeki artışlar ve kamu hizmetlerinin sunumunda verimsizlik, bütçe açıklarının nedeni olarak kabul edilmiştir. Yine, kamu sektörünün işleyişinin bir performans eksikliğinden etkilendiği görüşüne dayanarak, bu sektörün yeniden yapılandırılmasının kamunun performansını iyileştirebileceği önerilmiştir (Rezende, 2008). Başka bir deyişle, hâkim görüşe karşın devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılmasının daha yüksek ekonomik verimlilik sağlayacağı düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu sürecin bir sonucu olarak, devletin küçültülmesi ve kaynakların etkili bir şekilde kullanılması, 1970'lerdeki ekonomik kriz

ve bürokratik başarısızlıklar nedeniyle kamu sektörü için bir öncelik haline gelmiştir (Gürkan ve Karahanoğulları, 2014).

1980'lerde çok sayıda iktisatçı, neoliberal politikaların etkileri çerçevesinde devletin müdahalesinin en aza indirilmesi konusunda bir fikir birliğine varmıştır. Ayrıca, kaynakların etkin kullanımı, kamu hizmetlerinin maliyetlerinin düşürülmesi, etkinliğin artırılması, kamu kurumlarının özelleştirilmesi veya özerkleştirilmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda yerelleşme ve düzenleyici bir devlet modelinin uygulanması gibi yeni ekonomik politikalar, artan kamu harcamalarını sınırlamak için geliştirilmiştir (Curristine vd., 2007). Bu süreçte, büyük ölçüde serbest piyasa ekonomisine vurgu yapılmış ve istikrarlı, maliyet etkin ve verimli kamu hizmeti sloganıyla piyasa ekonomisinin iyi işlemesi için yeni idari sistemler getirilmiştir. Son aşamada, neoliberal ekonomik politikalar kapsamındaki dönüşüm süreci, serbest piyasa ekonomisinin getirilmesi ve yeni bir yönetim yaklaşımının ortaya çıkmasıyla tamamlanmıştır. Sonuç olarak, kamu sektöründe bürokratik oluşum terk edilmeye başlanırken, farklı özelleştirme girişimleriyle özel sektör yönetim tekniklerini kullanmıştır (Güler, 2005).

Bununla birlikte devletlerin demokratikleşme düzeyinin artması ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) yapılandırılması, kamu sektöründe karar alma sürecine kamu, özel ve sivil toplumların dâhil edilmesi anlamına gelen yönetişim kavramının yükselişine neden olmuştur (Larbi, 1999). Yönetişim yaklaşımı uygulamaları, katılım, şeffaflık ve STK'lara öncelik verme etrafında inşa edilen kamu yönetimini yeniden şekillendirmenin itici gücü olmuştur (Eryılmaz, 2006).

Aynı zamanda geleneksel yönetim yaklaşımının, mevcut kaynaklar ve geleneksel yöntemlerle o dönemin gerekliliklerileyle uyumlu bir şekilde vatandaşların artan taleplerini karşılamada başarısız olduğu ve toplumun tüm kesimleri tarafından yoğun bir şekilde eleştirildiği konusunda bir fikir birliği oluşmuştur. Bu süreç, geleneksel yönetimden yeni bir yönetim modeline geçişi hızlandırdığı gibi, bu durumu adeta bir zorunluluk haline getirmiştir (Ömürgönülşen, 1997).

Literatür incelendiğinde YKY'nin esas olarak GKY eleştirisinden kaynaklandığı konusunda fikir birliği olduğu görülmektedir. Bu nedenle, özel sektör yönetim tekniklerinin, kamu sektörü yönetim tekniklerinin esnek olmayan çerçevesi nedeniyle kamu sektöründen üstün hale geldiği varsayılmıştır. Bununla birlikte Yeni Sağ fikrinin YKY yaklaşımıyla bağlantılı olduğu kabul edilmektedir. Bunun nedeni, Yeni Sağ'ın savunucularının bütçe harcamalarında tasarruf, devletin küçültülmesi ve devlet müdahalelerinin en aza indirilmesini önermesidir (Hood, 1991). Yaklaşım ayrıca piyasa mekanizmasının kaynakların verimli tahsisini ve rasyonel karar alma mekanizmalarını geliştirdiği için ekonomide verimliliği sağlamanın tek yolu olduğunu iddia etmektedir (Ferlie ve Mark 2001).

Yeni Sağ savunucuları, 1970'lerdeki ekonomik gerilemeyi bir verimlilik krizi olarak görmüşlerdir. Krizin yüksek enflasyon, refah devleti harcamalarındaki artış ve piyasa aktörlerinin serbest dolaşımına getirilen kısıtlamalar gibi faktörlerden kaynaklandığını belirtmişlerdir (Dunleavy ve O'Leary, 1987). Bu sorunlara bir çözüm olarak devletin ekonomiye müdahalesini sınırlamayı ve piyasa mekanizmasının etkin bir şekilde işlemesini sağlamayı önermişlerdir. Yeni Sağ felsefesi, devletin belirli alanlardaki faaliyetlerinin önemini vurgulasa da bu faaliyetlerin katı ve hiyerarşik bir bürokratik yapı yerine piyasa kurallarına uygun olarak yürütülmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bunun nedeni, devletin kıt kaynakları verimsiz bir şekilde kullanması ve ekonomiye müdahaleleri yoluyla toplumsal refah düzeyini kısıtlamasıdır. Bu nedenle, devletin ekonomiye müdahalesinin mümkün olduğunca en aza indirilmesi ve ekonomideki temel sorumluluklarının serbest piyasadan türetilen kurallarla tutarlı bir şekilde yeniden şekillendirilmesi gerektiğidir (Sözen, 2002). Sonuç olarak, YKY fikri, bu ideolojinin ilkelerini kapsayan ve GKY'den kaynaklanan sorunlara çözümler sunan bir yaklaşımdır.

Bu noktada, özelleştirme uygulamaları YKY yaklaşımı ile Yeni Sağ ideolojisi arasındaki en önemli bağlardan biridir ve 1980'lerden bu yana hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerdeki hükûmetlerin reform gündemine girmiştir (Larbi, 1999). Ayrıca, özel sektör yönetim stratejileri ve ilkelerinin tanıtılması kamu sektörünü etkilemeye başlamış ve Yeni Sağ felsefesini destekleyen hükûmetler, bu fikrin kamu yönetiminin sorunlarını çözeceğine inanarak iktidara gelmiştir (Özer ve Erdem, 2022).

1979'da İngiltere'de ve 1980'de Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) iktidara gelen Thatcher ve Reagan, yeni fikri destekleyen siyasi liderler arasında yer almaktadır. Pollitt'in (1990) belirttiği gibi, Reagan 1978 seçimlerinde kamu sektörü sorunlarına piyasa odaklı çözümler önermiştir. Türkiye'de ise 1983 yılında iktidara gelen Anavatan Partisi (ANAP) iktidarı, ilk uygulama olarak 'bürokrasiyle mücadele' konusunu devreye sokmuş ve bürokrasinin, hükûmetin ekonomiye ezici müdahalesi anlamına geldiği yorumunu yaparak hareket etmiştir (Eryılmaz, 2011).

Hükûmetlerin rollerinin yeniden tanımlanması, ekonomik liberalleşme ve neoklasik ekonomi çerçevesinde piyasalaştırma yoluyla yeni değerlerin ve uygulamaların benimsenmesi birçok ülkenin kesin politikası haline gelmiştir (Hughes, 2010). Bu dönemde, belirtilen gelişmeler YKY'nin teorik arka planını etkilemiştir. Buna göre, reform girişimleri ABD'de 1960'ların ortalarında Chicago Ekonomi Okulu ve Kamu Tercihi Okulu'nun fikirlerinden türetilmiştir (Lane, 2000). Bu ilerleme, demokrasi ve eşitliğe odaklanan siyasi teori ışığında geliştirilmiştir (Mitchell, 1991).

Yeni perspektifler üretme yolunda, ekonomik teoriler 1980'lerde kamu sektörü verimsizliklerine yönelik yeni alternatifler ve stratejiler sunarak kamu sektörüne yönelik saldırılar için siyasi ve ideolojik zemin hazırlamıştır. Literatürde yer alan birçok çalışma kamu sektörünün verimsizliklerine yönelik yeni alternatifler ve çözümler geliştirmeye odaklanmıştır (Wallis ve Dollery, 1999). Sonuç olarak, ekonomik düşünce kamu sektöründe GKY'yi dışlamaya başlamış ve 1990'larda küresel ekonomideki neoliberal gelişmeler YKY'nin gelişimini hızlandırmıştır.

Birçok ülke, özellikle OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) ülkeleri, kamu yönetimlerinde disiplin değişikliği olarak YKY'yi yoğun bir şekilde uygulamıştır. YKY özel sektörün yaklaşımlarından ve tekniklerinden aktarılan yapısal, hükûmetsel ve bürokratik ayarlamalardan oluşmaktadır. Bu özelliklere dayanarak, birçok yazar YKY'yi bir dizi ilke olarak tanımlamaktadır. Osborne ve Gaebler (1992) "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" (Devletin Yeniden Yapılandırılması – Girişimci Ruhu Kamu Sektörünü Nasıl Şekillendiriyor?) " adlı kitaplarında on "işletimsel ilkeyi" şu şekilde açıklamaktadır:

Bu ilkelerden ilki hükûmetlerin temel sorumluluklarından biri kamu hizmetlerinin sunumunu "yönlendirmektir". Bu, hükûmetin bazı kamu hizmetlerini sunmak zorunda olmadığı anlamına gelmektedir. Çünkü bunu yapmak hükûmetin vergi koymasını veya artırmasını ve daha fazla memur istihdam etmesini gerektirmektedir ve bunların hepsi hükûmet harcamalarını artırmaktadır (Osborne ve Gaebler, 1992).

İkinci olarak hükûmetlerin "topluma ait endişelerden" sorumlu olması ve özyönetimi sağlamak için karar alma süreçlerine kamu katılımını en üst düzeye çıkarmaya çalışması neredeyse zorunludur. Bu ilke hiyerarşik ve bürokratik yaklaşımı reddetmekte ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında vatandaşların tercihlerine öncelik vermektedir (Osborne ve Gaebler, 1992).

Üçüncü ilke kamu sektöründe rekabetin önemi ile ilgilidir. Bilindiği gibi rekabet daha düşük maliyetler ve daha iyi standartlar sağlar. Ayrıca vatandaşlara kamu hizmetleri sağlamada yeni ve yaratıcı fikirler üretmenin en iyi yolu olarak kabul edilir (Dunn ve Miller, 2007). Başka bir deyişle rekabet, kamu hizmetlerinin sağlanmasında vatandaşlar için daha iyi teknikler ve iyileştirmeler gerçekleştirmenin bir yoludur.

Dördüncü ilke, hükûmetlerin belirli faaliyetleri gerçekleştirmesi ve kamu kurumlarının buna göre yönlendirilmesi gerektiğidir. Gereken şey, kamu kurumlarını yöneten yasalara odaklanmak yerine, işlevlerini yerine getiren birimler oluşturmaktır. Bu, kamu kurumlarında kural tabanlı yönetimden sonuç tabanlı anlayışa doğru bir dönüşüm olduğu anlamına gelir (Osborne ve Gaebler, 1992).

Beşincisi, hükûmet kurumları sorumluluklarını sonuçlara odaklanarak yerine getirmelidir. Bu doğrultuda, girdilerin tahsisinden ziyade kurumların çıktılarının maliyet ve faydalarına uygun bir bütçe tahsis etmek gerekir (Dunn ve Miller, 2007). Diğer bir ilke, YKY disiplininde kamu hizmetlerinden yararlananların müşteri olarak kabul edilmesidir (Osborne ve Gaebler, 1992). Bu kavram, müşteri odaklı hükûmetlerin müşterilerinin ihtiyaçlarını karşılaması gerektiğini belirten özel sektör anlamından farklıdır.

Yedinci ilke, yatırımların kamu değerini göstererek hükûmetlerin parayı harcamaktan çok kazanmaya öncelik veren girişimci hükûmet kavramıyla oluşturulmuştur (Dunn

ve Miller, 2007). Bu kavramda, kamu hizmetleri üreten her birim diğer kurumlarla rekabet eder ve ürünlerinin diğer kurumların ürünlerinden daha iyi olduğunu göstererek ürünlerini seçilmiş yetkililere satmaya çalışır. Sekizinci ilkeye göre, mevcut bir sorunu çözmek yerine, hükûmetin ortaya çıkmadan önce olası zorlukları tahmin etmesi beklenir (Osborne ve Gaebler, 1992).

Dokuzuncu ilke, özellikle bu tezin de konusunu içerecek hükûmet gücünü hiyerarşik bir sistemden katılımcı birimlere kaydıran ademimerkeziyetçilik ya da yerelleşme felsefesine dayanmaktadır. Bu anlayışta, vatandaşların ve kurumların büyük çoğunluğunun karar alma sürecine aktif olarak katılması beklenir (Osborne ve Gaebler, 1992). Ayrıca YKY anlayışıyla beraber katılımcılık, özerklik, çoğulculuk ve ademimerkeziyetçilik devlet anlayışına damgasını vurmakta, bu kavramların topluca anlatımı olan 'yerelleşme', hemen hemen tüm dünyada üzerinde durulan ve kabul gören bir ilke olarak nitelendirilmektedir (Özer ve Erdem, 2022). Son ilke, kamu mallarının sağlanmasında özel sektör yönetim tekniklerinin uygulamaya konulmasını içerir ve bu da bu hizmetleri sunmak için verimli yollar ve araçlar olduğunu gösterir (Dunn ve Miller, 2007).

Osborne ve Gaebler tarafından belirtilen ilkelere ek olarak, literatürde YKY'yi karakterize etmek için başka ilkeler de ortaya konmuştur. Örnek olarak, Hood YKY'yi "Kamu sektöründe uygulamalı profesyonel yönetim, açık performans standartları ve ölçümleri, çıktı kontrollerine daha fazla vurgu, kamu sektöründe birimlerin parçalanmasına geçiş, kamu sektöründe daha fazla rekabete geçiş, özel sektör yönetim uygulama tarzlarına vurgu ve kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tutumluluğa vurgu" şeklinde yedi doktrinel ilkeyle açıklar (Hood, 1991:4-5).

YKY'yi karakterize eden ilkeler yukarıda belirtilenlerle sınırlı değildir. "Birçok yazar da YKY'yi oluşturan ilkelere katkıda bulunmuştur" (Larbi, 1999:14). Bu ilkeleri literatürde YKY'ye rehberlik eden farklı yazarlar tarafından Tablo 2.2'deki gibi özetlenebilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, GKY kural tabanlı ve merkezî bir yapıya sahip Weberci bürokrasiden kaynaklanmaktadır. Weber, bu modeli geliştirirken, kamu sektörünün verimsizlik ve karar alma sürecinde bireysel çıkarlar gibi eksikliklerine çözümler getirmeyi amaçlamıştır. Öte yandan, YKY yaklaşımının

temeli, vatandaş (müşteri) memnuniyetini vurgulayarak kamu hizmeti için esnek ve verimli bir yapı oluşturmaktır. YKY yaklaşımı ekonomi, verimlilik ve etkililiğe vurgu yaparak özel sektörü hizmet sağlamanın etkili ve üretken bir yolu olarak görür. Bu süreçte özellikle şeffaflık, hesap verebilirlik, vatandaş tercihleri, yatay yapılanma, yetki devri ve yerelleşme gibi bazı kavramlar ön plana çıkmaktadır (Larbi, 1999).

Tablo 2.2. Farklı yazarların yeni kamu yönetimi kavramları (Larbi 1999:14)

Yazarlar ve Yaklaşımlar	**Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Kavramları**
Hood, 1991; Dunleavy ve Hood, 1994	Profesyonel yönetimde etkinlik.
	Kamu hizmetlerinde yönetim yetkisinin merkezden yerele doğru aktarılması.
	Geleneksel bürokrasilerin bağımsız birimlere ayrılması.
	Piyasa benzeri mekanizmalarla kaynak tahsisi.
Pollitt, 1993 ve 1994; Ferlie ve ark., 1996	Organizasyonel ayrıştırma ve yeni kurumsal yönetim modelleri.
	Yönetimsel esneklik ve katmanlı organizasyonlardan uzaklaşma.
	Yönetim ile operasyonel uygulamalar arasında ayrım.
Borins, 1994; Commonwealth, 1996	Merkezî kurumlardan bağımsızlık ve özerklik.
	Rekabete açıklık; hangi kamu faaliyetlerinin kamu sektörü yerine özel sektörce yürütüleceğinin değerlendirilmesi.
Osborne ve Gaebler, 1992	"Katalitik yönetim": Yönlendirme, uygulamayı devretme (steering not rowing).
	Müşteri odaklılık: Yüksek kaliteli hizmet sunumu.
	Sonuç odaklı yönetim: Çıktılara finansman sağlama.
	Öngörülü yönetim: Sorunları önceden engelleme (prevention rather than cure).

Son olarak, iki yönetim yaklaşımı arasındaki temel farklar, katı bir organizasyondan esnek bir çerçeveye; merkezî bir yapıdan, gücün ve sorumluluğun dağıtıldığı ademimerkeziyetçi bir yapıya ve müdahaleci hükûmetten asgari hükûmet müdahalesine geçiştir (Dunleavy ve Hood, 1994). Kısacası, kamu yönetimi kavramları arasındaki fark, GKY modelinden YKY modeline bir disiplin dönüşümüne yol açmaktadır.

YKY anlayışının temel özellikleri David Osborne ve Ted Gaebler'in 1992 yılında yayınlanan "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" isimli eserinde vurgulanmıştır. Buna göre;

- Hizmet sağlayıcılar arasında rekabeti teşvik etmelidirler ve sağlamalıdırlar
- Denetim mekanizmalarını bürokrasiden halka aktararak vatandaşları güçlendirmelidirler.
- Performansı girdilere değil sonuçlara odaklanarak ölçülmesi sağlanmalıdır.
- Girişimci yönetim, kurallara ve prosedürlere uymaktan ziyade hedeflerine ve misyonuna ulaşmak için var olmuştur.
- Hizmet verdikleri kitleleri "müşteriler" olarak görürler ve onlara alternatifler sunmaları gerekmektedir.
- Sorunlar ortaya çıkmadan önce onları çözmeye çalışmalıdırlar.
- Sadece tüketim değil, gelir elde etmeyi de hedeflemelidirler.
- Katılımcı yönetim anlayışını belirlemeli ve gerektiğinde yetkilerini alt birimlere desantralize etmeleri gerekmektedir.
- Bürokrasi yerine piyasa mekanizmalarını tercih etmelidirler.
- Odağını sadece kamu hizmeti sunmaya değil, kamu, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar ile iş birliği içerisinde toplumun sorunlarını çözmeye çalışmalıdırlar. Bu konuda katalizör görevi görmeleri gerekir (Osborne ve Gaebler 1992:19-20).

YKY anlayışının temel fonksiyonları dikkate alındığında bu değerlerin klasik kamu yönetimi anlayışına göre insani niteliğe sahip olduğu varsayılmaktadır. Bu değerler kamu hizmetlerinin görülmesinde adil bir düzen çerçevesinde demokratik ilkelere bağlı olduğu görülmektedir. Bu bağlamdan hareketle YKY anlayışı yerel yönetimlerin vatandaşların katılımına uygun hale dönüştürdüğü ve hizmetleri daha sağlıklı alabilmelerine olanak sağladığı görülmektedir (Belli, 2017). YKY'nin en büyük etkisi ve katkısı dolaylı ve doğrudan olarak yerel yönetimleri etkilemiş ve güncel yönetim disiplinleri oluşturulmasına katkı vermiştir. YKY durağan veya tekdüze ilkelerle

hareket etmemiş döneme, ülkeye hatta yöreye göre değişim ve gelişim kazanmıştır. Bu durum YKY anlayışına, her zaman güncel ve diri halde kalarak süreklilik kazandırmıştır. Demokrasi ile olan bağı ise vatandaşların bu anlayışa ayak uydurmasını ve sahiplenmesini sağlamıştır (Tortop vd,. 2014).

2.1.2.1. Yeni kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştiriler

YKY ilkeleri, GKY mekanizmalarının verimsiz işleyişine yanıt olarak ve kamu sektörünün yeniden düzenlenmesi için bir reform paketi olarak çoğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede benimsenmiştir. Ancak, YKY reformlarının uygulama sürecinde özellikle gelişmekte olan dünyada beklenen sonuçları vermediği gözlemlenmiştir (Rezende, 2008). YKY değerlerinin tüm dünyaya başarıyla yayılmış ve devletin reform politikalarını yönlendirmenin temel paradigmasına rehberlik etmiş olmasına rağmen, bu değerlerin kamu yönetiminde uygulanması için durumun böyle olmadığını savunmuştur. Sonuç olarak, anlayış farklı açılardan eleştirilmiştir (Önen ve Ozan, 2021).

YKY'ye yönelik ilk eleştiri, özel sektör yönetim teknikleriyle ilgilidir. YKY kamu sektöründe özel sektör yönetim tarzını kullansa da O'Flynn (2007) hem devletin hem de özel sektörün işlevlerini sorgulamış ve kamu sektörünün yönetim tarzını değiştirme sürecinin her açıdan dikkate alınması gerektiğini ortaya koymuştur. Singh (2003) tarafından sağlanan bir diğer görüş ise, özel sektörün kamu sektöründeki etkisinin hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde devlet otoritesini aşındırdığını ve bu hareketin hesap verebilirliği sağlayamayacağını belirtmiştir.

Tablo 2.3. Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetiminin karşılaştırılması (Denhardt ve Denhardt, 2000)

Karşılaştırma Kriterleri	***Geleneksel Kamu Yönetimi***	***Yeni Kamu Yönetimi***
Teorik Temeller	Siyasal teori	Ekonomik teori
İnsan Davranışı	Yönetim kurallarına uyan birey	Kendi çıkarlarını takip eden ekonomik birey

Tablo 2.3'ün devamı

Kamu Yararı Anlayışı	*Hukuk tarafından belirlenir*	*Bireysel çıkarlar*
Kime Karşı Sorumluluk?	Hizmet alanlar	Müşteriler
Hükûmetin Görevi	Kürek çekmek (tek bir siyasi amacı gerçekleştirmek)	Yönlendirmek (piyasa mekanizmasının etkin çalışmasını sağlamak)
Politika Hedeflerine Ulaşma Aracı	Mevcut hükûmet kurumları	Sivil toplum kuruluşları
Hesap Verebilirlik Mekanizması	Hiyerarşik	Vatandaşların (veya müşterilerin) istediği sonuçlara dayalı
Organizasyon Yapısı	Yukarıdan aşağıya otoriteyle kurulmuş bürokratik yapılar	Yerelleşmiş birimler
Kamu Görevlilerinin Motivasyonu	Maaş ve yan haklar, memuriyet güvenceleri	Girişimcilik ruhu

GKY ve YKY'nin karşılaştırma özeti tablo 2.3'te listelenmiştir. Aynı konuyla ilgili olarak Denhardt ve Denhardt (2000), özel sektör stratejilerinin veya bilinen adıyla 'girişimciliğin' meşruiyet, dürüstlük, adalet ve katılım gibi bazı demokratik ve kamusal değerleri körelttiğini vurgulamaktadır. Kısacası özel sektör yönetim uygulamaları, devletin karmaşık yapısı nedeniyle kamu sektörü için uygun değildir. İnsan davranışıyla ilgili olarak Dunleavy ve Hood (1994), özelleştirmenin ve özel sektör tekniklerinin kamu yönetimine uygulanmasının, yöneticilerin hesap verebilirliğin yokluğunda rant arama ve yolsuzluğu teşvik ettiğini belirtmiştir.

Diğer bir eleştiri ise karar alma sürecinde merkeziyetçilikten uzaklaşma yoluyla üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmesinin merkezîleşmeye yol açmasından kaynaklanmaktadır. Maor (1999), kamu sektöründeki üst düzey yöneticilerin istihdam

koşullarının, bakanların öncelikleri ve talimatlarıyla uyumlu bir şekilde bağımlılığın artmasına yol açtığını belirtmektedir. Ayrıca Diefenback (2009), YKY'nin örgütsel yapılarının gerçekçi olmadığını çünkü kamu sektöründe merkeziyetçi olmayan birimler oluşturmanın karar alma süreçlerinde merkezîleşmeye yol açtığını ve bunun sonucunda YKY'nin sonuçlarının varsayımlarından kesinlikle farklı olduğunu belirtmektedir.

YKY'ye yönelik bir diğer eleştiri ise kamu yönetiminde etik olmayan sorunları içermesidir. Frederickson (1999), yöneticiliğin yolsuzluğa, dolandırıcılığa, rüşvete yol açtığını ve artan özelleştirme ve taşeronluğun yolsuzluğun başlıca nedenleri olduğunu vurgulamıştır. Lapsley'in (2009) bir diğer endişesi, "reformların dört boyutuna odaklanan YKY reformlarındaki hayal kırıklıklarının varlığıdır: Kamu sektörü dönüşümünün devriminde yönetim danışmanları, teknolojik ilerlemeler ve modernizasyon araçları, denetim toplumunun yeni anlayışa direnci ve kamu sektörü kuruluşlarında risk yönetiminin önceliklendirilmesidir."

YKY ayrıca teorik temelleri nedeniyle de eleştirilmiştir. Vabo (2009), Yeni Kurumsal Ekonomi ve Yöneticilik olmak üzere iki farklı düşüncenin bir araya getirilmesinin, insan doğası açısından farklı özellikleri nedeniyle makul olmadığını vurgulamıştır. Bu da aralarında bir çatışmaya yol açar ve YKY'nin teorik temelinin zayıflamasına neden olmaktadır (Vabo, 2009).

Başka bir eleştiride, Dunleavy ve Hood insan tutumlarını dört gruba ayırarak kültürel teoriyi vurgular: "kaderci, bireyci, hiyerarşik ve eşitlikçi" (Dunleavy ve Hood, 1994:10). Yazarların kaderci yaklaşımına göre, kamu yönetiminin temel sorunlarının çoğu özellikle insan hataları, sistem arızaları, yanlış yönlendirilmiş programlar, dolandırıcılık veya yolsuzluk ve kötü niyettir. Bu nedenle, YKY dâhil hiçbir sistem, belirtilen sorunu aşma yeteneğine sahip değildir. Ayrıca, hiyerarşik yaklaşım tarafında, YKY reform süreci kontrolden çıkarsa ve yönetilemez hale gelirse, bu durum kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliğine kalıcı olarak zarar verecektir, çünkü istikrar, hiyerarşik yaklaşım için bir önceliktir (Dunleavy ve Hood, 1994). Bu nedenle, Kickert (1997), YKY'nin yalnızca Anglo-Amerikan, Avustralasya ve bazı İskandinav

ülkeleri olmak üzere belirli bir coğrafi alanda mevcut olduğunu, GKY'nin ise ülkelerin kamu yönetimlerinde baskın bir güç olmaya devam ettiğini tartışmıştır.

Son olarak, YKY hakkındaki bir diğer argüman, disiplinin gelişmekte olan ülkelerde uygulanamaz olmasıdır. YKY yaklaşımı çeşitli biçimlerde ve tekniklerde gelişmekte olan ülkelere aktarılmış olsa da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bu değişimin temel hedefi olmuştur. Sonuçta birçok gelişmekte olan ülke, ademimerkeziyetçilik ve mali ayarlamalar yoluyla YKY reformlarının çeşitli düzeylerini uygulamıştır. Singapur ve Malezya gibi bazı gelişmekte olan ülkeler olumlu sonuçlar elde etmiş olsa da daha az gelirli ülkelerin çoğu için durum böyle değildir (Lee ve Haque, 2006). Bu bağlamda, YKY'ye yönelik eleştiriler, yalnızca gelişmiş dünyanın yeni bir disiplin olarak tam reform gündemini uygulayabileceğini göstermektedir. Sanayileşmiş dünyanın aksine, literatürün büyük kısmı, YKY'nin çeşitli nedenlerden dolayı çoğu gelişmekte olan ülkede uygulanabilir olmadığı konusunda görüş birliği içerisindedir (Sarker, 2006).

Bu eleştiriye ilişkin olarak, gelişmekte olan ülkelerin, ilkelerini aktarmalarına rağmen YKY reform paketini tam olarak uygulayamadıkları ve YKY literatürüne aykırı veya alakasız bir gündem uyguladıkları varsayılmaktadır (Polidano, 1999; Polidano ve Hulme, 1999). Dahası, Sarker ve Pathak (2000), gelişmekte olan ülkelerin kurumsal ve örgütsel mimarilerinin, bu ülkelerin YKY reformlarını başarılı bir şekilde uygulamasını engellediğini ileri sürmektedir. YKY reformlarının başarısını ve başarısızlığını etkileyen nedenleri analiz etmeye çalışan başka bir çalışmada, Sarker (2006), ekonomik kalkınma düzeyi, kamu yönetiminin yapısı, siyasi teşvikler ve devlet kapasitesi gibi ön koşulların YKY reformlarının başarısını veya başarısızlığını belirlediği sonucuna varmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin yapısıyla ilgili olarak, Ehsan ve Naz (2003), sanayileşmiş ülkelerin YKY paketini uygulamadaki başarısının, kamu sektörü, STK'lar ve özel sektör arasındaki ilişkiyi gerektiren piyasa odaklı yapıyla ilgili olduğunu ileri sürmektedir. Ancak, bu durum gelişmekte olan ülkelerde belirsizdir ve bu da onları reformları yürürlüğe koymada savunmasız hale getirir. Bu nedenle, Bale ve Dale (1998), gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin politik ve kültürel sistemlerinin farklılık göstermesi nedeniyle, YKY'nin gelişmekte olan dünyadaki

etkisinin sınırlı olabileceğini ve bu ülkelerdeki YKY reformlarının başarısız olma olasılığının yüksek olduğunu belirtmektedir.

Ferdousi ve Qiu (2013) tarafından yapılan bir çalışmada, gelişmekte olan dünyada YKY reformlarının başarısız uygulanmasının temel nedenlerinin, hükûmetin politik, kurumsal, teknik ve idari yetersizlikler, bürokratik olarak yenilikçi reformlara karşı direnç ve bağışçı kurumların reformları sürdürmedeki yetersizliği gibi kapasite sorunlarıyla ilişkili olabileceğini tartışmaktadır. Yazarlar bunun beklenen bir sonuç olduğunu vurgulamaktadır çünkü gelişmiş ülkelerin YKY reformlarını uygulamalarının nedeni, bu ülkelerin kalkınma düzeyi, hukukun üstünlüğü ve idari ve yönetim kapasitesi açısından farklı bir yapısal bağlama sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin kapasite sorunlarıyla ilgili olarak Oehler-Sincai (2008), uluslararası örgütler tarafından yönlendirilen YKY reformlarının uygulamalarının sanayileşmiş ülkelerden gelişmekte olan dünyaya aktarılması yönünde çabalar olmasına rağmen, bu politika ihracatının gelişmekte olan ülkelerin ekonominin makroekonomik yapısı, vergi sistemi, hiyerarşik yönetim, hesap verebilirlik ve şeffaflık süreçleri ve mali ve insan kaynakları kapasitesindeki idari yetersizliklerden kaynaklanan birçok başarısızlık yaşadığını vurgulamaktadır.

Turner (2002) tarafından Güney Asya Ülkeleri üzerine yapılan bir başka çalışması, her Güney Asya ülkesinin YKY gündemine farklı bir tepki verdiğini ve bu ülkelerin hevesli, temkinli ve yabancı olmak üzere üç kategoriye ayrılabileceğini ortaya koymaktadır. Yazar, YKY reformlarının uygulanmasında farklılıklar olduğunu savunmaktadır. Yazar ayrıca, YKY dostu ülkelerin en zengin ülkeler olduğu ve YKY'nin gerekliliklerinden yararlandıkları sonucuna varmaktadır. Yüksek gelirli ülkelerin aksine, YKY reformları fakir ülkelerde uygun değildir ve düşük beceriler ve bürokratik kapasite, kalkınma süreci ve sosyal yapı nedeniyle bu ülkelerde YKY'nin yıkıcı etkileri olabilmektedir (Turner, 2002).

YKY'nin gelecekteki beklentileri söz konusu olduğunda, Drechsler ve Kattel (2008), YKY'nin güncel ekonomik ve operasyonel koşullara uyum sağlayamaması nedeniyle güncelliğini yitirdiğini ve ölü bir varlık haline geldiğini savunmaktadır.

2.1.2.2. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yeni kamu yönetimi uygulamaları

YKY, kamu sektöründe yaşanan sorunlara özgün çözümler vaat etmiştir ve sonuç olarak, idari reformları uygulayan gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak kabul görmüş ve dünya çapında hızla yayılmıştır. Hood (1991), YKY reformlarının evrensel hale gelmesinin iki nedeni olduğunu ileri sürmektedir. Birincisi, kamu örgütlerinin idari zorluklarına çözümler getiren 'taşınabilirlik ve yayılma', diğeri ise siyasi tercihlerde yönetimsel dönüşümü sağlamaya çalışan 'siyasi tarafsızlık'tır. Birçok gelişmiş ülke, özellikle Anglosakson ülkeleri, öncelikle YKY'nin idari ve ekonomik reformlarını çeşitli şekillerde ve çeşitli nedenlerle uygulamaya koymuştur ve bunların hepsi hükûmetin ekonomideki rolleri ve büyüklüğü ile bağlantılıdır (Ömürgönülşen, 1997). Hiç kuşkusuz, daha önce de belirtildiği gibi OECD, Dünya Bankası ve IMF (Uluslararası Para Fonu) gibi uluslararası örgütler de kamu sektörünün yeniden tasarımı için reform teşviklerinin tanınması bağlamında hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde YKY değerlerinin yayılmasında önemli rol oynamıştır (Manning, 2001). Örneğin IMF ve Dünya Bankası, kredi başvurusunda bulunan ülkelerin yapısal uyum paketini benimsemeleri için YKY ilkelerini bir koşul olarak öne sürmüştür (Larbi, 1999). Hood (1995), YKY reformlarının birçok ülkede genel olarak kabul görmesine rağmen, ülkelerin içselleştirme düzeylerinin, her ülkenin gelişmişlik düzeyi, demografik yapısı ve idari kapasitesi nedeniyle reformların evrensel olmasını engellediğini iddia etmektedir. Başka bir deyişle, YKY ilkelerinin uygulanması ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir.

Reform çabalarının ilk yıllarında tüm ülkeler için benzer bir reform paketi sunulması ve bu doğrultuda bir kamu yönetimi oluşturulması amaçlanmış olsa da bu beklentinin gerçekleşmediği ve her ülkenin kendine özgü kamu yönetimi anlayışı nedeniyle farklı uygulamaların ortaya çıktığı deneyimlenmiştir. Bu farklılık özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde belirgindir. Başka bir deyişle, "tek beden herkese uyar" anlayışı hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilememiştir. Dahası, gelişmekte olan ülkelerin YKY gündeminin tüm paketini tam olarak kullanmadıkları, bunun yerine YKY reformlarının yalnızca sınırlı bir kısmını dikkate aldıkları ileri sürülmektedir (Polidano, 1999). Bu açıdan, YKY'yi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ayrı ayrı değerlendirmek gerekmektedir.

İngiltere, 1980'lerde Thatcher hükûmeti ile neoliberal politikaları benimseyerek kamu yönetiminde köklü reformlar başlatmıştır. “Next Steps Initiative (Sonraki Adımlar Girişimi)” programı, kamu hizmetlerini piyasalaştırma ve vatandaş odaklı bir yaklaşımla yeniden yapılandırma çabalarının merkezine getirmiştir (Howarth, 2001). Thatcher’ın reformları devlet müdahalesini azaltarak özelleştirme, mali disiplini sağlama ve vatandaş sözleşmeleri gibi yenilikleri içermekteydi. Bu reformlar, kamu harcamalarının azalması, performans yönetiminin geliştirilmesi ve teknolojik verimlilik artışı gibi olumlu sonuçlar doğurmuştur (Ferlie, 2001).

ABD, özellikle 1970'lerde ekonomik krizle birlikte kamu yönetiminde reformlara yönelmiştir (Held, 1984). Ronald Reagan'ın piyasa odaklı politikaları ve “Ulusal Performans İncelemesi” gibi girişimler, kamu sektörünü küçültmeyi, mali disiplin sağlamayı ve özel sektör tekniklerini benimsemeyi hedeflemiştir (Hughes, 2017). 1990'larda reformlar, performansa dayalı ödemeler ve daha az bürokrasi ile kamu güvenini artırmasına neden olmuştur (Pollitt ve Bouckaert, 2011). Başkan G. W. Bush döneminde ise sonuç odaklı yönetim ve piyasa mekanizmaları ön planda yer almıştır.

Fransa'da kamu yönetimi reformları, güçlü merkezî otoriteyi azaltarak yerel yönetimlere daha fazla yetki vermeyi hedeflemiştir (Lynn, 2006). 2001’deki Yeni Organik Kanun yasası, mali şeffaflık ve performans yönetimi odaklı reformlar getirmiştir (Corbett, 2010). Sarkozy döneminde kamu harcamalarını kontrol altına almak ve verimliliği artırmak için Fransız Kamu Politikaları Genel İncelemesi (RGPP) programı uygulanmıştır (Bezes ve Jeannot, 2013). Ancak, Fransa’nın merkezî yapısı, diğer ülkelere kıyasla daha sınırlı ilerleme sağlamıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2017).

Yeni Zelanda, kamu sektörünü özel sektör ilkelerine uygun şekilde dönüştürme konusunda kapsamlı reformlar gerçekleştirmiştir. 1980'lerde çıkarılan yasalarla, performans sözleşmeleri, tahakkuk esaslı muhasebe ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi gibi yenilikler hayata geçirilmiştir (Duncan ve Chapman, 2010). 2000'lerdeki reformlarla hesap verebilirlik artırılmış ve kamu hizmetlerinin etkinliği geliştirilmiştir. Ülke, OECD ülkeleri arasında en kapsamlı reformları uygulayan bir model haline gelmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2017).

Gelişmekte olan ülke örneklerine bakılacak olursa Singapur, YKY ilkelerini hızlı ve etkin şekilde benimseyen bir diğer ülke olarak öne çıkmaktadır. 1995'te başlatılan PS21 (Public Service for the 21st Century-21'inci Yüzyılın Kamu Hizmeti) programı, yenilik ve kaliteyi artırmayı amaçlamıştır (Becerra, 2013). Piyasa odaklı düzenlemeler, özelleştirme ve girişimcilik teşvikleri, kamu hizmetlerinin etkinliğini artırmada önemli bir rol oynamıştır. Reformlar, kamu yönetiminde özel sektörle uyumlu bir yapının benimsenmesine odaklanmış ve Singapur'u bu alanda örnek bir model haline gelmiştir (Sarker, 2006).

Bangladeş'te YKY reformları, 1993'te Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) desteğiyle başlamış, kamu hizmetlerinde verimliliği artırmayı hedeflemiştir. Özelleştirme, mali reformlar ve ademimerkeziyetçilik bu reformların temel unsurları olmuştur. Ancak, siyasi faktörler, bürokratik yapılar, yolsuzluk ve yetersiz uygulama süreçleri nedeniyle beklenen sonuçlar elde edilememiştir (Ferdousi ve Qiu, 2013).

Malezya'da YKY reformları, kamu sektöründe etkinliği artırmak ve hesap verebilirliği sağlamak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme, Kamu-Özel Ortaklığı, Toplam Kalite Yönetimi ve Değiştirilmiş Bütçeleme Sistemi gibi yenilikler öne çıkmıştır (Alam Siddiquee, 2006). Hükûmet, kamu kurumlarını daha küçük ve özerk birimlere dönüştürerek, mali yükü azaltmayı ve performansı artırmayı hedeflemiştir.

Güney Afrika'da ise YKY reformları, maliyet düşürme, özelleştirme ve performansa dayalı yönetim odaklı olmuştur. Ajanslaşma modeliyle kamu kurumlarının yapısı değiştirilmiş, performans sözleşmeleri ve bağımsız ajanslar hayata geçirilmiştir. Özelleştirme, ekonomik büyümeyi teşvik etmek ve kamu sektöründeki yükleri hafifletmek için önemli bir araç olmuştur (Cameron, 2009).

Diğer gelişmekte olan ülkelerde, YKY reformları genellikle yerelleşme, özelleştirme ve performans yönetimi üzerine yoğunlaşmıştır. Sri Lanka yerelleşmeye, Filipinler özelleştirme ve e-devlet uygulamalarına önem vermiştir. Afrika ülkeleri ise kamu istihdamını azaltma, performans yönetimi ve kullanıcı ücretleri gibi yöntemlerle reform yapmaya çalışmıştır (Samaratunge ve Bennington, 2002). Ancak, uluslararası kuruluşların baskısıyla uygulanan bu reformlar, genellikle yapısal sorunlar ve siyasi

zorluklarla karşılaşmıştır (Haque, 2003). Birçok ülke, YKY yaklaşımlarını uygulamış, ancak bu reformların başarısı belirli ön koşullara bağlı olmuştur. Sarker (2006), YKY reformlarının başarılı olabilmesi için ekonomik kalkınma, iyi işleyen bir piyasa sistemi, devlet kapasitesi, siyasi taahhüt ve hukukun üstünlüğü gibi faktörlerin önemine vurgu yapmıştır.

Gelişmiş ülkelerde YKY reformları genellikle başarılıdır; çünkü bu ülkeler iyi işleyen piyasalara, kurumsal kapasiteye ve hukukun üstünlüğüne sahiptir. Bunun yanı sıra, siyasi taahhüt ve liderlik, reformların uygulanabilirliğini desteklemiştir (Kazan, 2022). Gelişmekte olan ülkelerde ise bu reformlar genellikle yetersiz kalmıştır. Zayıf kamu yönetimi kapasitesi, mali ve idari sistemlerin eksikliği, aşırı merkeziyetçi yönetim anlayışı, bürokratik direnç ve kısa vadeli siyasi çıkarlar reformların etkisiz olmasına neden olmuştur. Örneğin, özelleştirme çabaları sosyal hizmetlerin kalitesini düşürmüş ve ekonomik sorunları çözmede yetersiz kalmıştır (Kazan, 2022). Lee ve Haque'nin (2006) vurguladığı gibi özellikle Singapur gibi ülkelerde güçlü siyasi bağlılık, reformların başarısına katkıda bulunurken, Bangladeş ve birçok Afrika ülkesinde bu eksiklikler reformların başarısızlığını belirleyen faktörler olmuştur.

2.2. Yerelleşme Kavramı

Yerelleşme, modern kamu yönetimi anlayışının temel taşlarından birini oluşturan, devletin merkeziyetçi yapısından uzaklaşarak yerel düzeydeki yönetim birimlerine yetki ve sorumluluk devri sağlayan bir süreçtir ve YKY'nin temel ilkeleri arasında yer almaktadır. Bu süreç, toplumsal, ekonomik ve siyasal kararların bireylere ve yerel yönetimlere en yakın düzeyde alınmasını amaçlayan bir yapıya dayanır. Ancak "yerelleşmenin anlamı zamanla değişmiş ve 1980 sonrası YKY anlayışıyla birlikte daha geniş bir çerçeveye oturmuştur" (Gökçe ve Turan, 2008:178).

J.S. Mill, yerel yönetim ve yerelleşmenin önemini yalnızca hizmet sunumuyla sınırlı görmeyerek demokrasinin temel taşı olarak değerlendirmiştir. Mill'e göre, yerel halkın karar alma süreçlerine aktif katılımı ve kendilerine sunulan hizmetler üzerinde söz sahibi olması sağlanmalıdır. Bu süreç, yerel halkın daha özgür ve bilinçli bireyler haline gelmesini destekler. Sonuç olarak, yerel halkın siyasi bilinci ve katılımı

artarken, daha özgür ve demokratik bir toplum inşa edilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2006). Ayrıca, "yerel yönetimler ve yerelleşme olgusu, ülke siyasetine katılmak isteyen bireyler için birer "demokrasi okulu" işlevi görür. Birçok siyasetçi, yerel yönetim birimlerinde görev alarak tecrübe kazanır ve daha büyük sorumluluklara hazırlanır" (Koçak, 2013:9).

Yerelleşme kavramının tarihsel kökenleri, devlet altı örgütlenmelerin devlet müdahalesi karşısında korunması ve siyasal, toplumsal, ekonomik kararların bireylere en yakın düzeyde alınması düşüncesine dayanmaktadır (Coşkun, 2007). Geleneksel yerelleşme, merkezî yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımı olarak tanımlanırken, modern yerelleşme kavramı çok daha kapsamlı hale gelmiştir. Bugün yerelleşme, yalnızca yerel yönetimlere değil, aynı zamanda yarı özerk kurumlar, STK'lar, gönüllü kuruluşlar ve özel sektör gibi farklı aktörlere de yetki ve sorumluluk devrini içeren bir süreçtir. Bu yeni anlayış, dağıtım, özelleştirme ve sivilleşme gibi politikaların benimsenmesiyle desteklenmektedir (Eryılmaz, 1995). Modern yerelleşme, devletin bürokratik yapısından sıyrılarak, esnek ve dinamik bir yönetişim modeline dönüşümünü simgelemektedir (Övgün, 2010).

Yerelleşme, birçok avantaja sahiptir. İlk olarak, yerel yönetimler, halkın ihtiyaçlarına daha yakın oldukları için hizmetlerin fonksiyonlarını artırma konusunda daha başarılı olabilirler. Ayrıca, katılımın artırılması ve denetimin kolaylaştırılması gibi demokratik değerlerin güçlenmesi sağlanır. Yerelleşme, aynı zamanda merkezî yönetim üzerindeki yükü hafifletir ve yerel düzeyde sağlıklı karar alma yetisi ile halkın katılımını artırır (Uysal ve Atmaca, 2018).

Ancak, yerelleşme aynı zamanda bazı dezavantajları da beraberinde getirebilmektedir. Özellikle kaynaklar arasındaki eşitsizlik, yerel yönetimlerin kapasite farklılıkları ve politik istikrarsızlık gibi sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezî yönetimin etkisinin zayıflamasına yol açabilir ve ulusal düzeydeki politikaların etkinliğini sınırlayabilir. Merkeziyetçi yönetim anlayışını savunanlar, yerelleşmeyi bazen küresel sömürgeciliğin iktidarlara yönelik yerleşme politikası olarak değerlendirmiştir (Güler, 2002).

2.2.1. Yerelleşme Çeşitleri

Siyasi yerelleşme, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde yeterli otonomi elde etmesi, halkın yerel yöneticiler üzerinden kendi ihtiyaç ve taleplerini daha gür bir şekilde dile getirmesi anlamına gelir. Bu kavram, siyasi otoritenin yerel düzeye aktarılması ve yerel yönetimlerin kendi bölgelerinde kararlar alarak bu kararları uygulama yetkisine sahip olmasıyla öne çıkar. "Siyasi yerelleşme, halkın seçtiği yerel temsilciler aracılığıyla, karar alma süreçlerine katılım imkânı tanımaktadır ve böylece demokrasiyi güçlendirmektedir" (Sezer ve Büyükpınar, 2021:85).

Siyasi yerelleşmenin en önemli yönlerinden biri, yerel yönetimlerin halk tarafından seçilen temsilcilerinin kamusal alanda karar almasını ve bu kararların uygulanmasını sağlamaktır. Bu süreç, halkın kendi temsilcilerini seçme ve onları yerel düzeyde karar almaya davet etme hakkını pekiştirir. Siyasi yerelleşme, yerel yönetimlerin yerel halkın tercihlerine duyarlı olmasını sağlamak için hayati bir öneme sahiptir. Çünkü "seçmenler, yerel yöneticilerini yakından tanıma fırsatı bulur ve yerel yönetimlerin alacağı kararlarla doğrudan etkileşimde bulunmaktadırlar" (Adamolekun, 1991:71).

Siyasi yerelleşme, aynı zamanda hesap verebilirliği artırır. Halk, periyodik seçimlerle yerel yöneticilerini seçer ve bu yöneticilerin kararlarını izler. Bu süreç, temsilcilerin kendi seçmenlerine karşı sorumluluğunu artırır. Yerel yönetimlerin alacağı kararların halkın ihtiyaçları ve istekleri doğrultusunda olması gerektiği için, seçmenlerin gerçek zamanlı olarak karar süreçlerine dâhil olmaları, yerel yöneticilerin dikkatli ve sorumlu hareket etmelerini teşvik eder. Siyasi yerelleşme, yerel yönetimleri daha duyarlı, hesap verebilir ve şeffaf kılmaktadır (Büyükpınar, 2021).

Siyasi yerelleşme, merkezî yönetimlerin yerel yönetimlere olan müdahalesini sınırlayarak yerel düzeyde özgürlük ve bağımsızlık sağlar. Bu durum, yerel yönetimlerin kendi bölgelerinin özgül ihtiyaçlarına uygun politikalar geliştirmelerine olanak tanır. Halkın yerel düzeydeki kararlarla doğrudan bağlantı kurmasına ve kendi hayatlarını doğrudan etkileyen politikaları şekillendirmelerine fırsat vermektedir (Büyükpınar, 2021). Siyasi yerelleşme kavramı Türkiye'de her dönemde çekince ile karşılanmıştır. Türkiye 1988 tarihinde imzalamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler

Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine çekinceler koymuştur ve bu çekincelerin temelini ise genel olarak siyasi yerelleşme olgusu oluşturmaktadır.

İdari yerelleşme kavramı, merkezî yönetimin yetki ve sorumluluklarını yerel düzeydeki yönetim birimlerine devretme sürecini ifade eder. Bu süreç, yerel yönetimlerin kamusal hizmetleri dinamik ve zamanın şartlarına uygun sunabilmesi için gerekli olan yetki, sorumluluk, yönetim ve mali kaynakların merkezî hükûmetten alt birimlere, yerel yönetimlere ve bazen de yarı özerk otoriteler veya özel sektöre aktarılmasını kapsar (Sezer ve Büyükpınar, 2021). "İdari yerelleşme, genellikle üç ana başlık altında incelenmektedir: Yetki genişliği (Deconcentration), yetki devri (Delegation) ve Devolüsyon" (Yusoff vd., 2016:697).

Yetki Genişliği (Deconcentration): Merkezî yönetimin yetkilerini taşra birimlerine devretmesidir, ancak burada karar alma ve uygulama yetkisi yine merkezî yönetimin kontrolündedir. Taşra birimleri, merkezî yönetim adına uygulayıcı olarak hareket eder, ancak son kararı merkezî yönetim alır. Bu durum, idari yerelleşmenin en zayıf biçimi olarak kabul edilir. Üniter devlet modellerinde daha yaygın olan bu tür yerelleşme, "merkezî yönetimin gücünü tam olarak kaybetmeden yerel birimlere daha fazla işlevsellik kazandırmayı amaçlar" (Hossain, 2007:4).

Yetki Devri (Delegation): Yerelleşmenin daha kapsamlı bir türü olup, merkezî idareden yerel idarelere veya yarı özerk kuruluşlara karar alma ve kamu hizmetlerinin yönetim sorumluluğunu aktarır. Burada, bazı sorumluluklar yerel birimlere verilse de merkezî yönetimin denetimi ve gözetimi devam eder. Örneğin, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM), Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) ve meslek örgütleri gibi kurumlar, merkezî idarenin denetimi altında olup, kendi kararlarını alıp uygulayabilmektedirler (ILO, 2001). Bu tür yerelleşme, yerel yönetimlerin yetkilerini artırırken, merkezî yönetimin kontrolünü tamamen kaybetmeden bu süreci yönetmesine olanak tanır.

Devolüsyon (Devolution): En güçlü idari yerelleşme biçimi olarak kabul edilir (Yavuz, 2022). Bu modelde, "merkezî yönetimin yetkileri ve sorumlulukları yerel yönetimlere tamamen devredilir ve yerel yönetimler kendi başlarına bağımsız kararlar alabilme

yetkisine sahip olur" (Work, 2002:7). Yerel yönetimler, kendi bölgelerindeki kamu hizmetlerini tam anlamıyla yönetebilir ve merkezî hükûmetle olan ilişki daha çok denetimsel bir düzeyde kalır (Hossain, 2007). Bu süreç, özgürlük, bağımsızlık ve özerklik gibi kavramları pekiştirmektedir.

İdari yerelleşmenin temel amacı, yerel yönetimlerin daha bağımsız ve etkin bir şekilde çalışabilmelerini sağlamaktır. Yerel yönetimler, kendi bölgelerindeki halka daha yakın olduklarından, hizmetlerin kalitesini artırma ve halkın ihtiyaçlarına daha uygun çözümler üretme konusunda daha başarılı olabilirler (Büyükpınar, 2021).

İdari yerelleşme, ayrıca sosyal adalet ve demokratik katılım açısından da önemlidir. Yerel düzeyde karar alma yetkilerinin artması, vatandaşların yönetime katılımını teşvik eder ve demokratik sorumluluklarını artırır. İnsanlar, kendi yaşamlarını doğrudan etkileyen kararların alındığı süreçlere daha fazla katılma fırsatına sahip olurlar (Sezer ve Büyükpınar, 2021).

Mali yerelleşme, yerel yönetimlerin finansal özerkliklerini artırmayı ve gelir kaynaklarını çeşitlendirmeyi amaçlayan bir süreçtir. Bu süreçte, yerel yönetimlerin merkezî hükûmete olan mali bağımlılıklarını azaltarak, kendi gelirlerini artırmalarını sağlayacak politikalar geliştirilir. "Bu tür bir yerelleşme, genellikle yerel vergiler oluşturulması, merkezî idareden yapılan transferlerin arttırılması ve merkezî hükûmetin vergi toplama yetkilerinin yerel yönetimlere devri gibi farklı kurumsal ve yapısal reformlarla şekillenir" (Falleti, 2005:329). Yerel yönetimlerde mali yerelleşmelerinin sağlanabilmesi için: gelir artışı ve kaynak yönetiminin sağlanması, mali özerklik tanınması, yatırım kapasitelerinin arttırılması ve gerekli özelleştirmelerin yapılması için uygun zemin hazırlanması gerekmektedir.

Gelir Artışı ve Kaynak Yönetimi: Mali yerelleşme ile yerel yönetimler, kendi kaynaklarını etkin bir şekilde kullanarak gelirlerini artırabilirler. Bu, merkezî idarenin onayına veya kararına gerek kalmadan, yerel yönetimlerin daha bağımsız bir şekilde kendi mali kaynaklarını yönetmesini sağlar. Böylece, yerel yönetimler daha istikrarlı ve sürdürülebilir bir finansal yapı kurarak, hizmetlerin kalitesini ve kapsamını artırma fırsatı bulurlar (Çoban ve Balıkçıoğlu, 2020).

Mali Özerklik: Yerel yönetimlerin mali bağımsızlıklarını kazanmaları, onları yalnızca merkezî idarenin sunduğu transferler veya bütçe onayına bağımlı olmaktan kurtarmaktadır. Böylece, "yerel yönetimler gelirlerini dinamiklerine göre oluşturabilir ve borçlanma kapasitelerini artırarak yatırım yapabilirler" (Work, 2002:8). Bu da yerel yönetimlerin kendi ölçeklerinin üzerinde projeler geliştirmelerine olanak tanır ve bu projelerle sosyal, ekonomik ve altyapısal kalkınmayı teşvik eder.

Yatırım Kapasitesinin Artırılması: Mali yerelleşme sayesinde yerel yönetimler, dış kaynaklardan daha fazla faydalanarak büyük yatırımlar yapabilme kapasitesine ulaşabilirler (Çoban ve Balıkçıoğlu, 2020). Hinterlantlarını genişletme ve yerel kalkınmayı teşvik etme noktasında daha fazla imkân bulurlar. Bu, yerel yönetimlerin sadece hizmet sunumu değil, aynı zamanda yerel ekonomik kalkınma ve sosyal refah açısından da daha etkin olmasını sağlar (Türkoğlu, 2013).

Ekonomik yerelleşme, devletin tekelinde bulunan mal ve hizmetlerin özel sektöre devredilmesi ve bu hizmetlerin özel sektör aracılığıyla sunulması sürecini ifade etmektedir (Rondinelli, 1999). Bu süreç, devletin bazı sorumluluklarını topluluklar, kooperatifler, STK'lar ve özel işletmeler gibi aktörlere devretmesini içerir. Ekonomik yerelleşme, aynı zamanda ekonomik liberalleşme, piyasa kalkınma politikaları ve sivilleşme gibi kavramları da beraberinde getirmektedir. Bu yönüyle, devletin ekonomideki rolünü azaltırken, piyasa mekanizmasının etkinliğini ve rekabeti artırmayı amaçlar. "Ekonomik yerelleşme, daha çok özelleştirme ve deregülasyon gibi iki ana başlık altında incelenmektedir" (Rondinelli, 1999:4).

Özelleştirme: Devletin sahip olduğu kamusal varlıkları, taşınır ve taşınmaz malları özel sektöre devretmesidir. Bu süreç, devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesini ve piyasa temelli çözümlere yönelmesini sağlar (Sarıkamış, 2005). "Özelleştirme, yalnızca kamu varlıklarının satışını değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla sağlanmasını da kapsar" (Rondinelli, 1999:4).

Özelleştirme, devletin daha önce tekelinde bulunan hizmetlerin ve mal üretiminin özel sektöre devredilmesiyle daha rekabetçi bir ortam yaratır. Örneğin, devletin sağladığı altyapı hizmetleri, sağlık, eğitim, enerji gibi kamu hizmetleri, özel sektöre sunulabilir.

Bu, özelleştirilmiş kamu hizmetlerinin piyasadaki özel şirketler tarafından daha iyi yönetilmesi gerektiği fikrine dayanır (Rondinelli, 1999).

1980 sonrasında neoliberal politikaların etkisiyle, devletin ekonomik alandaki müdahalesi büyük ölçüde azaltılmış ve birçok kamu işletmesi özel sektöre devredilmiştir (Sarıkamış, 2005). Özelleştirme, verimlilik, rekabet ve özel sektörün daha hızlı adaptasyonu gibi avantajları sunduğu için hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak tercih edilmiştir (Rondinelli, 1999).

Deregülasyon: Özel sektör üzerindeki yasal kısıtlamaların kaldırılması veya gevşetilmesi sürecidir (Steger ve Roy, 2021). Bu, özellikle devlet tekelindeki hizmetlerin özel sektöre devredilmesi ve bu sektörlerin daha fazla rekabete açılması anlamına gelir. Deregülasyon, özel sektörün devlet müdahalesi olmaksızın daha serbest bir şekilde faaliyet göstermesini sağlamayı amaçlamaktadır (Rondinelli, 1999).

Özellikle hizmet sektörü (enerji, ulaştırma, iletişim vb.) gibi alanlarda, devletin düzenlediği ve denetlediği faaliyetlerin özel sektöre açılması, daha düşük maliyetli, yenilikçi ve kaliteli hizmetler üretmeyi hedeflemektedir (Şenses, 2009; Yeldan, 2002). Deregülasyon, aynı zamanda rekabetin arttığı bir ortamda, hizmet sunumunda daha iyi sonuçlar elde edilmesini sağlamaktadır (Sezer ve Büyükpınar, 2021). Örneğin, devletin elektrik, su ve ulaştırma sektörlerindeki tekelinin sona erdirilmesi ve bu alanların özel sektöre açılması, daha kaliteli hizmetlerin ortaya çıkmasını sağlayabilir.

Deregülasyon, aynı zamanda iş gücü piyasasında daha fazla esneklik yaratır ve iş gücü mobilizasyonunu kolaylaştırır. Bu da yerel yönetimlerin özel sektörle iş birliği yapmasını sağlayarak, yerel hizmetlerin kalitesini arttırırken maliyetlerde düşüş sağlayabilmektedir. Özelleşme ve deregülasyonun etkileri aşağıda sıralanmaktadır;

1. Ekonomik Verimlilik: Özelleştirme, kamu işletmelerinin daha verimli ve karlı hale gelmesini sağlayabilir. Özel sektör, genellikle daha fazla rekabet, yenilikçilik ve verimlilik getirir. Bu da daha kaliteli ve düşük maliyetli hizmetlerin sunulmasına olanak tanır.
2. Finansal Yükün Azalması: Özelleştirme ile devletin üzerindeki mali yük hafifler. Kamu hizmetlerinin özel sektöre devri, devletin yatırım yapma, kaynak ayırma ve borçlanma

gibi finansal yükümlülüklerini azaltabilir. Bu, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını daha verimli kullanabilmesine olanak tanır.

3. Piyasa Temelli Hizmet Sunumu: Özelleştirme ve deregülasyon, hizmetlerin piyasa temelli bir yapıya kavuşmasını sağlar. Kamu hizmetlerinin ve altyapısının özel sektöre devri, daha fazla rekabet ve yenilik getirebilir.
4. Sivilleşme ve Yerelleşme: Ekonomik yerelleşme, yalnızca kamu sektörü değil, aynı zamanda STK'lar, kooperatifler ve yerel işletmeler gibi aktörlerin de hizmet sunmasına olanak tanır. Böylece, yerel halkın ihtiyaçlarına daha yakın çözümler üretilir ve yerel toplulukların kendilerini ifade etme şansı artar. Bu süreç, aynı zamanda sivilleşme ve demokratikleşme adına da önemli adımlar atılmasını sağlar.
5. Toplumsal Eşitsizlikler: Öte yandan, özelleştirme ve deregülasyon, toplumsal eşitsizlikleri artırabilir. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, düşük gelirli grupların bu hizmetlere erişiminde zorluklar yaratabilir. Bu nedenle, özelleştirilen sektörlerdeki denetimler ve sosyal güvenlik önlemleri önemlidir.
6. Yerel Ekonomilerin Güçlenmesi: Özelleştirme ile yerel yönetimler, kendi yerel ekonomilerini daha iyi yönetebilir ve yerel girişimciliği teşvik edebilir. Yerel yönetimler, yerel şirketlerle ortaklıklar kurarak ekonomik büyümeyi ve istihdam yaratmayı sağlayabilirler (Özcan ve Çilenger, 2020).

2.2.2. Subsidiarite Kavramı

Subsidiarite, yerellik, ikincil olma, yardımcı olma gibi anlamlar taşır. Kavram olarak, bir eylemi, davranışı veya kurumu desteklemeyi ve güçlendirmeyi ifade etmektedir. Subsidiarite, Türkçeye "ikame" ya da "yetki ikamesi" olarak da çevrilebilir (Şan, 2007:62).

1980 sonrası dönemde küreselleşme ile birlikte hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kentler hızlı bir dönüşüm geçirmiştir. Bu "dönüşümün en belirgin özelliği, sermayeyi destekleyen politikaların ön plana çıkması olmuştur. Küreselleşme süreci, kent yönetimlerinin yalnızca ulus-devletin sorumluluğundan çıkıp, çokuluslu ve uluslararası örgütlerle iş birliği içinde yönetilmesini gündeme getirmiştir" (Şengül, 2002:128). "Neoliberal politikalarla birlikte, globalleşme ve yerelleşme olguları da önemli bir gelişim göstermiştir" (Olgun, 2007:111). "Globalleşme, "global düşün, yerel davran" gibi bir yaklaşımı temsil eder ve küresel bir politika izlemesine rağmen yerel koşullara göre davranma ilkesine dayanır" (Olgun, 2007:111).

> Yerelleşme kavramı, küreselleşmenin etkisiyle yeniden şekillenmiş ve "yeni yerelleşme" olarak adlandırılan bir olgu ortaya çıkmıştır. Klasik yerelleşme, merkezî idareden yerel yönetimlere görev ve yetki aktarımını ifade ederken, yeni yerelleşme modelinde yetkiler, sadece yerel yönetimlere değil, taşra kuruluşları, yarı-özerk kurumlar, vakıflar ve şirketlere de aktarılmaktadır (DPT, 2001:10-2).

Bu yeni yerelleşme süreci, yerel halkın yönetime katılımını sağlayarak demokrasiyi geliştirmeyi hedeflerken, aynı zamanda yerel despotizmin ortaya çıkma riskini de taşır. Ancak "yerelleşme, günümüzde global bir değer olarak kabul edilmektedir ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerelleşmenin anayasal ve yasal güvence altına alınmasını savunmaktadır" (Olgun, 2007:112).

"Subsidiarite ilkesi, hizmetlerin en yakın birim tarafından yerine getirilmesini savunur. Bu ilkeye göre, sadece yerel düzeyde etkin bir şekilde yerine getirilemeyen hizmetler daha üst birimlere devredilir" (Kaya, 2003:44). "Yerel yönetimler açısından, büyük ölçekli birimlerin yetki ve sorumlulukları, daha küçük ölçekli birimler dikkate alınarak yeniden belirlenmeli ve yönetim halkla daha yakınlaştırılmalıdır" (Arıkboğa, 1998:19).

"Subsidiarite ilkesi, ekonomik etkinlik kaybı olmadan yönetim faaliyetlerinin en alt düzeyde yürütülmesini amaçlamaktadır. Temelde, bireylerin veya alt idari birimlerin, kendi girişimleriyle gerçekleştirebileceği işleri devletin müdahalesi olmadan yürütmesi gerektiğini savunur. Bu, ilkenin liberal devlet anlayışına yakın olduğuna işaret eder" (Eryılmaz, 2006:79-80).

"Hizmette yerellik ilkesi, merkezî ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımını düzenler. Merkezî yönetim, yerel düzeyde yerine getirilemeyen hizmetleri üstlenebilir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bu ilke, "Kamu sorumlulukları genellikle vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılacaktır." şeklinde ifade edilmiştir" (Eryılmaz, 2006:80).

Sonuç olarak, subsidiarite, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve hizmetlerin halka daha yakın bir şekilde sunulmasını amaçlayan bir yönetim ilkesidir. Ancak, merkezî yönetimin de bazı görevleri yerine getirmeye devam etmesi gerektiği unutulmamalıdır.

“Merkezî yönetim, yerel yönetimlerin denetimi, koordinasyonu ve hukuka uygunluk gibi işlevleri üstlenmelidir” (Olgun, 2007:115).

2.3. Yeni Kamu Yönetimi ve Yerelleşmenin Uygulanması

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde operasyonel faaliyetler için hem politika geliştirme hem de politika yürütmede yöneticiler için daha fazla özgürlük alanı açılması ve yöneticilerin yönetmesine izin verilmesi gerekmektedir. Yönetim genelindeki operasyonel faaliyet standartlarının gevşetilmesi veya kaldırılması bu anlamda önem arz etmektedir. Operasyonel yönetim standartları, operasyonel araçların kullanımında uygulanmakta böylece insan kaynakları ve organizasyon yapısı, finans (bütçeleme ve muhasebe), iç denetim, iletişim, konaklama, gayrimenkul ve tesisler (üretim, güvenlik, ulaşım, vb.) ve bilgi tedariğinin sağlanmasını gerektirmektedir (OECD, 2010).

Uygulamanın politika geliştirmeden ayrılması: Küçük ölçekli bağımsız mesafede olan kurumlarda gerçekleşmelidir. Kurumlar bakanlıklardan ayrı, kendi mali idarelerine ve bütçeye sahip olmalıdır. Mali idare tahakkuklara dayalı olmalı ve çıktı birimi başına maliyet hakkında fikir vermelidir. Ölçülen çıktıya dayalı olarak yürütme mekanizmasının yönlendirilmesi ve kontrolü: “Her kurumun tüm çıktılarını tanımlamasını ve çıktıları ölçmek için nicel göstergelerin geliştirilmesini gerektirmektedir. Kurum bütçeleri çıktı hedeflerine ve çıktı birimi başına maliyetlere dayanmalıdır. Geriye dönük olarak, kurumlar çıktı hedeflerinin gerçekleştirilmesinden sorumlu tutulur ve düşük performans durumunda mali yaptırımlar uygulanabilmektedir” (Çiner ve Karakaya, 2024:215). Ayrıca “Bütçe, parlamentoya ve kamuoyuna idarelerin neyi başarmak istediğini bildiren bir politika belgesi mahiyetindedir” (Usta, 2014:16).

Yeni kamu yönetimi anlayışı serbest piyasa temelli bir sistem tarzı olup bürokraside ve piyasada merkezî yönetimin minimize edilerek denetmenlik rolüne bürünmesini odak noktası haline getirmiştir. Böylece merkezî yönetimin asli unsurları olan eğitim, sağlık, güvenlik gibi işlevleri haricinde olan yönetsel birimleri özerkleştirmek bağımsız hale getirme gayesi içerisindedir. “Serbest piyasa ekonomisinin getirdiği

özellikleri devletin tüm organlarına yayarak maksimum fayda minimum zarar mantığıyla ilerlemesini sağlamak amaçlanmaktadır" (Yıldırım, 2010:840).

Bu konuda en büyük fayda, merkezî yönetimin dışında yer alan bağımsız kurum ve kuruluşların başında yer alan belediye yönetimlerini etkilemektedir. Anayasa ve kanunlarda belirtilen niteliklerde özerk ve yerinden yönetim esası alınan belediyeler kendi mali ve bütçe organizasyonlarını yerine getirerek maksimum fayda kapasitesine ulaşabilmesi öngörülmektedir. Fakat uygulamadaki eksiklikler, geleneksel örgütlenmeler, yeniliklere kapalılık, jeopolitik ve coğrafik etmenler bu durumu sekteye uğratabilmektedir (Sobacı, 2009).

Geleneksel tip yerel yönetim anlayışı başkanlara bağımlı olup sistemsel olarak gerekli gelişimi gösterememektedir. "Seçimden seçime yapılan işler maksimum faydaya yönelik değil daha çok oy kaygısına dayalı çerçevede ilerlemektedir. Kavramsal açıdan özerklik birçok alanda yerel yönetimleri özgür kılmakta ve bu özgürlüğün sınırlarını oy kaygısına dayanan seçilmiş organların elinde bulundurmaktadır" (Lamba, 2015:128).

Yeni kamu yönetimi teorisine göre, bürokratlar kendi çıkarlarını artırmaya ve elde etmeyi isteyen aktörlerdir. Bu nedenle kamu çıkarına karşın kendi çıkarlarından daha üstün tutmaktadır bu nedenle bürokratlar kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmektedirler. Bu durum adalet, eğitim, sağlık, güvenlik gibi devletin en temel hizmet sağlayıcısı olduğu durumları bile etkilemektedir. Kamuoyunda güvensizlik oluşturmakta, kritik eylemlerde devletin değil çıkar gruplarının yanında yer almasına sebep olabilmektedir. Bürokratlar kendilerini devletin kendileriyle var olduğunu ve devlet düzeninin onlar olmadan işleyemeyeceği kanılarına varmaktadırlar. Sonuç olarak bürokrasideki üst düzey yöneticilerinin statüleri artmakta, yönetenlerin oligarklaşması meydana gelmektedir. Torpil ve kayırmacılık sistemi egemen hale gelerek yeni yönetici sınıfın liyakatsiz olmasına zemin hazırlamaktadır (Kofoğlu, 2018).

Yerel yönetimler açısından da benzer durum söz konusudur. Her ne kadar seçimle işbaşına gelen bir yönetici olsa da bir veya birkaç defa seçildiğinde akraba ve yandaş

kayırmacılığı yaparak iktidarını seçimde ona destek olan kişi veya gruplarla paylaşmaktadır. Yine yerel yönetimlerin büyük veya küçük çaplı organizasyonlarının başına geçirilen bu kişi veya gruplar liyakatsiz ve verimsiz olarak nitelendirilmektedir. Yönetimsel anlamda bürokratların oligarklaşması ne kadar tehlike arz ediyor olsa da yerel yönetimler açısından da bu durum en az bürokratlarınki kadar tehlike arz etmektedir (Özer ve Erdem, 2022).

YKY anlayışının teorik temellerinden biri, özel sektör yönetim yaklaşımını kamu yönetiminden üstün gören ve özel sektör tarzı yönetim tekniklerini inceleyen bir yaklaşım olan yönetim ideolojisi teorisidir (İşletme Yönetimi). YKY anlayışıyla bütünleşen bu teori, kamu yönetiminde piyasalaştırma, ticarileştirme, rekabet, özelleştirme, tercih, kalite standartları, stratejik yönetim, sözleşme, performans ölçümü ve değerlendirmesi gibi ilkeleri vurgular (Sobacı, 2009).

YKY teorisinden etkilenen ve buradan yola çıkan kamu sektöründe radikal değişimler yaşanmıştır. Bu süreçte, etkilenen ülkeler ve hükûmetler; rekabet, reform, parasal değer, müşteri sorumluluğu, sözleşme, süreçlerin ademimerkeziyeti, kamu birimlerinin yeniden yapılandırılması, insan kaynakları yönetimi, yerelleştirme ve reform, yeni yönetim, yöntemler, bilgi ve performans sistemleri gibi birçok yeni kavramlarla karşılaşmıştır. Bu dönüşüm, pazar ve devlet, yönetim ve bürokrasi, yönetim ve vatandaş, bürokrasi ve vatandaş ilişkileri ve etkileşimlerinde önemli değişikliklere yol açmıştır (Özer, 2012).

Yerellik ilkesinin anlaşılmasında önemli bir nokta, bu ilkenin hangi alanlarda uygulanabileceği ve hangi seviyelerde etki yaratacağıdır. Yerellik ilkesinin uygulanabileceği üç ana alan, özelleştirme, yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı ve uluslararası ilişkiler olarak belirlenebilir (Hooghe ve Marks, 2001). Bu alanlar, yerellik ilkesinin pratikte nasıl işleyeceğini ve hangi düzeylerde etki göstereceğini anlamamıza yardımcı olmaktadır.

Özelleştirme ve Piyasa Yerelliği: İlk alan, özelleştirme ile ilgilidir. Özelleştirme, kamu sektörü ile özel sektör arasında görev ve sorumlulukların paylaşılması sürecidir. Bu süreçte devletin bazı kamu hizmetlerini özel sektöre devretmesi söz konusu olur. Bu

durum, "özellikle devletin tekelinde bulunan hizmetlerin ve altyapıların özel sektör aracılığıyla sunulmasını sağlar. Bu tür bir yerelleşme piyasa yerelliği olarak da adlandırılmaktadır" (Maccormick, 1997:350). Piyasa yerelliği, yerel hizmetlerin sağlanmasında özel sektörün daha fazla yer aldığı bir yapıyı ifade eder. Özelleştirme, hizmetlerin piyasada daha etkin bir şekilde sunulmasına olanak tanır, çünkü özel sektör, genellikle daha verimli ve yenilikçi bir şekilde hizmet üretme kapasitesine sahiptir. Ayrıca, bu tür bir yerelleşme, devletin yükünü hafifleterek, yerel yönetimlerin hizmet sunumunu daha esnek ve ihtiyaçlara göre özelleştirilmiş şekilde yapmasına da olanak sağlar (Hooghe ve Marks, 2001).

Merkezî Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Yetki Paylaşımı: İkinci alan, ülke içindeki merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve sorumluluk paylaşımıdır. Bu durumda yerellik ilkesi, devletin genel yönetim yapısını temel alır ve yerel yönetimlere belli bir özerklik tanınarak karar alma süreçlerinde daha fazla söz hakkı verilir. Yerel yönetimler, merkezî yönetimden belirli yetkiler devralarak, kendi bölgelerindeki hizmetleri daha verimli ve hedef odaklı bir şekilde sunar (Oates, 1972).

Bu bağlamda yerellik ilkesinin uygulanması, yönetsel yerelleşme olarak tanımlanabilir. Burada, merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasında bir yetki paylaşımı söz konusudur. Örneğin, sağlık hizmetleri, eğitim, ulaşım ve altyapı gibi temel kamu hizmetlerinin yerel düzeyde sunulması, yerel yönetimlerin sorumluluğuna devredilmesi, bu tür bir yerelleşmeye örnek olarak gösterilebilir. Bu süreç, yerel halkın ihtiyaçlarının daha iyi karşılanmasını ve yerel yöneticilerin halkla daha doğrudan etkileşimde bulunmalarını sağlar (Hooghe ve Marks, 2001).

Uluslararası İlişkiler ve Yerellik İlkesinin Uygulaması: Yerellik ilkesinin üçüncü uygulama alanı, uluslararası ilişkilerdir. Burada, yerellik ilkesi, sadece ulusal düzeyde değil, aynı zamanda uluslararası düzeyde de uygulanabilir. Uluslararası ilişkilerde, özellikle uluslararası kuruluşlarla ve bu kuruluşlara üye devletler arasında ilişkilerde yerellik ilkesinin etkisi görülmektedir (Oates, 1972).

Uluslararası düzeyde yerellik ilkesinin uygulanması, genellikle küresel yönetişim bağlamında yerel aktörlerin ve hükûmet dışı örgütlerin daha fazla söz sahibi olmasını

içerir. Örneğin, uluslararası ticaret anlaşmaları, çevre politikaları veya insan hakları konularında yerel düzeydeki yönetimlerin ve toplumların taleplerinin daha fazla dikkate alınması gerektiği savunulmaktadır. Bu durum yerel düzeydeki yönetimlerin uluslararası etkileşimlere katılımını güçlendirebilir ve küresel sorunlara çözüm arayışında yerel çözümler geliştirilmesine olanak tanır (Kırışık, 2013).

3. TÜRKİYE'DE MERKEZÎ YÖNETİM İLE YEREL YÖNETİM ARASINDAKİ GÖREV PAYLAŞIMININ TARİHSEL SÜRECİ

Türkiye'de YKY anlayışının uygulanmaya başlanması, 1980'ler sonrasında ekonomik krizin ve küresel değişimlerin etkisiyle hız kazanmıştır. 24 Ocak İstikrar Programı ve serbest piyasa ekonomisine geçişin teşvik edilmesi, kamu yönetiminde reformların temelini atmıştır. Bu süreçle birlikte, Türkiye'deki kamu yönetimi reformları, devletin ekonomi üzerindeki doğrudan müdahalesini sınırlayarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve daha esnek bir yönetim yapısının oluşturulmasını amaçlamıştır. Kamu kurumlarının verimliliğini artırma, şeffaflık sağlama ve kamu hizmetlerini daha etkili sunma konusunda önemli adımlar atılmıştır.

YKY kamu sektörünün randımanını artırmak, devletin rolünü minimalize etmek ve piyasa mekanizmalarını daha fazla devreye sokmak için geliştirilmiş bir anlayıştır. Bu anlayış, özellikle kamu yönetiminin esnek, hesap verebilir ve verimli olmasını sağlamayı amaçlarken yerelleşme, performans odaklılık ve hesap verebilirlik gibi temel ilkelerle güçlendirilmiştir. Türkiye'deki uygulamaları ise, bu reformların daha dinamik, esnek ve piyasa dostu bir yönetim anlayışına dönüştürülmesi hedeflemiştir.

Türkiye'deki devlet yönetimi iki ana unsura ayrılır: merkezî yönetim ve yerel yönetim. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123/2. maddesinde, "idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanacağı" belirtilmiştir. Bu iki temel unsur, birbirini tamamlayan bir yönetim yapısı oluşturur. Görev paylaşımından kastedilen, hangi kamusal hizmetlerin merkezî yönetim, hangilerinin ise yerel yönetimler tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesidir (Nadaroğlu, 2001). Yerel yönetimler, yerel hizmetleri sağlamak amacıyla faaliyet gösterirken, merkezî yönetim, ulusal hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumludur. Bu görev paylaşımının etkili bir şekilde yapılması, kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesini sağlar. Görev paylaşımının nasıl yapılacağı, hangi ölçütlere dayandırılacağı konusu ise önemli bir sorundur. 1982 Anayasası, bu konuda en önemli kaynağı oluşturur. Anayasaya göre, Türkiye Cumhuriyeti idaresi, "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" esaslarına dayanır. Ayrıca, 126. maddede merkezî

yönetimin, ülkenin coğrafi ve ekonomik durumuna göre bölümlere ayrılacağı belirtilmiştir. 127. maddeye göre ise, yerel yönetimler, mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak için kurulabilir ve bu birimlerin kuruluş esasları kanunla belirlenir.

Batı ülkelerinde genellikle yerel hizmetler, merkezî yönetimden yerel yönetimlere devredilmektedir. Ancak Türkiye'de, özellikle 1980'lerden sonra kentsel nüfus artışıyla birlikte, merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda görev paylaşımı yapılmıştır. Türkiye'deki merkeziyetçi gelenek nedeniyle, bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devri zordur (Özdenkoş, 1999).

Yerel yönetimler, yalnızca yerel halkın "mahallî müşterek ihtiyaçlarına" hizmet eden kamu hizmetlerinden sorumludur. Bu ihtiyaçlar, kamusal hizmetlerin büyük bir kısmını kapsar ve bu hizmetlerin kim tarafından yürütüleceği, hizmetin yerel olup olmadığına göre belirlenir. Örneğin, "millî savunma ve diplomasi gibi ulusal düzeydeki hizmetler merkezî yönetim tarafından sağlanırken, yerel sınırlar içinde yaşayanların ihtiyaçlarına yönelik hizmetler yerel yönetimler tarafından karşılanır" (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, 1996:15).

Yerel yönetimler ile merkezî yönetim arasındaki görev paylaşımını düzenleyen temel ölçütler dört ana başlık altında toplanabilir;

1. Ekonomik Verimlilik Ölçütü: Bir hizmetin hangi yönetim birimi tarafından daha düşük maliyetle sunulacağı dikkate alınarak, en uygun yönetim birimine verilmesi.
2. Mali Adalet Ölçütü: Bir bölge halkının ödediği vergilerle, o bölgeye sunulan hizmetlerin paralellik göstermesi.
3. Siyasal Sorumluluk Ölçütü: Kamu hizmeti sunan yönetim birimlerinin, hizmetten faydalanacak olan halka karşı siyasal sorumluluk taşıması.
4. İdari Etkinlik Ölçütü: Bir kamu hizmetini en etkin şekilde hangi yönetim biriminin yerine getirebileceği (Eryılmaz, 1998:3).

Görev paylaşımının düzenli bir esasla yapıldığı söylenemez, çünkü her zaman ve her yerde geçerli olacak kesin ölçütlere dayalı bir düzenleme yapmak zordur. "Örneğin, nikâh ve cenaze işleri yerel yönetimlere devredilirken, doğum, ölüm ve evlenme kayıtları merkezî yönetim tarafından tutulmaktadır" (Eryılmaz, 1998:165).

Yerel yönetimler, genellikle bölgesel düzeyde sunulan hizmetlerle ilgilidir ve bu hizmetler sadece belirli bir bölgedeki halkı ilgilendirmektedir (Ünal, 1999). "Yerel kamu hizmetleri, donanım ve sermaye gereksinimleri bakımından iki grupta değerlendirilebilir" (Levrat, 1995:32-33):

- Ağır Donanım Gerektiren Hizmetler: Su, çöp toplama, gaz, elektrik, toplu ulaşım gibi sanayi ve ticaretle ilgili hizmetlerdir. Bu hizmetlerin finansmanı, genellikle kullanıcı ödemeleri ile sağlanır.
- Emek Gerektiren Hizmetler: Sosyal ve kültürel hizmetler, yaşlılara bakım, kütüphaneler, spor merkezleri gibi hizmetlerdir. Bu hizmetlerde kullanıcıdan alınan katılma payı genellikle düşüktür (Levrat, 1995:32-33).

"Anayasa, yerel yönetimlere önemli haklar tanımış ve bu idarelerin işleyişine yönelik ilkeler koymuştur" (Dönmez, 1996:15):

- Mahallî idareler, kamu tüzel kişiliğine sahiptir.
- Mahallî idarelerin organları, yargı denetimi altında seçilir ve görevden alınır.
- Mahallî idare seçimleri serbest, eşit, gizli ve genel oy esaslarına dayalıdır.
- Merkezî yönetimin, yerel idareler üzerinde denetim yetkisi vardır.
- Mahallî idareler, Bakanlar Kurulu izniyle birlikler kurabilir.
- Mahallî idarelerin görevleri kanunla belirlenir.
- Mahallî idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır.

Ülkemizde üç tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır:

- İl Özel İdaresi: Vali, İl Genel Meclisi ve İl Encümeni.
- Belediye İdaresi: Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni.
- Köy İdaresi: Muhtar, Köy Derneği ve İhtiyar Meclisi.

Türkiye'de merkez ve yerel ilişkisi üzerine bir inceleme yapabilmek için bu konunun tarihsel süreç içinde getirdiği koşullar da önem taşımaktadır. Bu nedenle, bu bölümde öncelikle Tanzimat'tan itibaren Osmanlı dönemi, ardından da Cumhuriyet dönemi yerel yönetim ve yerelleşme gelişmeleri ele alınmaktadır.

3.1. Osmanlıdan Cumhuriyete Yerel Yönetimlerin Yerelleşme Süreci

Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısının temelleri, Osmanlı İmparatorluğu'nun idari sistemine dayanmaktadır. 19. yüzyılda, Tanzimat Fermanı ile başlayan reform hareketleri, Osmanlı Devleti'nde idari yapının ve bürokrasinin yeniden şekillenmesine neden olmuştur. Bu dönemde yapılan reformlar, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun ilk yıllarına kadar etkili olmuştur. Tanzimat reformları, maliye, eğitim, yargı ve ordu gibi alanlarda önemli değişikliklere yol açmış, merkeziyetçi bürokrasi, hukuk devleti ve yerel yönetim gibi modern kavramlar ve müesseseler Türk idare sistemine ilk defa dâhil edilmiştir (Ortaylı, 1983).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan sonra gerçekleştirilen düzenlemeler, Osmanlı Devleti dönemindeki yerel yönetim çalışmalarını temel almıştır. Tanzimat Dönemi, Osmanlı Devleti'nin yönetim uygulamalarına Batı'nın, özellikle merkeziyetçi yapıya sahip olan Fransa'nın, yerel yönetim sisteminin etkilerinin kendisine uyarlanarak girdiği bir dönem olmuştur. "Osmanlı'daki yerel yönetimler ve yerelleşme çalışmaları, Cumhuriyet dönemindeki reformların köklerini oluşturmuş" (Atasoy, 1992:15).

Belediyeler, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden önemli kurumlardan biridir. Osmanlı'da merkezî otoritenin temsilcisi kadı olup, günümüz belediye zabıtalarına benzer görevler ise muhtesip ya da ihtisap ağası adı verilen memurlar tarafından yürütülmekteydi. Şehirlerdeki ticaret, esnaf teşkilatları tarafından organize edilirken, bu teşkilatlar aynı zamanda mahallî hizmetleri de üstlenmekteydi. Tanzimat'a kadar şehir yönetimi, büyük ölçüde vakıflar aracılığıyla sağlanmaktaydı. Vakıf ise bir mülkün kamu yararına hizmet edecek şekilde süresiz olarak tahsis edilmesi anlamına gelmekte ve bu yapılar, Osmanlı şehir yaşamında önemli bir yer tutmaktaydı. Batılılaşma hareketleriyle birlikte, Tanzimat Dönemi'nde kendine ait bütçesi ve memurları olan modern şehir yönetimleri oluşturulmaya başlanmıştır (Tarkan, 2008).

Yerel yönetimlerin gelişiminde aslında Tanzimat Dönemi öncesinde II. Mahmut döneminin de özel bir önemi vardır. 1808 yılında Alemdar Mustafa Paşa'nın girişimleriyle padişah ve ayanlar arasında Sened-i İttifak imzalanmıştır. Bu anlaşma, ayanlara idari ve toplumsal görevler vererek onların güçlenmesine yol açmıştır. Aynı

zamanda, "merkezî otoritenin etkisini korumak amacıyla köy ve mahallelerde muhtarlık teşkilatı kurulmuştur. İlk muhtarlık teşkilatı, II. Mahmut tarafından 1833 yılında Kastamonu'da oluşturulmuş, aynı yıl Ankara, Sivas, Aydın ve diğer Anadolu vilayetleri ile sancaklarında da yaygınlaştırılmıştır" (Çadırcı, 1970:413).

Bu gelişmeler, Osmanlı Devleti'nde yerelleşme ve yerel yönetimlerin temellerinin atılmasını sağlamış, Cumhuriyet dönemindeki modern yerel yönetim anlayışının başlangıç noktası olmuştur. Osmanlı döneminde belediye teşkilatının kuruluş sürecinde, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile 1854'teki Kırım Savaşı önemli bir rol oynamıştır. Tanzimat Fermanı ile azınlıklara tanınan ayrıcalıklar İstanbul'u Avrupalılar için cazibe merkezi haline getirmiştir. "Kırım Savaşı sırasında Osmanlı Devleti'nin Avrupa devletleriyle kurduğu ittifak sonucunda, İstanbul'a çok sayıda Avrupalı subay ve asker gelmiş, bu durum kentin önemini daha da artırmıştır. Aynı zamanda İstanbul, savaş cephelerine yakınlığı nedeniyle önemli bir lojistik merkez haline getirilmiştir" (Özcan, 1998:288).

Kırım Savaşı'nın ekonomik ve toplumsal etkileri, Osmanlı şehirlerinin düzenine olumsuz şekilde yansımıştı. Şehirlerde temizlik, aydınlatma ve kanalizasyon gibi temel belediye hizmetleri oldukça yetersizdi. Bu eksiklikler, İstanbul'a gelen Avrupalı askerler, gazeteciler, diplomatlar ve tüccarlar gibi çeşitli kesimlerin dikkatini çekmiş ve eleştirilere yol açmıştır. Özellikle İstanbul'da belediye hizmetlerinin eksikliği, şehrin uluslararası imajını zedeleyecek bir boyuta ulaşmıştır (Tarkan, 2008). Bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla, İstanbul'daki İhtisap Nezareti kaldırılarak 1855 yılında Şehremaneti adında yeni bir belediye kurumu oluşturulmuştur. Şehremaneti, modern anlamda İstanbul Belediyesi'nin ilk örneği olarak kabul edilir. "Şehremaneti'nin başında, padişah tarafından atanan ve Şehremini adı verilen bir belediye başkanı bulunuyordu. Şehremini, dönemin belediye hizmetlerini yönlendiren ve uygulayan en üst düzey yetkiliydi" (Eryılmaz, 2013:188).

> Şehremaneti'nin kurulması, Osmanlı'da belediye teşkilatının modernleşmesi yolunda atılmış önemli bir adım olmuş, aynı zamanda Tanzimat Dönemi'ndeki Batılılaşma ve reform hareketlerinin şehir yönetimine yansıyan somut bir örneği olmuştur. Şehremaneti, İstanbul'da belediye hizmetlerini yürütmek için kurulmuş olmasına rağmen, istenilen başarıyı sağlayamamış ve şehirdeki temel sorunları çözmekte yetersiz kalmıştır. Bu

> durum, dönemin yöneticilerini yeni çözüm arayışlarına yöneltmiştir. 1856 yılında, İstanbul'daki belediye hizmetlerini iyileştirmek amacıyla "İntizam-ı Şehir Komisyonu" adıyla bir heyet oluşturulmuştur. Bu komisyon, belediye hizmetlerinde uzman kişilerden oluşmuş ve İstanbul'un modern bir belediye yapısına kavuşması için çeşitli öneriler geliştirmiştir (Koçak, 2013:179).

Komisyonun hazırladığı raporda, İstanbul'un 14 belediye dairesine bölünerek yönetilmesi önerilmiştir. Bu öneri, merkezî yönetim tarafından olumlu karşılanmış ve hayata geçirilmesi uygun görülmüştür. Ancak, uygulamanın yeniliği ve belediye teşkilatlarının kurulmasının gerektirdiği ilave maliyetler nedeniyle, önerinin doğrudan tüm şehre uygulanması yerine, önce bir pilot uygulama yapılması kararlaştırılmıştır. Bu süreç, Osmanlı'da belediye teşkilatının modernleşmesi ve daha etkin bir hizmet sunumu için atılan önemli bir adımı temsil etmektedir. Aynı zamanda, dönemin sınırlı kaynakları ve geleneksel yapısının, reformların uygulanmasındaki zorlukları nasıl şekillendirdiğini göstermektedir (Öner, 2006).

1858 yılında çıkarılan Beyoğlu ve Galata Dairesi'nin Nizamı Umumisi ile İstanbul'da modern belediye örgütlenmesinin pilot uygulaması olarak seçilen bölge, Beyoğlu-Galata olmuştur. Bu tercihin arkasında, bölgenin dönemin ekonomik, sosyal ve kültürel dinamikleri açısından İstanbul'un öne çıkan bir merkez olması yatmaktadır. "Beyoğlu-Galata, Avrupa ile olan bağlantıları nedeniyle şehrin Avrupa'ya açılan penceresi olarak görülmekteydi. Ayrıca, bölgede yaşayan yabancı nüfusun yoğunluğu ve sakinlerinin genel olarak yüksek gelir düzeyine sahip olmaları da bu tercihi etkileyen faktörler arasındaydı" (Bozlağan ve Demirkaya, 2008:3).

1858 yılında çıkarılan bir nizamname ile bu bölgede "Altıncı Daire" adı verilen bir belediye kurulmuştur. Altıncı Daire, İstanbul'da modern anlamda kurulan ilk belediye olma özelliğini taşımaktadır. Bu kurum, dönemin şartlarına uygun olarak belediye hizmetlerinin daha düzenli ve etkili bir şekilde sunulmasını hedeflemiştir. Altıncı Daire, Osmanlı'da modern belediyecilik anlayışının başlangıcını simgelerken, aynı zamanda bu alandaki reformların pratikte nasıl uygulandığına dair önemli bir örnek teşkil etmektedir. Bu uygulama, Osmanlı şehirlerinde belediye hizmetlerini iyileştirmek için atılan ilk somut adımlardan biri olarak tarihe geçmiştir (Ersoy, 1989). "Beyoğlu-Galata bölgesini Tarabya ve Adalar bölgelerinde kurulan belediyeler

izlemiştir ve İstanbul açısından daha kapsamlı bir belediye anlayışı oluşturulması gündeme gelmiştir" (Tarkan, 2008:137).

3.1.1. 1864 Vilayet Nizamnamesi

"1864 Vilayet Nizamnamesi, Osmanlı Devleti'nin idari yapısında köklü bir değişikliğe giderek klasik eyalet sisteminin yerine liva sistemini getirmiş ve yeni bir idarî düzenin temellerini atmıştır. Bu nizamname, Fransız taşra yönetim modelinden esinlenerek hazırlanmış" (Lewis, 1991:384; Gençoğlu, 2011:35) ve "Osmanlı ülkesini vilayet, liva (sancak), kaza ve karye (köy) olmak üzere dört temel idari birime ayırmıştır. Bu yeni yapılanmaya göre vilayetlerin başındaki yöneticilere "vali", sancakların başındakilere "mutasarrıf", kazaların başındakilere ise "kaymakam" unvanı verilmiştir" (Eryılmaz, 1992:196). "Vali, mutasarrıf ve kaymakam gibi üst düzey yöneticilerin atamaları doğrudan padişah tarafından yapılırken, köy yönetiminden sorumlu olan muhtarlar ise halkın oyuyla seçilmekteydi" (Özdiş, 2008:21).

"1864 Vilayet Nizamnamesi, Osmanlı taşra teşkilatında ilk sistematik düzenlemeyi başlatan önemli bir adım olmuştur. Bu yeni düzenleme, mülki idarede yönetim şekline ilişkin çeşitli yenilikler getirmekle kalmamış, aynı zamanda vilâyet yöneticisi olan valiyi devletin üst düzey temsilcilerinden biri haline getirmiştir" (Kılıç, 2009:61). Nizamname ile birlikte vilayetlerin mülki, mali, hukuki ve zaptiye işleri yeniden valilerin sorumluluğuna verilmiş, böylece valiler, yönettikleri vilayetlerin tüm işlerinden doğrudan sorumlu tutulmuştur (Düstur, 1289:608-609 [6. Mad.]). "Bu düzenleme, daha önceki sistemden farklı olarak daha kapsamlı ve merkezî bir vilayet yapısı oluşturmuş, her bir vilayet geniş yetkilerle donatılmış bir valinin idaresine bırakılmıştır" (Lewis, 1991:384). Bu değişiklikler ile taşra yönetiminde merkezî otoritenin etkisini artırmak ve idari süreçleri daha verimli hale getirmek hedeflenmiştir.

> İlk olarak Tuna Vilayeti'nde uygulanan nizamnamenin olumlu ve başarılı sonuçlar vermesi, bu yeni idari teşkilatlanma modelinin Osmanlı İmparatorluğu'nun diğer bölgelerine de yayılmasına zemin hazırlamıştır. Nitekim 1865 yılından itibaren Rumeli, Anadolu ve Arabistan coğrafyalarında yeni vilayetler kurulmaya başlanmıştır. 1867 yılında ilan edilen Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi ile bu yeni taşra örgütlenmesi,

> imparatorluğun tamamını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Esasen bu nizamname, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin hemen hemen aynısıydı (Karal 1988:156).

Bu süreçte 1864 Nizamnamesi, 22 Ocak 1871 tarihinde kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi yürürlüğe girinceye kadar geçerliliğini korumuştur. Bu düzenlemeler, Osmanlı taşra yönetiminde merkezîleşme ve modernleşme çabalarının önemli bir parçası olarak değerlendirilmiştir.

Ayrıca 1868 yılında Şura-yı Devlet tarafından hazırlanan ve toplam 63 maddeden oluşan Dersaâdet İdare-i Belediye Nizamnamesi yürürlüğe girmiştir. Bu nizamname, İstanbul'un belediye yönetimine yönelik yeni ve kapsamlı bir düzenleme getirmiştir. "Buna göre, İstanbul'un belediye yönetimi üç temel yapıdan oluşmuştur" (Özcan, 1998:290):

- Şehremaneti: Şehrin genel belediye hizmetlerini üstlenen ana yönetim birimi.
- 14 Belediye Dairesi: Şehrin farklı bölgelerine hizmet sunmak için oluşturulan yerel birimler.
- Cemiyet-i Umumiye-i Belediye: Belediye meclisi niteliğinde bir organ olup, yerel yönetimle ilgili kararların alınmasında etkin rol oynayan yapı (Özcan, 1998:290).

Bu yeni model, Osmanlı İmparatorluğu'nda belediyecilik anlayışını kurumsallaştırma ve modernleştirme yolunda atılan önemli bir adım olarak kabul edilir. Özellikle Dersaâdet İdare-i Belediye Nizamnamesi, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının çerçevesini belirleyerek, daha düzenli ve etkili bir yerel yönetim sistemine geçiş için bir temel oluşturmuştur. 1868 yılında yürürlüğe giren Dersaâdet İdare-i Belediye Nizamnamesi, yalnızca İstanbul'daki belediye modelinin oluşturulmasında değil, aynı zamanda belediyelerin fonksiyonlarını ve yapısal özelliklerini düzenleyen kapsamlı bir çalışma olmuştur. Görmez'e (2013) göre bu kanun, Türkiye'de modern belediyecilik anlayışının temellerini atmış ve günümüz belediye yapısının ana yapısını oluşturmuştur.

Her ne kadar bu nizamname belediyecilik anlayışında önemli bir dönüm noktası olsa da uygulama aşamasında hedeflenen gelişmelerin gerisinde kalınmıştır. Beyoğlu, Tarabya ve Adalar'da kurulan belediye dairelerine ek olarak, 1876 yılına kadar sadece

Yeniköy, Beykoz ve Kadıköy belediye daireleri kurulabilmiştir. Belediye dairelerinin yeterince yaygınlaştırılamaması, yerel yönetimlerin işleyişi açısından önemli bir organ olan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'nin faaliyete geçmesini de engellemiştir (Atasoy, 1992).

3.1.2. 1871 Nizamnamesi

1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesi'nden farklı olarak, köy ve kaza arasında yeni "nahiye" idari birimini tanımlanmış ve nahiyenin yöneticisi olarak "müdür" görevlendirilmiştir (Torun, 2005:94). Bu düzenleme, idari yapıyı daha detaylı ve hiyerarşik bir hale getirmiştir. 1871 Nizamnamesi ile vilayet idaresinde iş bölümü daha belirgin hale gelirken, yürütme alanında merkezî hükûmetin denetimi de önemli ölçüde artmıştır. Bu durum, taşra yönetiminde merkezî otoritenin güçlenmesini ve idari süreçlerin daha etkili bir şekilde yönetilmesini sağlamıştır. Böylece, Osmanlı idari teşkilatı, modern devlet yapılanmasına geçişi hız kazanmıştır.

1871 Nizamnamesi, Osmanlı idare tarihi açısından büyük bir öneme sahiptir. Bu nizamname, modern anlamda bir yerel yönetim mekanizmasının gelişiminde, sivil bürokrasinin etkisinin başkentin ötesine taşınarak taşra idaresine yayılmasında ve halkın siyasi ve bürokratik süreçlere katılımının artırılmasında bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir (Findley 2012). Bu düzenleme, merkezî yönetimin taşradaki etkisini güçlendirirken, aynı zamanda yerel yönetimlerin daha organize ve katılımcı bir yapıya kavuşmasını sağlamıştır. Böylece, Osmanlı idari sisteminde modernleşme ve merkezîleşme süreçleri hız kazanmış, devletin idari yapısı daha etkili ve kapsayıcı bir hale gelmiştir (Gençoğlu, 2011).

Nizamname ile taşra idaresinde olan vilayet, liva ve idare meclisleri, bir nevi yerel yönetim kurulları olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak bu organlarda merkezî hükûmetin belirleyici bir ağırlığa sahip olduğu ve yerel temsilcilerin daha çok danışma niteliğinde bir rol üstlendiği görülmektedir (Ortaylı 1985:67). Bu durum, Osmanlı idari sisteminde merkezî otoritenin taşra yönetimi üzerindeki güçlü denetimini yansıtmaktadır. Yerel meclisler, resmî kararların alınmasında merkezî hükûmetin direktiflerine bağlı kalırken, yerel halkın temsilcileri daha çok görüş bildirme ve

tavsiyede bulunma işleviyle sınırlı kalmıştır. 1871 Nizamnamesi, 1913 yılında İttihat ve Terakki Cemiyeti tarafından hazırlanan yeni teşkilat kanununa kadar yürürlükte kalmıştır (Torun, 2005).

Bu süreçte, Osmanlı İmparatorluğu'nun Meşrutiyet Dönemine geçişiyle birlikte, belediye sisteminde yeni düzenlemeler yapılmıştır. 1876 yılında, Kanunuesasi'nin kabul edilmesinin ardından, Osmanlı Parlamentosu tarafından çıkarılan ilk yasa Dersaâdet Belediye Kanunu olmuştur. Bu düzenleme, İstanbul'un yerel yönetim yapısını güçlendirme ve daha geniş kapsamlı bir belediye organizasyonunu hayata geçirme çabalarının bir göstergesi olmuştur. Dersaâdet İdare-i Belediye Nizamnamesi, Osmanlı yerel yönetim sisteminde modernleşme arayışlarının simgesi olarak kabul edilirken, sonraki dönemde belediyecilik anlayışını şekillendiren temel referans noktalarından biri haline gelmiştir (Ortaylı, 2000).

> 1876 yılında Kanunuesasi'nin kabul edilmesiyle başlayıp, 1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilanına kadar süren dönem, I. Meşrutiyet Dönemi olarak adlandırılmaktadır. Bu dönemde, yerel yönetimlerin hukuki ve yapısal temellerinin oluşturulması açısından önemli adımlar atılmıştır. Kanunuesasi'nin 112. maddesi, belediyelerle ilgili önemli bir hüküm içermektedir. Maddede, yerel hizmetlerin İstanbul ve taşra belediye meclisleri eliyle yürütülmesi esas alınmıştı (Özcan, 1998:290).

Bu kanun, belediyeler için önemli bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır; çünkü belediyelere tüzel kişilik kazandırılmıştır. Bu, belediyelerin idari, mali ve hukuki açıdan bağımsız bir yapıya kavuşmasını sağlamıştır (Çaparlar, 2014). Ayrıca bu dönemde atılan adımlar, Osmanlı Devleti'nde belediyecilik anlayışının kurumsallaşmasına ve modernleşmesine önemli katkılarda bulunmuş, Cumhuriyet dönemindeki yerel yönetim yapılanmasının zeminini hazırlamıştır (Bozlağan ve Demirkaya, 2008:5).

3.1.3. 1913 İdareî Umumuyeî Vilayat Kanunu Muvakkatı (1913 Vilayat Kanunu)

3 Haziran 1909 tarihinde Babıalî tarafından oluşturulan özel komisyon, sunulan tasarıyı inceleyerek vilayetlerin idaresini "İdare-i Umumiye-i Vilayet (İl Genel İdaresi)" ve "İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi)" olmak üzere iki ana bölüme ayırmıştır (Kaya Kılıç, 1995:220-221). Bu kanunun bir kısmı uygulamaya geçirilmiş

fakat Balkan Savaşları sebebiyle 1913 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeye göre, vilayetin genel işleri, merkezî hükûmetin temsilcisi konumundaki vali ve vilayet idare kurulları tarafından yönetilirken; vilayetin özel işleri ise üç organdan oluşan "İdare-i Hususiye-i Vilayet" tarafından yürütülecektir. Bu üç organ şunlardır: İdare-i Hususiye-i Vilayet temsilcisi, yürütme yetkisine sahip vali ve karar alma organı olan Meclis-i Umumiye-i Vilayet'tir (Reyhan, 2000:131).

1913 Kanunu'nun ilk bölümü, taşradaki idari birimlere ve memurların görevlerine odaklanmaktadır. Bu düzenlemeye göre, idari yapılanma vilayetlerden başlayarak livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler de karyelere (köylere) ayrılmıştır (Düstûr, 1332:187 [1., 2., 3. mad.]). Vilayetin genel idaresinden vali, livaların yönetiminden mutasarrıf, kazaların idaresinden kaymakam ve nahiyelerin yönetiminden ise müdür sorumlu tutulmuştur. Bu hiyerarşik yapı, taşra yönetiminde merkezî otoritenin etkisini korurken, idari birimler arasında net bir yetki ve sorumluluk dağılımı sağlamayı amaçlamıştır (Çaparlar, 2014). Bu düzenleme, Osmanlıda taşra yönetiminin daha etkin hale getirilmesi yönünde atılmış önemli bir kanun olarak değerlendirilebilmektedir.

Kanun, valilerin yetkilerini geniş bir şekilde ele alarak, vilayet yönetimindeki merkezî rolünü vurgulamaktadır. Vali, vilayet içindeki en üst düzey icra yetkisine sahip memur olarak, idarenin genelinden sorumlu tutulmuştur. Görevleri arasında vilayette asayiş ve huzurun sağlanması, hürriyet ve adalet ilkelerinin uygulanması, devlet tarafından yayınlanan kanun, nizamname ve talimatnamelerin ilan edilmesi yer almaktadır. Ayrıca, kanun uygulamalarının denetlenmesinden de sorumlu olan vali, vilayet sakinlerinin ekonomik ve sosyal gelişimini destekleyecek hizmetlerin sağlanmasına öncülük etmekle yükümlüdür. Vali ayrıca mahkemelerin bağımsızlığına saygı gösterirken, adli işlerin hızlı ve etkili bir şekilde yürütülmesini de temin etmekle görevlidir. Bunun yanı sıra, eğitim hizmetlerinin geliştirilmesi, ticaret, sanayi ve tarım faaliyetlerinin teşvik edilmesi ve bu alanlardaki denetim ve teftiş işlerinin yürütülmesi de valinin sorumlulukları arasında yer almaktadır (Düstûr, 1332:191-192 [20., 21., 22., 23. mad.]); Tural, 2000; Tönük, 1945).

Vilayet umumi meclisleri ise Osmanlı vilayet idaresine ilk defa 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile katılmıştır. Bu meclisler 1867, 1871 ve 1913 tarihli vilayet kanun ve nizamnamelerinde varlığını korumuştur (Gökmen, 2020).

> Danışma niteliğinde olan bu meclislere vilayete bağlı sancak ve kazalardan halkın seçtiği temsilciler katılıyordu. Meclis-i umumi toplantıları yılda bir defa yapılıyor ve bu meclisler en fazla kırk gün süreyle görev yapıyordu. Bu toplantılarda vilayeti ilgilendiren idari, mali, maarif, sıhhi vb. konular ele alınıyor, her dairenin bütçesi ayrı ayrı inceleniyor, bu inceleme sonunda kabul veya ret ediliyordu (Çadırcı, 1985:213-216).

"Meclis toplantıları halka kapalı olarak yapılıyordu. Mecliste yapılan müzakereler ve alınan kararlar yerel bir gazetede yayınlanıyordu. Meclisin aldığı bazı kararların uygulanabilmesi için merkezî hükûmetten izin alınması gerekiyordu" (Gökmen, 2020:126-127).

"Bu kanunun dikkat çekici özelliklerinden birisi de vilayet özel idaresini ilk kez kurumsal bir yapıya kavuşturmasıdır. Bu düzenlemeyle, yerel hizmetlerin yürütülmesi vilayet özel idaresinin sorumluluğuna bırakılmış, bu birime tüzel kişilik statüsü tanınmış ve her vilayetin kendi gelir kaynaklarını oluşturması sağlanmıştır" (Bıçaklı, 2009:6).

1913 tarihli İdareî Umumiyeî Vilayat Kanunu Muvakkatı, 16 Mayıs 1987 tarihinde kabul edilen ve 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdareî Umumiyeî Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" yürürlüğe girinceye kadar geçerliliğini büyük ölçüde korumuştur. Söz konusu değişiklik, 26 Mayıs 1987 tarihli Resmî Gazete'nin 19471 sayılı nüshasında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Vilayat Kanunu 1987 yılına kadar geçerliliğini korumuştur ve bu süre boyunca kanunda yalnızca ufak değişiklikler yapılmış, ancak temel yapı ve içerik büyük ölçüde aynı kalmıştır. 1987 yılında ise kanun, daha kapsamlı bir değişiklik sürecine girmiştir. Vilayat Kanunu'nu tamamen yürürlükten kaldıran yasa ise 22 Mayıs 2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" olmuştur. Bu yeni kanun, eski

düzenlemeyi tamamen ortadan kaldırarak, il özel idarelerinin yapısını ve işleyişini modern bir çerçevede yeniden düzenlemiştir (Gökmen, 2020).

3.2. Cumhuriyet Döneminde Yerelleşme

1921 Anayasası, merkezî ve yerel yönetimler arasında ilk kez belirli bir görev paylaşımı yapmıştır. 11. maddede, vilayetlerin özerk bir yapıya sahip olduğu, iç ve dış siyaset, adli ve askeri işler gibi konular hariç olmak üzere vakıflar, eğitim, sağlık, ekonomi gibi hizmetlerin vilayet meclislerine verildiği belirtilmiştir. Bu düzenleme, merkeziyetçi bir yapıdan uzaklaşıp ademimerkeziyetçi bir yönetim anlayışına geçişi amaçlamıştır.

1924 Anayasası ise, görev paylaşımının yanı sıra yetki genişliği ilkesini benimsemiş ve vilayetlerin özerkliğini kaybetmesine yol açmıştır. Ayrıca, bu anayasada merkezî yönetim ile vilayetler arasındaki görev ayrımı net bir şekilde belirlenmemiştir. "1961 Anayasası ile birlikte, görev ve yetki ayrımı ilkesi fiilen ortadan kalkmış, idari yapı ve görevlerin birleşik olduğu bir sistem benimsenmiştir. Bu yaklaşım, günümüzdeki 1982 Anayasası'nda da sürdürülmüştür" (Güler, 2000:20-21). 1982 Anayasası, yerel yönetimlerin kurulabileceğini ve bu birimlerin İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy olarak üç grupta toplanacağını belirtmiştir. Bu birimlerin görevleri ise kanunlarla belirlenmiştir.

Osmanlı döneminde Tanzimat'tan hatta II. Mahmut döneminden itibaren merkez ve yerel ilişkisinde ortaya çıkan gelişmelerin Cumhuriyet Dönemine de bu anlamda önemli etkileri olmuştur. Bu bölümde, AK Parti Dönemine kadar olan Cumhuriyet Dönemi yerelleşmeye ilişkin gelişmeleri, Tek Parti Dönemi, Demokrat Parti Dönemi ve Anavatan Partisi Dönemi olmak üzere üç bölümde incelenmektedir.

3.2.1. Tek Parti Dönemi

"Tek Parti Dönemi, Cumhuriyet Halk Fırkası'nın (CHF) tek başına iktidar olduğu, millî birliğin sağlanması ve güçlü bir devlet yapısının oluşturulmasının önceliklendirildiği yıllardır" (Kara, 2016:250). Bu dönem, Türkiye'de yerel yönetimlerin şekillenmesinde de önemli etkileri olmuştur.

Cumhuriyetin ilanı sonrasında, Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi kültürü yeni rejimi büyük ölçüde etkilemiştir. Millî birlik ve güçlü bir iktidar anlayışıyla hareket edilen bu dönemde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik belirgin bir irade gösterilmemiştir. Özellikle 1921 Anayasası'nın yerinden yönetim anlayışını önceleyen yapısı, 1924 Anayasası ile yerini daha merkeziyetçi bir anlayışa bırakmıştır. 1924 Anayasası'nın 90. maddesi, vilayetler, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğunu belirtirken; 91. maddesi, yönetimde merkeziyetçiliği vurgulamıştır.

Atatürk, Ankara'yı Cumhuriyet'in modernleşme sürecinin sembolü olarak görmüş ve başkentin hızla imar edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu doğrultuda, 16 Şubat 1924 tarihli 417 sayılı Kanun ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur, bu yapı İstanbul Şehremaneti model alınarak oluşturulmuştur. Bu nedenle Ankara özel bir konumda yer almıştır ve Cumhuriyet inkılaplarının merkezi olarak ele alınmıştır (Emini, 2009).

Dönemin belediyecilik anlayışını şekillendiren en önemli düzenlemelerden biri, 14 Nisan 1930'da Resmî Gazete'de yayımlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Bu kanun, belediyelerin görev ve yetkilerini düzenlemiş, dünyadaki belediyecilik gelişmelerine uygun bir yapı oluşturmayı hedeflemiştir. Kanunun öne çıkan özellikleri şunlardır;

- İstanbul ve Ankara belediyeleri hariç tüm belediyelerin eşitlik ilkesi sebebiyle aynı statüye sahip olduğu kabul edilmiştir.
- Belediyeler merkezî yönetimin denetimi ve vesayeti altında sınırlı bir özgürlük sahibidir.
- Belediye başkanı seçimi belediye meclis üyeleri arasından veya bu göreve uygun hemşeriler arasından seçilmesi öngörülmüş fakat il merkezinde İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile seçilmesi öngörülmüştür ve il merkezlerinin dışındaki yerlerde valinin onayına bırakılmıştır (Kara, 2016)

> Kanunun 149. ve 150. maddeleri, İstanbul Belediyesi ile İstanbul Valiliğini birleştirerek İstanbul Valisi'nin aynı zamanda belediye başkanı olmasını öngörmüştür. Bu düzenleme, İstanbul gibi büyük bir kentin yönetimini merkezî bir otoriteye bağlamış ve belediyelerin bağımsız hareket kabiliyetini sınırlandırmıştır. Sonuç olarak, Tek Parti Dönemi'ndeki yerel yönetim politikaları, merkeziyetçi bir yapıyı esas almış; yerel yönetimlerin

> güçlendirilmesi yerine, merkezî idarenin kontrolü ve denetimine öncelik verilmiştir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930), belediyelere birçok görev ve yetki vermesine rağmen, ruhu itibarıyla merkeziyetçi bir anlayışı yansıtmaktadır. Bu anlayış, yerel yönetimlerin bağımsızlığını sınırlamış, ancak Cumhuriyet'in ilk yıllarında güçlü bir devlet yapısının oluşturulmasına katkı sağlamıştır (Emini, 2009:32).

Kanunun 149. ve 150. maddeleri, İstanbul'un yerel yönetim yapısında köklü bir değişikliğe yol açmış, belediye ve valilik kurumlarını tek çatı altında birleştirmiştir. Bu düzenleme ile İstanbul Valisi, aynı zamanda belediye başkanı yetkilerini de üstlenerek şehrin yönetiminde merkezî bir rol oynamıştır. Böylece, metropol düzeyindeki idari kararlar doğrudan merkezî hükûmetin denetimine tabi kılınmış, yerel yönetimlerin yetki alanı büyük ölçüde zayıflatılmıştır. Tek Parti Dönemi'nin yerel yönetim anlayışı, belediyeleri güçlendirmek yerine devletin merkeziyetçi yapısını pekiştirmeye odaklanmıştır (Emini, 2009). Buradan yola çıkarak 1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930), belediyelere özerk nitelikte yetkiler tanısa da uygulamada bu yetkiler merkezî idarenin sıkı kontrolü altında kullanılmıştır. Bu durum, özellikle büyük şehirlerde yerel dinamiklerin baskılanmasına yol açarken, diğer yandan erken Cumhuriyet Dönemi'nin merkezî otorite anlayışıyla da uyumlu bir yönetim modeli ortaya koymuştur.

3.2.2. Demokrat Parti Dönemi

1950 yılında yapılan seçimlerde Demokrat Parti'nin (DP) iktidara gelmesiyle birlikte, Türkiye'de çok partili hayata geçilerek siyasi ortamda önemli bir değişim yaşanmış, daha özgürlükçü ve demokratik bir yaklaşım benimsenmeye başlanmıştır. DP hükûmet programında devletin müdahalesinin mümkün olduğunca azaltılmasını ve yönetim mekanizmalarının daha demokratik hale getirilmesini vaat etmiştir. Ancak, bu vaatlere rağmen, bürokrasinin etkinliği ve merkeziyetçi yönetim anlayışı DP iktidarı boyunca devam etmiştir (Varol ve Demirkaya, 2020).

DP'nin iktidara gelmesiyle birlikte, İstanbul Belediye Başkanlığı ve Valiliğinin aynı kişide toplanmasına karşı çıkıldığı belirtilmiş olsa da DP hükûmetleri döneminde İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerde valiler aynı zamanda belediye başkanlıklarını da yürütmüşlerdir. Bu durum, yerel yönetimlerin merkeziyetçi bir

biçimde yönetilmeye devam ettiğini gösterir. Ancak, bununla birlikte, DP'nin yerel yönetimlere yönelik yaptığı bazı reformlar da mevcuttur (Koçak ve Ekşi, 2010).

> DP, 1952 yılında yapılan Belediye Kongresi ve sonrasında gerçekleştirilen İmar Kongresi ile belediyecilikle ilgili önemli düzenlemelere imza atmıştır. Bu dönemde kabul edilen 6785 sayılı İmar Kanunu (1956) ile belediye meclislerinin onayladığı imar planlarının, Nafia Vekâleti (Bayındırlık Bakanlığı) tarafından onaylanması zorunluluğu getirilmiştir. Bu kanunla birlikte, belediyeler açısından önemli bir merkezî denetim mekanizması kurulmuştur (Tarhan, 2013:45).

Ayrıca, İstimlak Kanunu ile belediyelerin kamulaştırma kararlarının vali onayına bağlanması, yerel yönetimlerin merkeziyetçi bir denetim altında tutulmasına neden olmuştur. Bu düzenlemeler, merkezî yönetimin yerel yönetimlere olan kontrolünü pekiştiren nitelikte olmuştur. 1957 tarihinde Adnan Menderes tarafından açıklanan V. Menderes Hükûmeti Programı, imar konularına büyük bir önem vermiştir. Menderes, imar politikaları ve belediyecilikle ilgili daha etkin bir yönetim için yeni bir bakanlık kurulması gerektiğini ifade etmiştir. Bu arzusu, Türkiye'deki yerel yönetimlerin gelişimi için önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur (Gökmen, 2019).

Sonuç olarak, 1950'li yıllarda Demokrat Parti Dönemi, yerel yönetimler açısından önemli değişikliklerin yaşandığı bir süreç olmuştur. DP'nin başlangıçta özgürlükçü ve demokratik bir anlayış benimsemiş olması, yerel yönetimlerde de farklılık yaratmaya çalışsa da merkeziyetçi bürokratik yapının etkisi devam etmiştir. Büyük şehirlerde valilerin aynı zamanda belediye başkanlığı yapması, merkeziyetçi yönetimin bir örneği olmuştur. İmar Kanunu ve İstimlak Kanunu gibi düzenlemeler de belediyelere yönelik merkezî denetimin arttığını gösterirken, imar konularına ilişkin reform arzuları, belediyecilik anlayışındaki değişimin devam ettiğini ortaya koymaktadır (Koçak ve Ekşi, 2010).

27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi, Türkiye'de demokrasinin kesintiye uğramasına neden olmuştur, aynı zamanda 1961 Anayasası ile yerel yönetimlere dair önemli düzenlemeler içermiştir. Bu dönemde, yerel yönetimler konusunda yapılan düzenlemeler, merkeziyetçi anlayışın devamını ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimin altındaki yapısını pekiştiren bir karakter taşımıştır (Kara, 2016).

> 1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin organizasyonu ve görevleriyle ilgili olarak 112. ve 116. maddelerde düzenlemeler yapılmıştır. Bu maddelere göre, idarenin kuruluş ve görevleri, merkezî yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanıyordu. Ancak, 116. maddede yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının oluşturulması hükmü önemli bir düzenleme olarak yer almış olsa da bu düzenleme uygulamada istenilen sonuçları vermemiştir. Belediyeler, gerekli finansman kaynaklarına ulaşmada hala zorluklar yaşamışlardır (Tarhan, 2013:45).

Demokrat Parti Dönemi'yle başlayan imar düzenlemelerindeki merkeziyetçi yaklaşım, 1960 sonrasında da devam etmiştir. Özellikle 1965 yılında, Bakanlar Kurulu Kararı ile, "Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerinin nazım imar planlarının hazırlanması yetkisi, İmar ve İskân Bakanlığı'na verilmiştir. Bu planları hazırlamak üzere Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu 1966'da kurulmuş, benzer şekilde 1972 yılında ise Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur" (Varol ve Demirkaya, 2020:251). Kurul; İmar ve İskân Bakanı'nın başkanlığında İçişleri, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabiî Kaynaklar ile Turizm ve Tanıtma bakanlarının katılımı ile oluşuyordu (7/4345 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 1972). Yapılan değişiklikle, belediyelerin imar konusundaki bazı yetkileri kısıtlanmış ve merkeziyetçi tutum daha da pekiştirilmiştir. Bu dönemde, büyük kentlerdeki imar sorunlarını çözmek ve bu sorunları daha etkin bir şekilde yönetmek amacıyla metropoliten kuruluşlar aracılığıyla koordinasyon sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak, yerel yönetimlerin denetimi ve merkeziyetçi yapısı yine belirleyici olmuştur (Tuncel, 2010).

CHP, 1960'lı yıllarda programında yerel yönetimlerin merkezî vesayetten kurtarılacağı vaadinde bulunmuş olsa da iktidara geldikten sonra, Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş ve yerel yönetimlerin denetimi bu bakanlığa verilmiştir. Bu durum, CHP'nin yerel yönetimlerin özerklik kazanacağına dair vaatlerinin gerçekleştirilmediği ve merkeziyetçi yaklaşımın sürdüğü bir dönemi işaret etmektedir (Oktay, 2020).

Sonuç olarak, 1960'lı yıllarda Türkiye'de yerel yönetimlerin durumu, merkeziyetçi bir yapının devamı ve yerel özerkliğin sınırlı bir şekilde uygulanması ile şekillenmiştir. Hem 1961 Anayasası ile yapılan düzenlemeler, hem de sonrasında getirilen merkeziyetçi yasalar, yerel yönetimlerin güçlenmesinin önünde önemli engeller

oluşturmuş, belediyelerin özerkliğini sağlamak adına yapılan reformlar sınırlı kalmıştır (Oktay, 2020).

3.2.3. Anavatan Partisi (ANAP) Dönemi

1980 sonrası Türkiye'de yerelleşme hareketinin dinamikleri incelendiğinde, iç ve dış faktörlerin etkileşimi görülmektedir. Dış faktörler; küresel etkenler arasında küreselleşmenin getirdiği değişimler, sermayenin serbest dolaşım eğilimi, kentlerin artan önemi, YKY yaklaşımı, neoliberal politikalar ve uluslararası kuruluşların yerelleşme ve ayrıca Avrupa Birliği (AB) uyum sürecinin yerel yönetimlere etkisi olarak sıralanabilmektedir (Ceylan, 2019).

İç dinamikler ise; yoğun göç hareketlerinin kent yönetiminde yarattığı sorunlar, 24 Ocak Kararları ve Özal Dönemi neoliberal uygulamalar, kamu yönetiminde reform ihtiyacı, 1980 darbesinin siyasi sonuçları, demokratikleşme çabaları ve sivil toplumun gelişimi şeklinde sıralanabilir. Bu faktörler, Türkiye'nin yerelleşme sürecini şekillendiren temel unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Ceylan, 2019). Özellikle 12 Eylül Askeri Darbesi sonrasında Türkiye'de yerel yönetimler üzerinde merkeziyetçi denetim ve kontrol artmıştır (Saçlı, 2013).

12 Eylül 1980'de, belediye meclisleri feshedilmiş ve belediye başkanları görevden alınmıştır. Bu karar, 29 Eylül 1980 tarihli 17120 sayılı Resmî Gazete ile duyurulmuş ve yürürlüğe girmiştir. Belediye meclislerinin feshedilmesi, yerel yönetimlerin etkisizleştirilmesi ve merkezî yönetimin güçlü bir şekilde hâkim olmasını amaçlayan bir adım olmuştur (Dur ve Parlak, 2020). Ancak askeri yönetim, yerel yönetimlerin gelirlerini düzenlemek amacıyla birkaç önemli kanun çıkarmıştır. Bunlar arasında 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yer almaktadır. "Bu düzenlemeler ile belediyelere yapılan mali payların arttırılması sağlanmış ve yerel yönetimlerin ekonomik kaynakları güçlendirilmiştir" (Dur ve Parlak, 2020:281).

1982 Anayasası'nda yapılan düzenlemeler, yerel yönetimlere ilişkin önemli değişiklikler getirmiştir. 127. maddede yerel yönetimlerin daha net bir şekilde tanımlanması ve büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği

hükmü yer almıştır. Bu düzenleme, özellikle büyükşehir belediyelerinin kurulmasına olanak sağlamıştır. Ayrıca, 2972 sayılı kanun ile 25 Mart 1984 tarihinde yapılan yerel seçimlerde büyükşehir belediye yönetiminin oluşturulması öngörülmüştür (Güven, 2023).

1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, büyükşehir belediyelerinin yönetimi ile ilgili düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin yönetim şekli netleştirilmiş ve merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki denetim ilişkisi yeniden düzenlenmiştir. Aynı yıl içerisinde çıkarılan 3004 sayılı yasa ile belediyelere yapılan GBVG'den pay artışı yapılmış ve bu oran yüzde 5'ten yüzde 10,30'a yükseltilmiştir. Ancak, bu oran 1985'te yüzde 9,25'e, 1986-1987 yıllarında ise yüzde 8,55'e düşmüştür (Çölük, 2023).

1980'lerden itibaren hızlı kentleşme süreci yaşanmıştır ve bu durum yerel yönetimlerin kaliteli hizmet sunma noktasında yetersiz kalmasına neden olmuş, bu da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekliliğini doğurmuştur. Üstelik, 1980 darbesiyle birlikte askeri yönetim partilere siyaseten yasak getirdiği için, siyasi partilerin yerel düzeydeki faaliyetlerine daha fazla ilgi gösterilmeye başlanmıştır. Merkezî yönetimdeki askeri vesayetin, siyasilerin yerel politikalara ağırlık vermelerine yol açtığı da düşünülmektedir (Oktay, 2020).

Sonuç olarak, 1980 sonrası dönemde yapılan düzenlemelerle, belediyelere daha fazla mali kaynak sağlanmış, büyükşehir belediyelerinin kurulması ve merkeziyetçi yapıların güçlendirilmesi ile yerel yönetimlerin etkinliği artırılmaya çalışılmıştır. Ancak, yerel yönetimlerin özerkliği konusunda tam anlamıyla bir dönüşüm sağlanamamış ve merkeziyetçi yönetim anlayışı devam etmiştir.

1982 Anayasası, Türkiye'de yerel yönetimlere ilişkin önemli bir düzenlemeye imza atmıştır. Anayasa'nın 127. maddesinde, özellikle büyük yerleşim yerlerinin yönetimiyle ilgili eksiklikleri gidermek amacıyla, il özel idareleri, belediyeler ve köylerin yanı sıra büyükşehirler için özel yönetim biçimlerinin oluşturulabileceğine dair bir düzenleme getirilmiştir. "Bu hüküm, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel karar alma süreçlerinin etkili hale getirilmesi ve özellikle büyükşehirlerin

yönetimindeki karmaşıklığın giderilmesi açısından önemli bir adım olmuştur" (Çölük, 2023:294). Bu anayasal değişiklik, 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetim Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü" ile somutlaşmıştır. Bu yasa, büyükşehirlerde iki kademeli bir yönetim yapısının kurulmasına olanak tanımıştır. Bu düzenleme ile büyükşehirlerin yönetiminde hem belediyelerin hem de il özel idarelerinin sorumlulukları belirlenmiş, ancak özellikle coğrafi, demografik ve ekonomik farklılıklar göz önünde bulundurulmadan tüm büyükşehirler için aynı yönetim biçimi benimsenmiştir. Bu durum, büyükşehirlerdeki yerel ihtiyaçlara uygun esnek çözümler geliştirilmesi konusunda bazı eleştiriler doğurmuştur. Ancak yine de bu düzenleme, yerel yönetim reformunun önemli bir parçası olarak, büyükşehirlerin yönetiminde daha etkin ve kapsamlı bir yapı kurulmasına olanak sağlamıştır (Çölük, 2023).

Büyükşehirlerin yönetiminde uygulanan bu iki kademeli sistem, yerel yönetimlerin daha etkili ve koordineli bir şekilde hizmet sunmasını hedeflemiş, ancak bu süreçte yerel dinamiklere ve bölgesel farklılıklara dikkat edilmesi gerektiği konusunda tartışmalar devam etmiştir. Bugün gelinen noktada, yerel yönetimlerin özerklik, katılımcılık ve demokratikleşme ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması gerektiği fikri, yerelleşme politikalarının merkezînde yer almıştır (Güven, 2023).

1980'li yıllardan itibaren Batı Avrupa ülkelerinde hızla yayılan yerelleşme politikaları, Türkiye'de de önemli bir dönüşüm sürecini beraberinde getirmiştir. Türkiye'de yerelleşme olgusu, özellikle 12 Eylül 1980 Askerî Darbesi sonrasında belirgin bir ivme kazanmıştır. 1983 yılında ANAP'ın iktidara gelmesiyle birlikte, serbest piyasa ekonomisinin ve neoliberal yaklaşımların benimsenmesi, yerel yönetim yapısında köklü değişimlerin önünü açmıştır (Bektaş ve Ateş, 2022).

12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından, Türkiye'de yalnızca siyasal alanda değil, aynı zamanda idari ve iktisadi alanda da kapsamlı bir yeniden yapılanma süreci başlatılmıştır. Bu süreç, büyük ölçüde ekonomik liberalizasyon ve serbest piyasa ekonomisi modeline dayanan reformlarla şekillendirilmiştir. "ANAP hükûmetinin izlediği neoliberal politikalar, merkeziyetçi devlet anlayışından uzaklaşılmasını ve

yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesini amaçlamıştır" (Sezer ve Büyükpınar, 2021:82).

Bu dönemde yerelleşme, merkezî yönetimin hizmetlerin sunumunda daha fazla esneklik sağlaması, yerel yönetimlerin mali bağımsızlığını artırması ve halkın yerel düzeyde yönetim süreçlerine katılımını teşvik etmesi için bir araç olarak görülmüştür. Bu yaklaşım, büyükşehir belediyelerinin kurulması, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi ve hizmet sunumunda yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması gibi adımlarla pekiştirilmiştir (Bektaş ve Ateş, 2022).

1980 sonrası reformlar, özellikle yerel yönetimlerin mali bağımsızlığını artırmaya yönelik düzenlemeler, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını çeşitlendirmeyi amaçlayan düzenlemeler ve yerel yönetimlerin denetim mekanizmalarının yeniden şekillendirilmesi gibi unsurları içermektedir. Bu dönüşüm, Türkiye'deki yerel yönetimlerin daha özerk ve bağımsız bir yapıya kavuşmasına olanak sağlamıştır, ancak bu süreç, aynı zamanda yerel yönetimlerin siyasi ve mali bağımsızlıklarını tam anlamıyla kazanmaları açısından tartışmalı bir zemin oluşturmuştur (Sezer ve Büyükpınar, 2021).

Yürütülen reformlar Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde köklü değişimlere neden olarak yerelleşmenin de öneminin artmasına olanak sağlamıştır. Bu gelişmelerin en önemli örneği ise 1984 yılında yürürlüğe girmiş olan Büyükşehir Belediye Yasasıdır (Sezer ve Büyükpınar, 2021).

> 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 4. maddesinde, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan illerde, büyükşehir belediye meclisi tarafından ilçelerde ilçe belediye meclislerinin kurulması ve büyükşehir ile ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanlarının seçilmesi öngörülmüştür. Bu düzenleme, 25 Mart 1984 tarihinde yapılan yerel yönetimler seçiminde, Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasına zemin hazırlamıştır. Büyükşehirin adını taşıyan büyükşehir belediyesi ve ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri kurulmuştur. Daha sonra Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin ve Antalya kentlerinde de uygulanmıştır (Sezer ve Torlak, 2005:513). En son çıkarılan değişik kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle, büyükşehir belediyesi sayısı 30'a ulaşmıştır.

ANAP hükûmeti döneminde atılmaya başlanan yerelleşme adımları merkezî yönetimin az da olsa yetki devrini genişletmesine sebep olmuştur. Mevcut belediye yönetimlerinin yetkilerini ve sorumluklarını arttırarak aynı doğrultuda mali kaynaklarının artışına olanak tanımıştır. Büyük kentlerde ise mal ve hizmetlerin sunumunda kuvvetli ve yeterli olacak yerel yönetim birimlerinin kurulmasının önünü açmıştır. Geleneksel hizmet sunumlarının yanında dönemin teknolojik ve bilimsel yaklaşımlar içeren farklı donanımlara sahip kapsamlı ve çeşitli hizmet sunumlarına işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır. Bütün bu gelişmeler doğrultusunda yerel yönetimler yönetsel ve mali özerklik kazanımları elde etmeye başlamıştır. Ancak genel olarak merkeziyetçi tutumun muhafaza edilerek devam etmesi beklenen olumlu sonuçları etkilemiş ve yavaşlatmıştır. Dolayısıyla yerelleşme politikalarının yansıması olarak vesayet denetiminin etkisi bu dönemde de azaltılamamıştır (Bektaş ve Ateş, 2022).

Türkiye'de yerelleşme süreci, büyük ölçüde yerel yönetimlerin mali bağımsızlığını artırmaya yönelik düzenlemelerle başlamıştır. Bu dönemde yapılan ilk önemli düzenlemeler, yerel yönetimlerin finansal kaynaklarını çeşitlendirmek ve merkezî hükûmetten bağımsızlıklarını güçlendirmek amacı taşımaktadır. Özellikle 1981 yılında yürürlüğe giren 2380 sayılı Kanun ile belediyelere ve il özel idarelerine daha fazla mali kaynak aktarılmasının önü açılmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %5, il özel idarelerine ise %1 oranında bir pay ayrılmıştır. Bu, Türkiye'de yerel yönetimlerin yönetime bağımlılığı azaltmak için atılan ilk somut adımlardan biri olmuştur. Bu düzenleme, yerel yönetimlerin mali özerkliklerini artırarak, kendi bütçelerini daha bağımsız bir şekilde yönetmelerine olanak sağlamayı amaçlanmıştır (Sezer ve Torlak, 2005).

Bu ilk düzenlemeler, yerelleşme sürecinde önemli bir kilometre taşı olmuş ve yerel yönetimlerin maliye politikalarında merkeziyetçilikten daha fazla esneklik ve özerklik sağlayacak şekilde değişiklikler yapmıştır. Bu adımlar, ilerleyen yıllarda yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendiren, yönetimsel verimliliği artıran ve halkın katılımını teşvik eden düzenlemelerin temelini oluşturmuştur (Sezer ve Büyükpınar, 2021).

Bunun yanı sıra, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1981) kabul edilmiştir ve bu kanunla belediyelerin gelir kaynaklarını kapsamlı bir şekilde düzenleyerek yerel yönetimlerin sağlıklı bir şekilde hizmet sunabilmesi için mali yapıyı güçlendirmiştir. Özellikle bu düzenleme, belediyelerin çeşitli yerel vergi gelirlerinden ve paylardan yararlanabilmesini sağlamış, yerel yönetimlerin finansal kaynaklarını daha sağlam bir temele oturtmuştur (Sezer ve Torlak, 2005).

Özellikle 1985 tarihli 3239 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını önemli ölçüde etkilemiştir. Bu kanunla, belediyelerin gelir kalemleri arasında yer alan Meslek Vergisi, Eğlence Vergisi, İşgal Harcı ve İlan ve Reklam Vergisi gibi vergilerin oranları artırılmıştır. Ancak, bu vergi ve harç tarifelerinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi, iki önemli soruna işaret etmektedir;

> 1. Vesayet denetiminin devam etmesi: Bakanlar Kurulu'nun yetkili olması, merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetimini sürdürmesine olanak sağlamıştır. Bu, yerel yönetimlerin bağımsızlığını sınırlamış ve yerel karar alma süreçlerinde merkezî denetimin varlığını korumuştur.
> 2. Vergi uygulamalarındaki keyfi düzenlemeler: Belediye yönetimlerinin elinde bulundurdukları vergi kalemlerinde keyfi uygulamaların engellenmesi amacıyla Bakanlar Kurulu'nun denetleyici rolü, yerel yönetimlerin vergi ve harç tarifelerinde aşırı değişiklikler yapmalarını engellemeye yönelik bir önlem olarak belirlenmiştir (Bektaş ve Ateş, 2022:151).

Ayrıca, 1981-1985 yılları arasında yerel yönetimlere devredilen emlak vergilerinin toplanması görevi konusunda da bu dönemde önemli bir değişim yaşanmıştır. Emlak vergisi, 1985 yılından itibaren belediyelerin öz gelirleri arasına dâhil edilmiştir ve belediyeler, bu vergiyi toplama sorumluluğunu üstlenmiştir.

1980 sonrası, kırdan kente göçün hızla arttığı bir dönemde, büyük şehirlerdeki nüfus artışı ve mahallî müşterek ihtiyaçların çeşitlenmesiyle birlikte, yerel yönetimlerin hizmet talebi de önemli ölçüde artmıştır. Ancak, bu dönemde yaşanan bütçe artışları, kırdan kente göç ve artan hizmet çeşitliliği gibi faktörlerle birlikte, yerel yönetimlerin bu büyüyen hizmet ihtiyaçlarına yeterli finansal kapasite ile karşılık vermekte zorlandığını söylemek mümkündür (Sezer ve Büyükpınar, 2021).

Özellikle yerel yönetimlerin öz kaynakları ile merkezî idareden yapılan transfer gelirleri arasındaki dengesizlik, önemli bir sorundur. Merkezî yönetimden gelen transferler, yerel yönetimlerin öz gelirlerinden çok daha fazla olmuştur. Bu durum, yerel yönetimlerin mali bağımsızlıklarını tam anlamıyla kazanmalarını engellemiş ve merkezî yönetime olan bağımlılığın sürmesine neden oluşturmuştur (Kesik, 2005).

1980'lerin ortalarında Türkiye'de yerelleşme politikalarının önemli bir parçası olarak, 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, imar planları hazırlama ve onaylama yetkisini, daha önce tamamen merkezî idarenin elinde bulunan bir alanı, belediyelere devretmiş ve yerel yönetimlerin şehirleşme ve altyapı düzenlemelerinde daha fazla söz sahibi olmalarını sağlamıştır. Bu değişiklik, yerelleşme sürecinin yerinden yönetim ve yerellik ilkeleriyle uyumlu bir biçimde yürütülmesinde önemli bir adım olarak kabul edilmektedir (Ersoy, 1989).

İmar Kanunu ile yapılan bu değişiklik, yerel yönetimlerin kent planlaması ve şehirleşme süreçlerinde daha fazla yerel halkın katılımını ve denetimini mümkün kılmıştır. Belediyeler, kendi sınırları içindeki imar planlarını oluşturmak ve onaylamak için yetkilendirilmiş, bu sayede yerel ihtiyaçlara uygun planlar geliştirebilme kapasitesine kavuşmuştur. Ancak, söz konusu değişikliklere rağmen, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na tanınan geniş yetkiler, bu süreci kısıtlayan bir faktör olmuştur. İmar planlarının onaylanması ve uygulamaları konusundaki yetki, belediyelere devredilmiş olsa da merkezî hükûmetin etkisi, büyükşehir belediyeleri gibi yerel yönetimlerin etki alanını daraltan unsurlar yaratmıştır (Keleş, 1992).

Bu bağlamda, 1980'ler boyunca gerçekleştirilen bu reformlar, yerelleşmenin ilerlemesi adına önemli bir dönemeç olsa da merkeziyetçi yapıyı tamamen ortadan kaldırmamış, yerel yönetimlerin bağımsızlığını sınırlayan bazı faktörler devam etmiştir. Bu tür reformlarla birlikte yerel yönetimlerin etkisi artırılmaya çalışılmış, ancak merkezî idare ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımındaki dengesizlikler yerel yönetimlerin uygulama kapasitesini sınırlamaya devam etmiştir (Büyükpınar, 2021).

1970’li yıllardan itibaren başlayan dünyadaki yönetsel sistemlerin genelinde etkin ve verimli hizmet sunulmasına ilişkin politikaların önem kazanması; yürütülen kamu hizmetlerinin verimsizliği ve israfa sebep olduğu yönündeki görüşlerin giderek artması, hizmetlerin sunumunda alternatif yenilikçi yöntemlerin arayışlarına neden olmuştur. Bu durum ise söz konusu hizmetlerin yürütülmesinde rasyonel işlemecilik esaslarının ve alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin önemini artırmıştır (Aydınlı, 2004). Bu düzlemden hareketle piyasa şartlarına uygun hizmetlerin sunumu ve yerelleşme sürecindeki özelleştirme uygulamaları; merkezî yönetimin ve yerel yönetimlerin hizmet sunumlarında önemli bir yöntem olarak ele alınmaya başlamıştır (Kırışık, 2013).

1980'li yılların sonlarına doğru, Türkiye'deki yerelleşme eğilimleri ve AB ile entegrasyon süreci, yerel yönetim reformlarının önemli bir dönemeç noktasına gelmesine yol açmıştır. Bu dönemde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin artırılması amacıyla gerçekleştirilen reformlar, AB’ye uyum sürecinin bir parçası olarak da ön plana çıkmıştır (Yıldırım vd., 2016). Bu bağlamda, 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanan ve 6 Ağustos 1992'de onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin demokratik, katılımcı ve güçlü bir yapıya kavuşturulmasına yönelik uluslararası bir taahhüttür. Bu şart, yerel yönetimlerin özerkliğini tanımak ve bu özerkliği güçlendirmek amacıyla bir dizi ilke ve standart belirlemektedir. Şart, yerel yönetimlerin sadece merkezî yönetimden bağımsız değil, aynı zamanda halkın taleplerine duyarlı ve hesap verebilir bir biçimde yönetilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Küçük ve Alan, 2017).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye için önemli bir adım olmuştur ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği yönündeki uluslararası baskıları artırmıştır. Bu şart, aynı zamanda yerel yönetimlerin özerklik ve demokratik katılım anlamında daha güçlü bir yapıya kavuşturulması gerektiğini de ifade etmektedir. Türkiye, bu şartı imzalayarak yerel yönetimlerde reform ihtiyacını kabul etmiş ve AB uyum sürecinin gerekliliklerini yerine getirmek için adımlar atmaya başlamıştır (Özgür ve Cansever, 2022).

Yerel yönetim reformu çerçevesinde, bu dönemde başlatılan çalışmalar, hem merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki güç dengesini gözden geçirmek hem de yerel yönetimlerin kendi kendini yönetme kapasitelerini güçlendirmek için hayati bir öneme sahiptir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bu çabaların meşruiyetini arttırmış ve Türkiye'de yerel yönetimlerin hukuki ve mali bağımsızlığının artırılmasına yönelik reformların önünü açmıştır.

Bu süreçte, yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi, yerel seçimlerin demokratik bir ortamda gerçekleştirilmesi ve halkın karar alma mekanizmalarına daha etkin katılımının sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, mali bağımsızlığın güçlendirilmesiyle, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynaklarını artırabilmesi ve özgür bir yönetim anlayışının altyapısının oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir (Özgür ve Cansever, 2022).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye'deki yerel yönetim reformlarına yön veren temel göstergelerden biri olmuştur. Hem AB'ye uyum süreci hem de yerel yönetimlerin daha demokratik, etkin ve halk odaklı bir yapıya kavuşması açısından kritik bir dönüm noktasını oluşturmuştur. Bu şart, yerel yönetimlerin özerklik ve katılımcılık ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılarken, merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden gözden geçirilmesi gerekliliğini de ortaya koymuştur. (Taştekin ve Akca, 2020).

Yerelleşme amacıyla başlayan reformist dönemin ilk aşamasında, yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimlilik düşüncesi önceliklendirilmiştir. Etkinlik ve verimlilik yerel demokrasi atılımına nazaran daha elle tutulur sonuçlar elde etme konusunda ön planda yer almıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde yerel yönetimler özelinde idari, mali, sosyal ve demokratik sorunların çözümüne yönelik çeşitli konular ele alınmış ancak söz konusu konuların çözümünde beklenen verimin sağlanamadığı görülmüştür. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü (TODAİE)'ye hazırlatılmış olan ve 1991 yılında tamamlanmış olan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) çözüm anlamında etkinliği sağlamaya yönelik çalışmalardan biridir (Alataş, 2019).

24.03.1998 tarihli “Merkezî İdare ile Mahallî İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasların Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahallî İdareler ile İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” yerel yönetimlerin yeni yönetim ve yerellik ilkesine uygun adımlar öngörülmüştür. Ancak söz konusu kanun tasarısı, Türkiye’de söz konusu dönemde mevcut olan istikrarsızlıklar ve ekonomik sorunları nedeniyle yasalaşmamıştır.

4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM REFORMU (AK PARTİ DÖNEMİ)

AK Parti, ilk kez katıldığı 2002 genel seçimlerinde geçerli oyların %34,28'ini alarak birinci sırada yer almış (Yüksek Seçim Kurulu, 2002) daha sonra 2007 genel seçimlerinde ise %46,58 oy alarak iktidarını sürdürmüş (Yüksek Seçim Kurulu, 2007) ve 2011 genel seçimlerinde de %49,83 oy oranıyla üçüncü kez iktidar olmuştur (Yüksek Seçim Kurulu, 2011). Bu süreçte iktidar, yerelleşme, demokratikleşme ve sivilleşme temelli kamu yönetimi politikalarını ön plana çıkarmıştır (Yıldırım vd., 2019).

"İktidar merkeziyetçi yapıları azaltarak kamu yönetiminin yetki ve sorumluluklarının yerel yönetimlere devredilmesini hedeflenmiştir. Bu doğrultuda, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005) ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005) gibi önemli yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir" (Zor, 2021:2817).

4.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004) ve 6360 Sayılı Kanun (2012)

2004'te yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerini, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan ve bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan bir yapı olarak tanımlamaktadır. Bu belediyeler, kanunlarla kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, idari ve mali özerkliğe sahip olan ve karar organı seçmenler tarafından belirlenen kamu tüzel kişileridir. Yasa, büyükşehir belediyelerinin yetkilerini kullanırken Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum sağlamayı hedeflemiştir (Alataş, 2019).

Bu kapsamda, yasanın bazı maddelerinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Ayrıca, büyükşehir belediye teşkilatında birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi gibi konularda İçişleri Bakanlığı'nın onayı aranmaksızın, bu yetkinin büyükşehir belediye meclisine devredilmesi öngörülmüştür. Bunun yanı sıra, büyükşehir belediye meclislerinin her ay düzenli olarak toplanması

ve görevleriyle uyumlu gelir kaynaklarına sahip olmaları da yasanın önemli unsurları arasında yer almaktadır (Alataş, 2019).

2004 yılında, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu diğer yerel yönetim kanunlarıyla uyumlu bir şekilde revize edilerek yerini 5216 sayılı yeni bir kanuna bıraktı. Bu yeni düzenleme, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişletmiş ve ikinci kademe belediye sayılarında önemli bir artış sağlamıştır. Aynı zamanda, büyükşehir belediyelerinin görev alanları da önemli ölçüde genişletilmiştir. Bu kapsamda, raylı ulaşım sistemleri, konut projeleri, düzenli katı atık bertarafı ve amatör sporun desteklenmesi gibi alanlara daha fazla odaklanılmaya başlanmıştır (Bilmez, 2023).

5216 sayılı Kanun, norm kadro, sözleşmeli personel istihdamı, stratejik planlama, çok yıllı bütçeleme, belediye meclislerinin daha sık toplanması, performans planlaması ve ölçümü, coğrafi bilgi sistemlerinin kullanımı gibi birçok yeniliği de beraberinde getirmiştir. Ancak, ikinci kademe belediyelerin yetkilerinde yapılan değişiklikler sınırlı kalmıştır. İmar ve mekânsal planlama gibi konular, yetki, görev, hizmet sunumu, yerel siyasetin şekillenmesi, rant ve konut üretimi gibi kavramlarla yakından ilişkili hale gelmiş ve önem kazanmıştır (Özgür ve Yavuzçehre, 2016).

2004 yılında 5216 ve 5393 sayılı kanunlarla şekillenen yeni sistem, 2008 yılı sonunda 5747 sayılı Kanun ile önemli değişikliklere uğramıştır. Bu değişiklikler, büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde yeni ilçelerin kurulmasını ve bazı kanunlarda revizyon yapılmasını içermektedir. Büyükşehir belediyelerinin görev alanları ve yetkilerinin il özel idareleriyle sık sık çakışması, alt kademe belediyelerin sayısını azaltma ve ölçeği büyütme ihtiyacı, yüksek mahkemelerin kararları, bazı belediyelerin kapatılması, AB uyum süreci ve çevre sorunları gibi faktörler, büyükşehir belediyesi sisteminde yeni sorunlara, dönüşümlere ve anlayış değişikliklerine yol açmıştır (Özgür ve Yavuzçehre, 2016).

Türkiye'de yerel yönetimlerde ölçek, kapasite, model, kentsel ve kırsal altyapı, yerleşme ve yapılaşma sorunlarına çözüm getireceği öne sürülen önemli bir değişiklik, 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile hayata geçirilmiştir. Bu özel/torba kanun, yerel yönetim sisteminde köklü dönüşümler hedeflemiştir. Büyükşehir belediyesi olmanın ana kriteri, il merkezînde asgari 750.000 nüfus olma şartından, il sınırları içinde toplam 750.000 nüfus olma şartına dönüştürülmüştür. Bu değişiklik, 3030 ve 5216 sayılı kanunlara kıyasla büyükşehir belediyesi statüsü kazanmayı kolaylaştırmış ve Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiştir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016).

6360 sayılı Kanun, sadece büyükşehir belediyelerini değil, Türkiye'nin idari yapısını da temelden etkileyen değişiklikler getirmiştir. Kanunun Mart 2014 yerel seçimlerine kadar tam olarak uygulanmayan maddeleri, Nisan 2014'ten itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu süreçle birlikte, ülke nüfusunun %70'inden fazlası büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşar hale gelmiştir. Bu durum, kentsel ve kırsal alanlar arasındaki dengeleri, yerel yönetimlerin kapasitelerini ve hizmet sunum modellerini derinden etkileyen bir dönüşümü beraberinde getirmiştir. Büyükşehir belediyelerinin sayısındaki artış ve idari yapıdaki bu değişiklikler, yerel yönetimlerin ölçek sorunlarına çözüm bulma, altyapı hizmetlerini iyileştirme ve kentsel planlamada daha etkili olma iddialarını güçlendirmiştir. Ancak, bu düzenlemeler aynı zamanda yerel yönetimlerin finansal kapasiteleri, hizmet sunumundaki eşitsizlikler ve idari karmaşa gibi yeni sorunları da gündeme getirmiştir (Alataş, 2019).

Aslında, 30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un getirdiklerini kısaca sıralamak gerekirse;

- Belediye olan 14 il büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.
- Yeni düzenlemeyle büyükşehir sayısı otuza çıkmış ve bu büyükşehirlerin sınırları, il mülki sınırlarıyla birleştirilmiştir; ayrıca büyükşehirlere bağlı ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırları ile örtüştürülmüştür.
- 2.000'in altında nüfusa sahip olan 559 belediye, köy yapılmıştır.
- İki kademeli olarak oluşturulan mevcut büyükşehir sisteminde, en az 2.000 nüfus olması şartına bakılmaksızın, bu sistemden dolayı yeni yapılan büyükşehirlerin sınırlarının içinde yer alan 1.076 tane belde belediyesi ve 16.500 tane köy tüzel kişiliklerini kaybederek mahalle yapılmıştır.

- Önceleri bir ilin büyükşehir olabilmesi için belediye sınırlarındaki nüfusun 750.000'i aşması gerekmekteydi. Yeni düzenlemeyle il nüfusunun 750.000'i aşması yeterli kabul edildi.
- Yeni düzenlemeyle büyükşehir yapılan 14 ilde, büyükşehire bağlı 26 tane yeni ilçe oluşturulmuş ve bağlılık konusunda değişiklikler yapılarak, toplam 143 olan büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyesi 519'a çıkarılmıştır.
- Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyesi olmasının nüfus ölçütü 50.000 iken 20.000'e düşürülmüştür.
- Kapatılarak mahalle yapılan belediye ve köylerle ilişkili devir, tasfiye ve paylaştırma komisyonları kurulmuştur.
- Yeni haliyle sayıları otuz olan büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri ortadan kaldırılmış.
- Ortadan kaldırılmış olan il özel idarelerinin yerine, "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" kurularak bu başkanlıklar valiliklere bağlanmıştır.
- Bu başkanlıklar taşra örgütlenmelerinin içinde konumlandırılmış ve görevleri yasada belirtilmiştir (Arıkboğa, 2013:67 – 68; Özer, 2013:114 – 115; Zengin, 2014:102-103).

6360 sayılı Kanun, getirdiği köklü değişikliklerle birlikte anayasaya ve temel kanunlara uygunluğu açısından da tartışmalara konu olmuştur. Özellikle üçlü yerel yönetim sisteminin (il özel idaresi, belediye ve köy) anayasal ve yasal zorunluluk olarak kabul edilmesi, bu sistemin 6360 sayılı Kanun'la değiştirilmesinin anayasal çerçeveye uygunluğu sorgulanmıştır. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki alanların yerleşim yerleri olmaktan çıkarılması ve bu alanların tamamının kentsel nitelik kazanması, yerel yönetim birimlerinin yerel halkı temsil etme zorunluluğuyla çelişebileceği iddialarını beraberinde getirmiştir (Tekin, 2018). Yerel yönetim birimlerinin nüfus temelli belirlenmesi özellikle kırsal kesimlerde temsil sorunları doğurmaktadır. Böylece yeni kanunun, anayasaya ve temel kanunlara aykırılık taşıdığı yönünde eleştiriler gündeme gelmiştir (Tekin, 2018)

Bu tartışmalar, 6360 sayılı Kanun'un yerel yönetimlerin özerkliği, yerel halkın temsili ve idari yapının işleyişi açısından yarattığı dönüşümlerin hukuki boyutunu da ortaya koymaktadır. Kanunun uygulanmasıyla birlikte, büyükşehir belediyelerinin kapsamının genişlemesi ve idari yapıdaki değişiklikler, yerel demokrasi ve yönetişim ilkeleri açısından yeniden değerlendirilmesi gereken bir süreci başlatmıştır (Bilmez, 2023).

Belediye ve köylerin kapatılması sırasında yerel özerkliğe ve yerel demokrasiye karşıt bir tutum sergilenmiş ve herhangi bir referandum yapılarak yerel halkın fikri alınmamıştır. Bu uygulama ile Türkiye Cumhuriyeti Hükûmeti olarak imzaladığımız Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesine aykırı durmaktadır. "Bu madde; "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" demektedir" (Zengin, 2014:111).

Kanun ile getirilen yeni düzenlemeler, temsilî demokrasinin zayıflatıldığı ve etkinlik-verimlilik gerekçeleriyle siyasi ve demokratik katılımın daraltıldığı yönünde eleştirilere neden olmuştur. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerde seçilmişlerin sayısını ve etkinlik gücünü önemli ölçüde azaltmıştır. Özellikle, Güler (2012) tarafından yapılan değerlendirmelerde, Türkiye'de doğrudan halk tarafından seçilmiş yaklaşık 250.000 seçilmişin sayısının 200.000'e düşürüldüğü belirtilmiştir. Bu durum, yerel demokrasinin temsil gücünü zayıflatan bir etki yaratmıştır. Vatandaşların tabandan hareket yeteneği ve siyasal temsili zarar görmüştür (Güler, 2012).

"Ayrıca, kent merkezlerinden uzakta yaşayan ve anakentle herhangi bir bağı bulunmayan yerel halkın, yeni düzenlemeyle bağlandıkları büyükşehir belediyelerinin karar organlarının oluşumunda ve temsiliyetinde yer almaları da sorunlu bir durum olarak değerlendirilmiştir" (Zengin, 2014:111). Bu durum, yerel halkın ihtiyaçlarının ve taleplerinin büyükşehir belediye meclislerinde yeterince temsil edilememesi riskini beraberinde getirmiştir. Anakent merkezli yönetim yapısı, kırsal ve yerel alanların özgün sorunlarının göz ardı edilmesine ve yerel halkın yönetim süreçlerine yabancılaşmasına neden olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişlemesi, coğrafi ve sosyoekonomik bağı olmayan yerleşimleri de kapsaması, "halka yakın yönetim" ilkesini zedelemektedir. Bu durum, yerel hizmetlerin etkin sunumunu engelleyerek yeni bir merkeziyetçi yapı oluşturmaktadır (Yıldırım ve Belli, 2013).

İl özel idareleri subsidiarite ilkesine aykırı bir şekilde otuz büyükşehir belediyesinin bünyesinden kaldırılarak bu birimlerin yerine valiliklere bağlanan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" oluşturulmuştur. Ayrıca çıkarılan yönetmelikte mülki ve

yerel idarelerin kalkınma ajansları arasındaki ilişkileri ve bu birimlerin idari yapılanmalarının nasıl olacağı ve işleyişi hakkındaki bilgiler net değildir (Alataş, 2019).

Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi, kır-kent ayrımını hem sosyolojik hem de yönetsel açıdan ortadan kaldırmıştır. Bu durum, kent kavramının tanımlanmasını zorlaştırmış ve kırsal ile kentsel alanlar arasındaki farklılıkların belirsizleşmesine neden olmuştur. Yeni düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin gelirleri artırılmış ve kapatılan yerel yönetim birimlerinin personel, araç ve gereçleri büyükşehirlere devredilmiştir. Ancak, büyükşehir belediyelerinin tüm il sınırlarını kapsayacak şekilde, özellikle kırsal bölgelere kaliteli hizmet götürmesi oldukça zor görünmektedir (Zengin, 2014).

İl özel idarelerinin kaldırılması, kırsal hizmetlerin sunumunda ciddi bir boşluk yaratmıştır. Daha önce il özel idareleri, kırsal alanlarda ihaleler yapmak, personel istihdam etmek, araç-gereç ve kaynak aktarmak gibi birçok hizmeti üstlenmekteydi. Bu idareler, belediyelerden farklı olarak oy odaklı değil, hizmet odaklı bir yapıya sahipti. Büyükşehir belediyelerinin hem kentsel hem de kırsal alanlarda yerinde, zamanında ve nitelikli hizmet sunup sunamayacağı, eleştirilerin ve endişelerin odak noktası haline gelmiştir (Zengin, 2014).

Bu yeni yapılanma, özellikle kırsal alanlarda hizmet sunumunun aksamasına, hizmet kalitesinin düşmesine ve vatandaş memnuniyetinin azalmasına yol açabilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin, geniş coğrafi alanlara yayılan hizmetleri etkin bir şekilde organize etmesi ve kaynakları verimli kullanması oldukça zorlu bir görevdir. Ayrıca, il özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte, kırsal alanlarda yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarının tam olarak karşılanamama riski de artmıştır (Alataş, 2019).

Zengin (2014), bu durumun hizmet kalitesi ve vatandaş memnuniyeti açısından ciddi sorunlar yaratabileceğini vurgulamıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kırsal ve kentsel alanlar arasındaki farklı ihtiyaçları dengeli bir şekilde karşılaması ve her iki alanda da etkili hizmet sunması, yeni yönetim modelinin başarısını belirleyecek kritik bir faktördür. Ancak, mevcut uygulamalar, bu hedefe ulaşmakta zorlanıldığını

göstermektedir. Bu nedenle, yerel yönetim reformlarının, kırsal ve kentsel alanların özgün ihtiyaçlarını dikkate alacak şekilde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak yerel özerklik ve subsidiariteden gelinen nokta, 6360 sayılı kanun ile yasal olarak aşırı güçlendirilmiş yeni merkezciklerin ihdası olmuştur. İstanbul ve diğer tüm büyükşehirler, kendilerine bağlı tüm yerel birimleri katı bir merkeziyetçilikle yönetir hale gelmiştir. Neredeyse yarısı kırsal alan ve nüfustan oluşan birçok büyükşehir, köyleri ve birçok belediyeyi lağvederek yerelin hem seçmenini hem mali kaynaklarını hem de sosyal haklarını bir anlamda gasp etmiştir. Büyükşehir merkezînden onlarca kilometre uzaklıktaki yerel birimlerin en basit mahallî ihtiyaçları, Ankara'dan kurtarılmış ama başka bir merkeziyetçi anlayışın tasarrufuna bırakılmıştır (Alataş, 2019).

4.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

2005 yılında yürürlüğe giren 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, yetki ve görevlerin belirlenmesinde geleneksel yöntem olan ayrıntılı liste şeklindeki "sayma" usulü terk edilmiş, bunun yerine ana konular üzerinden yetkilendirme yapılan "yetki" ilkesi benimsenmiştir (Eryılmaz, 2006).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine verilen görevler, 3360 sayılı kanunla belirlenen görevlerden büyük ölçüde farklılık göstermemektedir. Genel olarak, il özel idarelerinin görev alanında önceki döneme kıyasla önemli bir genişleme gözlemlenmemekle birlikte, belediyeler ile il özel idareleri arasında ortaya çıkabilecek görev çakışmalarını önlemeye yönelik daha net bir görev tanımlaması yapıldığı dikkat çekmektedir (Coşkun ve Uzun, 2005).

Kanunun "İl Özel İdaresinin Görev ve Sorumluluğu" başlıklı 6. maddesine göre, il özel idareleri, mahallî müşterek nitelikte olmak koşuluyla çeşitli alanlarda görev ve sorumluluklar üstlenmiştir. Bu kapsamda, gençlik ve spor (5340 sayılı kanunun 24. maddesi ile eklenmiştir), sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi sağlanması, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapımı, bakımı, onarımı ve

diğer ihtiyaçlarının karşılanması gibi hizmetler il sınırları içinde yerine getirilmektedir. Ayrıca, imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetler ise belediye sınırları dışında il özel idarelerinin sorumluluğundadır.

Bu düzenleme ile il özel idarelerine merkezî idare ile mahallî idare arasında bir ara düzey konumu ve il düzeyinde koordinasyon sağlama işlevi yüklemektedir. Genel yetkililik ilkesi, kanunların açıkça yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa devretmediği tüm yerel hizmetlerin mahallî idareler tarafından yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu ilke, Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "mahallî müşterek ihtiyaç" kavramıyla uyumlu bir yaklaşımı yansıtmaktadır (Kutluk, 2006).

Mahallî müşterek ihtiyaçlar, yerel hizmetlerin planlanması ve sunulmasında temel ölçüt olarak kabul edilmekte, bu da il özel idarelerinin yerel toplumun ihtiyaçlarına daha etkili ve verimli bir şekilde cevap vermesini sağlamaktadır. Bu çerçevede, il özel idareleri, hem merkezî idare ile yerel yönetimler arasında bir köprü görevi üstlenmekte hem de il genelinde hizmetlerin koordinasyonunu sağlayarak yerel kalkınmaya katkıda bulunmaktadır (Kutluk, 2006).

2005 yılında “5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmış ve bu kuruluşa ait görevler, taşra teşkilatları, personel ve araç-gereçler, İstanbul ve Kocaeli illeri hariç il özel idarelerine devredilmiştir. İstanbul ve Kocaeli’de ise bu görevler, büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır (Coşkun ve Uzun, 2005).

Bu değişiklik, köy hizmetlerinin yerel yönetimler eliyle daha etkin bir şekilde yürütülmesini amaçlamaktadır. İl özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri, bu devirle birlikte köylerin altyapı, ulaşım, sağlık, eğitim ve benzeri ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik sorumlulukları üstlenmiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin yetki alanlarını

genişletirken, merkezî yönetimin rolünü de yeniden düzenleyen bir adım olarak değerlendirilebilmektedir (Eryılmaz, 2006).

> 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu döneminde, il özel idarelerinin üç temel organı bulunmaktadır: il genel meclisi, il daimî encümeni ve vali. Vali, bu dönemde hem genel idarenin başı, devletin temsilcisi ve merkezî idarenin ildeki mümessili olarak görev yaparken, aynı zamanda il özel idaresinin yürütme organı konumundadır. Diğer iki organ olan il genel meclisi ve il daimî encümeni ise müzakere ve karar alma süreçlerinde etkin rol oynayan organlardır (Gözübüyük, 1976:121-125).

"5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin bu üçlü organ yapısını ve bu organların örgüt içindeki işlevlerini korumuştur. Ancak, bu yeni kanunla birlikte bazı yenilikler de getirilmiştir" (Coşkun ve Uzun, 2005:162). Bu yenilikler, il özel idarelerinin yapısını ve işleyişini modernize etmeyi, yerel yönetimlerin etkinliğini artırmayı ve merkezî idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri daha uyumlu hale getirmeyi amaçlanmıştır. Bu değişiklikler, il özel idarelerinin daha dinamik ve yerel ihtiyaçlara daha duyarlı bir şekilde çalışmasını sağlamaya yönelik olmuştur (Kutluk, 2006).

3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu döneminde, il genel meclisi başkanlığı görevi valiye aitti. Bu durum, 1913 tarihli geçici kanundan miras kalan bir uygulamaydı. Ancak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bu geleneksel yapı değiştirilmiş ve valinin il genel meclisi başkanlığı konumu sona erdirilmiştir (Yıldırım, 2009). 5302 sayılı kanun ile getirilen değişiklikler:

- Kanunun 11. maddesine göre, il genel meclisi seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün kendiliğinden toplanır.
- Bu ilk toplantıda, meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Bu geçici başkanlık, meclis başkanı ve başkanlık divanının seçilmesine kadar devam eder.
- Bu düzenleme, valinin il genel meclisi başkanlığı görevini üstlenmesine son vererek, meclisin tamamen seçilmiş üyeler tarafından yönetilmesini sağlamıştır (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005).

Eryılmaz (2006)'a göre, valinin seçilmemiş bir kişi olarak, seçilmiş bir organ olan il genel meclisinin başkanı olması, 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerin karar

organlarının seçmenler tarafından seçilmesi ilkesiyle çelişmekteydi.1982 Anayasası, yerel yönetimlerin demokratik yapısını güvence altına almak amacıyla, karar organlarının seçimle belirlenmesini öngörmüştür. Valinin meclis başkanı olması, bu ilkeye aykırı bir durum oluşturmaktaydı. 5302 sayılı kanunla birlikte, bu anayasal sorun ortadan kaldırılmış ve il genel meclisinin bağımsız bir şekilde seçilmiş üyeler tarafından yönetilmesi sağlanmıştır. 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu uygulama döneminde, il genel meclisinde komisyonların üç veya beş kişiden oluşturulması, üyelerinin de kurayla belirlenmesi mahkeme kararıyla sabitti. Yeni yasada ön görülen yeniliklerden birisi de meclisin kendi içinden seçeceği ihtisas komisyonlarıdır. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il daimî encümeninin adını "İl Encümeni" olarak değiştirmiş ve bu organın yapısında köklü bir dönüşüm gerçekleştirmiştir. Bu değişiklikler, encümenin işleyişini ve bileşimini önemli ölçüde etkilemiştir (Coşkun ve Uzun, 2005).

3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu'na göre, il daimî encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği beş kişiden oluşuyordu. Bu yapıda, encümen tamamen seçilmiş üyelerden oluşuyordu ve vali, encümenin başkanı olarak görev yapıyordu. 5302 sayılı kanunla birlikte, il daimî encümeninin adı "İl Encümeni" olarak değiştirilmiş ve encümenin yapısı, belediye encümenini andıran bir modele dönüştürülmüştür. Bu yeni yapıda, encümen seçilmiş ve atanmış üyelerin birlikte görev yaptığı karma bir organ haline gelmiştir. Encümenin üye sayısı, önceki döneme göre iki katına çıkarılmıştır. Vali, encümenin başkanı olma sıfatını korumaya devam etmiştir (Günal, 2005).

Encümenin yeni yapısının özellikleri: İl genel meclisi üyeleri arasından seçilen kişiler, encümende görev alır. Bu üyeler, yerel halkın temsilcileri olarak encümende yer alır. Encümene, merkezî idare tarafından atanan üyeler de dâhil edilmiştir. Bu üyeler, genellikle teknik bilgi ve deneyime sahip kişilerden oluşur. Vali, encümenin başkanı olarak görev yapmaya devam etmektedir. Vali, encümenin toplantılarını yönetir ve karar alma süreçlerinde önemli bir rol oynar (Günal, 2005).

Seçilmiş ve atanmış üyelerin birlikte çalışması, hem yerel ihtiyaçların daha iyi anlaşılmasını hem de teknik ve idari uzmanlığın sürece dâhil edilmesini sağlamıştır.

Valinin encümen başkanı olarak kalması, merkezî idare ile yerel yönetim arasındaki koordinasyonun sürdürülmesine katkıda bulunmuştur (Coşkun ve Uzun, 2005).

Yeni kanun ile yeniden yapılandırılan il encümeni, il özel idaresinin önemli bir karar ve danışma organıdır. Encümen, il genel meclisinin toplantıda olmadığı dönemlerde meclisin yetkilerini kullanır ve il özel idaresinin günlük işleyişine ilişkin önemli kararlar alır (DPT, 2007).

İl encümeni, il özel idaresinin günlük işleyişinde ve stratejik karar alma süreçlerinde kilit bir role sahiptir. Hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşan bu organ, yerel hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda, il genel meclisinin toplantıda olmadığı dönemlerde meclisin yetkilerini kullanarak, il özel idaresinin sürekliliğini ve işleyişini garanti altına almaktadır (Kutluk, 2006).

Valinin görevleri ise il özel idaresini hazırlanacak stratejik plana uygun olarak yönetmek, her dönemde il özel idaresinin kurumsal stratejilerini yeniden oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla yükümlü tutulmuştur. Bunun yanı sıra vali, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 46. maddesine göre, il özel idaresi bütçesi ile ödenek ayrılan her bir harcanma biriminin en üst yöneticisidir ve ilçelerde ise harcama yetkilisi kaymakamdır (Coşkun ve Uzun, 2005).

Sonuç olarak 2005 yılına kadar il özel idarelerinde "güçlü yürütme organı" olarak valinin öne çıktığı bir model uygulanırken, yeni düzenlemeyle birlikte "güçlü karar organı" olarak il genel meclisi esas yetkili sıfatı ile programları bu doğrultuda yeniden şekillendirilmiştir. Vali, il genel meclisi başkanlığı görevinden ayrılmış, meclisin yetki ve sorumlulukları arttırılmıştır. Ayrıca yapılan son düzenlemeyle birlikte il genel meclisi, üyeler arasından seçilen bir başkan tarafından yönetilen ve her ay düzenli olarak toplanan güçlü bir karar organı kimliğine bürünmüştür. İl genel meclisinin bağımsızlığı artırılarak kabiliyet alanı genişletilmiş ve meclisin fesih sebepleri de azaltılarak zorlaştırılmıştır (Coşkun ve Uzun, 2005)

İl daimî encümeninin adı, üye sayısı ve hüviyeti değişmiş; il encümeni acil durumlarda dahi karar mercii olma özelliğini yitirmiştir. Valinin görevleri, karar organının başı pozisyonundan yürütmenin koordinatörlüğüne kaymıştır. Önceki dönemlerde oldukça etkili olan vesayet denetimi, yeni yasal düzenlemeyle azaltılmıştır. Buna örnek olarak, il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi için valinin onay koşulunun kaldırılması ve il özel idare bütçesinin doğrudan il genel meclisinin kabulüyle kesinleşmesi gösterilebilmektedir (Kutluk, 2006).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idarelerinin yapısını ve işleyişini modernize ederek, belediyelerle benzer bir yönetim modelini benimsemiştir. Bu kanun, il özel idarelerinin yerel özelliğini ön plana çıkarmış ve yerel yönetimlerin özerkliğini artırmayı hedeflemiştir. Kanun, Belediye Kanunu ile paralel bir şekilde organların oluşumu, görevleri ve çalışma esaslarını düzenleyerek, il özel idarelerini daha etkili ve demokratik bir yapıya dönüşmesini sağlamıştır (Nalbant, 2012).

"İl özel idareleri, genel idare tarafından verilen merkezî görevleri yerine getirirken bir merkezîleşme özelliği sergiler. Ancak bu durumun yerel yönetim özerkliğini zedelemediği" (Nalbant, 2012:105) savunulmaktadır. Bunun nedeni, il özel idarelerine aktarılan kaynakların merkezî nitelikte olması ve merkezî görevlerin vesayet ilişkisine dayanmadan yürütülmesidir. Bununla birlikte, il özel idarelerinin kaynaklarının büyük bir kısmı GBVG'den ayrılan paylar ve merkezî bütçeden gönderilen özel ödeneklerden oluşmaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013).

İl özel idareleri, Anayasa'da belirtilen "karar organının seçimle belirlenmesi" şartını karşılasa da yürütme organının atamayla göreve gelmesi nedeniyle belediyelere kıyasla merkezî yönetimin ağırlıkta olduğu bir yapıya sahiptir. Bu durum, il özel idarelerinin yerel özerklik ile merkezî yönetim etkisi arasında bir denge kurduğunu gösterir niteliktedir (Bozlağan ve Can, 2009).

İl özel idarelerinin işlevlerine bakıldığında, organ yapısındaki merkez-yerel karmaşası, görevlerine de yansımaktadır. İl özel idareleri hem merkezî hem de yerel görevlerle donatılmış olup, bu görevler niteliklerine göre il sınırları içinde yürütülenler ve belediye sınırları dışında yürütülenler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezî

yönetime ilişkin görevler il genelinde, yerel nitelikli görevler ise belediye sınırları dışındaki alanlarda gerçekleştirmektedir. Bu durumda, il özel idareleri belediye sınırları dışında "belediyecilik" hizmetleri sunarken, il genelinde ise merkezî yönetimin bir uzantısı gibi hareket etmektedir. Bakanlıklar, birçok yatırım ve hizmeti il özel idareleri aracılığıyla hayata geçirmektedir. Ancak, özel idareler bu süreçte karar verici değil, daha çok "yüklenici" rolü üstlenmektedir (Karakaya, 2024).

İl özel idarelerinin öz gelirlerinin düşük olması, gelirleri içinde merkezî yönetim projelerine tahsisli ödeneklerin oranının yüksekliği, yerel görevlere yeterince kaynak aktaramamaları, il özel idarelerinin merkezî fonksiyonlarının ağırlıklı olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin fonksiyonel olarak merkezî olduğu değerlendirilmektedir (Karakaya, 2024).

1913 yılında tüzel kişiliğin kuruluş döneminde il özel idaresinin "özel" olarak nitelendirilmesi, "genel" olandan farkını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Aradan geçen yıllarda il özel idaresinin il yerel idaresine dönüştürülmesi amaçlı planlanan düzenlemeler olduğu gibi bazı çabalar olmuşsa da il özel idaresi yerelleşememiş, daima "özel"liğini korumuştur. Ayrıca il özel idaresi subsidiarite ilkesinin uygulanmasında da yeterli istikrarı sağlayamamıştır. Bunun sebebi devletin yapı taşı olarak kabul edilen mülki idare sistemidir. İl özel idarelerinin merkezî ve yerel nitelikli karma rolü ve işlevi valilik kurumu aracılığıyla sürdürülmesi neden olmaktadır. Bu nedenle de il özel idarelerinin yerelleşme hedefi "mülki idareye" takılmaktadır (Karakaya, 2024).

4.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı kanun çerçevesinde yeniden yapılanma surecine ilişkin küreselleşme sureci ve yerel yönetimler ihtiyaçları, hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesinin gerekliliği, yönetişimin sağlanması ve yerel yönetimlerde katılımın sağlanması gibi hedefler yer almaktadır (Yörükoğlu, 2008). Türkiye'deki belediye reformuna etki eden faktörler arasında YKY anlayışı, gelişmiş ülke deneyimleri, AB süreci ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, Türk

belediyeciliğinde reform ihtiyacı ve sosyoekonomik ve siyasal alanda yaşanan gelişmeler yer almaktadır (Yörükoğlu, 2008).

Söz konusu kanun çerçevesinde belediyelerin yapısındaki değişiklikler şu şekilde sıralanabilmektedir;

- Belediyelerin Kuruluş Koşulları
- Belediye Sınırlarının Kesinleştirilmesi
- Belediyenin Tüzel Kişiliğinin Sona Ermesi ve
- Mahallelerle ilgilidir (Özden ve Zorlu, 2010).

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 7. maddesine göre, bir belediyenin kurulabilmesi için nüfusun en az 2.000 olması gerekmekteydi. Ancak 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesiyle bu şart daha da sıkılaştırılarak, belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus sayısı 5.000'e yükseltilmiştir. Bu değişiklik, belediye sayılarının azaltılması ve belediye kurma koşullarının daha zorlu hale getirilmesi amacını taşımaktadır (Yörükoğlu, 2008).

Ayrıca, 1580 sayılı Kanun'da köylerin veya birden fazla köy biriminin birleşerek belediye oluşturabilmesi için aralarındaki mesafenin en fazla 500 metre olması şartı getirilmişti. İstisnai durumlarda bu mesafe 2.500 metreye kadar çıkabiliyordu (1530 Sayılı Kanun). Yeni Belediye Kanunu'nda ise bu mesafe sınırı, azami 5.000 metre olarak yeniden belirlenmiştir (Belediye Kanunu, 2005:m.4). Bu değişiklik, belediye kurma sürecinde coğrafi koşulların da dikkate alınmasını sağlamıştır. Özetle, yeni düzenlemelerle belediye kurma süreci daha kapsamlı ve zorlu hale getirilmiş hem nüfus hem de coğrafi mesafe kriterleri yeniden tanımlanmıştır (Yörükoğlu, 2008).

Belediye sınırlarının belirlenmesi süreci ise 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda oldukça detaylı ve kademeli bir usule tabi tutulmuştu. Ancak yeni düzenlemelerle bu süreç basitleştirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 6'ıncı maddesine göre, belediye sınırları artık belediye meclisinin kararı ve valinin onayı ile kesinleşmektedir. İlçe sınırları içinde ise kaymakamın görüşünün alınması öngörülmüştür (Belediye Kanunu, 2005:m.6)." Bu değişiklik, sınır tespiti sürecini daha hızlı, pratik ve uygulanabilir hale

getirmiştir" (Özden ve Zorlu, 2010:2). Bu yeni düzenleme, yerel yönetimlerin işleyişini kolaylaştırmayı ve bürokratik engelleri azaltmayı hedeflemektedir. Aynı zamanda, belediye sınırlarının belirlenmesinde yerel referandumlarla yerel aktörlerin karar alma süreçlerine daha fazla dahil edilmesi sağlanmıştır (Özden ve Zorlu, 2010).

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda, belediye tüzel kişiliğinin sona ermesiyle ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktaydı. Ancak kanun bu konuda açık ve detaylı düzenlemeler getirilmiştir. Bir belediyenin tüzel kişiliğinin sona ermesi iki temel duruma bağlanmıştır: Coğrafi yakınlık ve imar düzeni ve nüfus azalmasıdır (Belediye Kanunu, 2005:m.11).

Eğer bir belediyenin yerleşim alanı, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesiyle ya da nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın hale gelirse ve genel imar düzeni veya temel altyapı hizmetleri bunu gerektiriyorsa, Cumhurbaşkanı kararıyla bu belediyenin tüzel kişiliği kaldırılabilir. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler için Cumhurbaşkanı kararıyla köye dönüştürülebilir. Ancak nüfusu 2.000 ile 5.000 arasında olan belediyelerin tüzel kişilikleri devam eder ve kapatılmaz (Belediye Kanunu, 2005:m.11)

Bu düzenlemeler, belediyelerin daha etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Aynı zamanda, nüfus azalması veya coğrafi yakınlık gibi faktörler nedeniyle belediyelerin varlığının sürdürülebilirliğini değerlendirmekte ve gerektiğinde idari yapıyı yeniden organize etmektedir. Bu sayede, yerel yönetimlerin hizmet sunum kapasitesi artırılmaya çalışılmaktadır (Özden ve Zorlu, 2010).

Yeni kanun ile belediyelerin görev ve sorumluluklarında da değişim olmuştur. Bu değişim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yeniden düzenlenmiştir. "Yeni yasa ile yetki ve görevlerin belirlenmesinde tadadi (liste usulü sayma) ilkesinden; yetki ve genel yetki ilkesine geçilmiştir. Kanunda, belediyelerin yetki ve görevleri, konu olarak belirtilmiş, ancak liste halinde sayılmamıştır" (Eryılmaz, 2007:151). Bu düzlemde belediyelerin yetki ve görevleri "zorunlu" ve "isteğe bağlı" görevler olarak ikiye ayrılmaktadır. Belediyenin görev ve sorumluluklarındaki değişiklikler şu başlıklar altında sıralanabilir:

- Belediyenin Görev Alanlarının Genişlemesi
- Yerindelik İlkesinin Getirilmesi
- Mali Özerkliğin Getirilmesi
- Belediye Meclisinin Çalışması ile İlgili Değişiklikler
- Belediye Başkanı ile İlgili Değişiklikler
- Belediyelerde Stratejik Plan Yapma Zorunluluğun Getirilmesi
- Belediyelerin Diğer Kurumlarla Doğrudan Yazışabilmesi
- Belediyelerin Borçlanmalarına Yönelik Değişiklikler
- Belediye Teşkilatındaki Değişiklikler (Çatal, 2018:30).

"Subsidiarite (yerindenlik) 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde, "belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur" ifadesiyle somut bir şekilde ifade edilmiştir" (Ulusoy ve Akdemir, 2006:30). Ayrıca Kanun, belediyelere idari ve mali özerklik sağlayarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hedeflemiştir. Kanunun 1. maddesinde belediyeler, "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır (Çelik, 2013).

"1982 Anayasası'nın 127. maddesi, belediyelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanmasını öngörmektedir. Ancak Anayasa'nın 73. maddesi, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla konulabileceğini belirtmektedir. Bu durum, belediye gelirlerinin oranını ve türünü belirleme yetkisinin merkezî yönetimde olduğunu göstermektedir" (Çelik, 2013:17-28).

Mali özerklik, belediyelerin kendi gelirlerini toplama, yönetme ve harcama konusunda yetkili olmasını ifade eder. Bu kapsamda, belediyelerin yerel hizmetleri daha etkin bir şekilde sunabilmeleri için yeterli mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Ancak, belediyelerin gelir kaynakları büyük ölçüde merkezî yönetim tarafından belirlendiğinden, tam anlamıyla mali özerklik sağlanması sınırlı kalmaktadır (Çatal, 2018).

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 41. maddesiyle, belediyelere stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Bu değişiklik, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda belediyelerde stratejik yönetim uygulamasının benimsenmesini

sağlamıştır. Stratejik planlama, belediyelerin uzun vadeli hedeflerini belirlemesini, kaynaklarını etkin bir şekilde kullanmasını ve hizmet sunumunda şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmasını amaçlamaktadır (Çatal, 2018).

Kanunun 41. maddesine göre, nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelerin stratejik plan hazırlaması, kalkınma planı ve yıllık performans planı oluşturması zorunludur. Bu planlar, belediyenin geleceğe yönelik vizyonunu, misyonunu, hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için izleyeceği stratejileri içermektedir (Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi [BİSPR], 2019).

Stratejik planın hazırlanması sürecinde, katılımcılık ilkesi ön planda tutulmaktadır. Kanun, stratejik planın hazırlanması sırasında üniversiteler, meslek odaları ve ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınmasını öngörmektedir. Bu süreç, belediyenin farklı paydaşlarının planlama sürecine dahil edilmesini sağlayarak, daha kapsayıcı ve demokratik bir yönetim anlayışını desteklemektedir. Bu uygulama, belediyelerin uzun vadeli hedeflerini belirlemesine, kaynaklarını etkin kullanmasına ve hizmet kalitesini artırmasına katkıda bulunmaktadır (BİSPR, 2019).

Kanunu'nun 53. maddesiyle, belediyelere acil durum planlaması yapma zorunluluğu da getirilmiştir. Bu düzenleme, 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda yer almayan yeni bir görev olarak belediyelerin afet, kriz ve acil durumlara hazırlıklı olmasını amaçlamaktadır. Ayrıca, bu maddeyle belediyelere acil durumlarda diğer bölgelere yardım yapma yetkisi de tanınmıştır. Acil durum planlaması, belediyelerin afetler (deprem, sel, yangın vb.), krizler ve diğer olağanüstü durumlara karşı önceden hazırlıklı olmasını sağlar. Bu planlar, acil durumlarda yapılacak müdahalelerin hızlı, etkili ve organize bir şekilde gerçekleştirilmesini hedefler. Planlama sürecinde, belediyelerin ilgili kurumlar, sivil toplum örgütleri ve yerel halkla iş birliği yapması öngörülmektedir (Özden ve Zorlu, 2010).

"Acil durum planlarının hazırlanması sürecinde, değişik kesimlerin görüşlerinin alınması katılımcılığı artıran önemli bir uygulamadır. Bu süreçte, üniversiteler, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları ve yerel halkın katılımı sağlanarak, planların daha kapsayıcı ve uygulanabilir olması hedeflenmektedir" (Özden ve Zorlu, 2010:9). Bu

sayede, belediyeler hem kendi bölgelerinde hem de diğer bölgelerde yaşanabilecek acil durumlara karşı daha etkili bir şekilde mücadele edebilme olanağına sahip olmaktadır (Çatal, 2018). Katılımcılığı ve yerel demokrasiyi geliştirici değişiklikler ise şu şekilde sıralanmaktadır;

- Hemşehrilik Tanımının Değişmesi,
- Kent Konseylerinin Oluşturulması,
- Hizmetlerine Gönüllü Katılımın Sağlanması,
- Belediye'nin Kamuoyu Yoklaması ve Araştırması Yapabilmesi,
- Belediyelerin Şeffaflaşmasıyla İlgili Düzenlemeler Yapılması,
- Meclis Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisinin Kaldırılması,
- İhtisas Komisyonlarına Üye Seçiminin Değişmesi
- Denetim Komisyonlarının Kurulması (Özden ve Zorlu, 2010:10).

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'na göre belediyenin organları; belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni olarak belirlenmişti. Günümüzde yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu bu üçlü yapıyı korumuştur. Ancak, 1580 sayılı kanundan farklı olarak, belediye encümeni artık bir karar organı değil, yürütme organı olarak tanımlanmıştır. Bu değişiklik, encümenin rolünü daha çok idari ve icrai işlevlerle sınırlandırmıştır (Yörükoğlu, 2008).

Mahallî idareler; il, belediye veya koy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir (Belediye Kanunu, 2005).

Böylece, mahallî idarelerin karar organlarının yalnızca seçim yoluyla göreve gelebileceği vurgulanmıştır. Kanunu'nun 17. Maddesine göre, "belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda belirtilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur" ifadesi yer almaktadır. "Bu düzenleme, 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun aksine, belediye meclisinin tanımını açık ve net bir şekilde ortaya koymuştur. Belediye meclisleri "nispi" temsil sistemine uygun olarak seçimle belirlenen üyelerden meydana gelmektedir" (Gözler, 2002:133-143).

Belediye meclisi üyelerinin sayısı, nüfusa bağlı olarak 9 ile 55 arasında değişmektedir. Bu düzenleme, temsil kabiliyetini artırmak amacıyla, belediyelerin büyüklüklerine göre esnek bir oranlama sistemi getirmeyi hedeflemiştir (Eryılmaz, 2007).

Belediye Kanunu'nun 18. maddesine göre, belediye meclisinin görev ve yetkileri özetle şu şekildedir: Belediye bütçesini kabul etmek ve uygulanmasını denetlemek. Belediyenin imar planlarını onaylamak ve değişiklik yapmak. Belediye tarafından alınacak veya satılacak taşınmaz mallarla ilgili kararlar almak. Belediye adına bağış yapmak veya bağış kabul etmek. Belediye borçlanmalarına ilişkin kararlar almak. Belediye tarifelerini (su, ulaşım, çevre temizlik vergisi vb.) belirlemek. Belediye şirketlerinin kurulması, ortaklık yapısının değiştirilmesi veya kapatılmasına karar vermek. Belediye personeli ile ilgili yönetmelikleri çıkarmak ve personel kadrolarını belirlemek. Belediye hizmetleriyle ilgili stratejik planları ve faaliyet raporlarını incelemek. Belediye başkanının önerilerini görüşmek ve karara bağlamak. Belediye sınırları içinde kamu yararına yönelik kararlar almaktır.

Belediye encümeni: Belediye encümeninin oluşumu konusunda iki farklı düzenleme getirmiştir. Bu düzenlemelerin temelinde, belediyelerin "il belediyeleri" ve "nüfusu 100.000'i geçen belediyeler" olarak ayrılması yatmaktadır. Bu kriterlere uyan belediyelerde, belediye encümeni şu şekilde oluşur; Belediye meclisi tarafından her yıl gizli oyla seçilen üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının, birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üyeden oluşmaktadır (Belediye Kanunu, 2005:m.33/a).

Kapsama girmeyen diğer belediyelerde belediye encümeninin oluşumu farklı şekilde düzenlenmiştir. Belediye meclisi tarafından her yıl gizli oyla seçilen iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının, birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üyeden oluşmaktadır (Belediye Kanunu, 2005:m.33/b).

5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen en önemli değişikliklerden biri, belediye encümeninin yetkilerinde yapılan köklü bir düzenlemedir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda, belediye meclisinin toplantı halinde olmadığı durumlarda, encümenin meclis yerine karar alabilmesine imkân tanıyan hüküm bulunmaktaydı. Ancak yeni

kanunla birlikte bu yetki kaldırılmıştır. Bu değişiklik, belediye encümeninin artık belediye meclisi adına karar alma yetkisinin olmadığını açıkça ortaya koymaktadır. Böylece, belediye meclisinin yetkileri daha merkezî hale getirilmiş ve encümenin rolü sınırlandırılmıştır (Yörükoğlu, 2008).

Eski ve yeni kanunlar arasındaki önemli değişiklerden birisi de belediye başkanın atanması ile ilgilidir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile karşılaştırıldığında, 5393 sayılı Belediye Kanunu, merkezî yönetimin belediye başkanlığına atama yapma yetkisini önemli ölçüde sınırlandırmıştır. Yeni kanun, bu tür atamaların ancak seçim yolu dışında kalan istisnai durumlarda ve daha dar çerçevede gerçekleştirilebileceğini öngörmektedir (Yörükoğlu, 2008).

4.4. Yerel Yönetimlerde Halkın Yönetime Katılma Yöntemleri

5393 Belediye Kanunu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na bağlı olarak yerel halkın yönetime katılma şekillerini düzenlemektedir. Bunlardan bazıları kent konseylerinin kurulması, yerel referandumların yapılması, mobil belediyecilik vb. uygulamalardır.

Kent konseyleri, yerindenlik ilkesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile birlikte kavramsal olarak yaygınlaşmış ve yerellik ilkesinin yerini almıştır. Şart Türkiye'de kent konseylerinin kurulmasını teşvik etmiştir. Bu yapı, kent yönetiminde sivil toplumun rolünü güçlendirerek, yerel demokrasinin gelişimine de katkıda bulunmuştur. Kent konseyleri, siyasi idarecilerin yanı sıra sivil unsurların da yönetim süreçlerine dâhil olmasını sağlayarak, katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesine yardımcı olmaktadır (Bektaş, 2018).

Türkiye şartı 1988'de imzalamış olmasına rağmen kent konseylerinin kurulması ancak 2006 yılında gerçekleşmiştir. Kent konseylerinin yasal çerçevesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan daha sonra Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredilen 26313 sayılı Kent Konseyi Yönetmeliği ile yürütülür. Bu düzenlemeler, kent konseylerinin yapısını ve işleyişini tanımlayarak, yerel yönetimlerde sivil katılımı artırmayı amaçlamaktadır (Güzel, 2019).

Kent konseyleri, bu ilkeler doğrultusunda kurulan ve yerel yönetimlerde sivil toplumun katılımını sağlayan bir platformdur. Kentin sorunlarını tespit eden, çözüm önerileri geliştiren ve kentin kalkınma hedeflerini belirleyen bu yapı, belediye bünyesinde faaliyet göstermektedir. Kent konseyleri, aldığı kararları belediye meclisine sunar; ancak bu kararlar tavsiye niteliğinde olup, hukuki bir bağlayıcılığı yoktur (Altun ve Toker, 2017).

> Kanun 76. Maddesinde "Kent Konseyi"ni şu şekilde tarif etmektedir: "Kent Konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan Kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar (Belediye Kanunu, 2005:m.76).

Kent konseylerinin çalışma yöntem ve esasları; merkezî yönetim, yerel yönetim, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla bir araya geldiği; kentin kalkınma öncelikleri, sorunları ve vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda belirlenip tartışıldığı, çözüm önerilerinin geliştirildiği, ortak akıl ve uzlaşmanın temel alındığı demokratik yapılar ve yönetişim mekanizmalarıdır (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006:m.4).

Katılımcı demokrasinin yerel düzeydeki en önemli araçlarından biri olarak kabul edilen kent konseyleri, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel demokrasinin gelişmesi açısından büyük önem taşır. “Kent konseyleri, kamu, özel sektör ve sivil toplum örgütleri gibi farklı grupları bir araya getirerek, yerel düzeydeki tüm paydaşların katılımını sağlamayı ve kapsayıcı bir ortak akıl oluşturmayı hedefler” (Özdemir, 2011:31-56). Bu yapı, kentlerin geleceğine dair kararlarda tüm kesimlerin söz sahibi olmasını mümkün kılar.

Kent konseyleri üyeleri ve yöneticileri, kentin ortak ihtiyaçlarının karşılanması, kalkınma önceliklerinin belirlenmesi ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı gibi konularda öncelikle kentli bir birey olarak hareket eder. Kent konseylerini, kentin

sorunlarına çözüm üretmek ve kalkınmasını sağlamak için bir araç olarak görürken, sivil toplum mekanizmalarının bir parçası olarak kentli bakış açısıyla hareket eder (Geyik, 2021).

Kent Konseylerinin kuruluşu Kent Konseyi Yönetmeliği'nde şöyle ifade edilmiştir;

> (1) Kent Konseyleri belediye teşkilatı olan yerlerde, mahallî idareler genel seçim sonuçlarını izleyen 3 ay içinde, 8 inci maddede belirtilen üyelerden oluşur.
>
> (2) Kent konseyi genel kurulu ilk toplantısını yapmak üzere belediye başkanının çağrısı ile toplanır. Belediye başkanının başkanlığında toplanan genel kurul, toplantıyı idare etmek üzere üyeleri arasından en az üç kişiden oluşan divan kurulunu seçer.
>
> (3) Divan kurulunun oluşturulmasından sonra, kent konseyi yürütme kurulu ve kent konseyi başkanı seçilir. (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006:m.5).

Kent konseyleri, yasal bir düzenlemeyle belediyelerin çalışma gruplarından biri olarak tanımlanmış olsa da aldığı kararların tavsiye niteliğinde olması ve yöneticilerin siyasi otoriteler tarafından belirlenmesi, bu yapının gerçek bir halk meclisi kimliğinden uzak olduğunu göstermektedir. Kent konseyleri, siyasi aktörler tarafından genellikle AB'nin bir gerekliliği olarak görülmekte ve yalnızca yasal bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir. Yerel iktidarın halkla paylaşılmasının siyasi gücü zayıflatacağı endişesi, kent konseylerinin etkinliğini sınırlandıran temel sorunlardan biridir. Ayrıca alınan kararların belediye meclisinde yalnızca okunması, bu kararların öneri düzeyinde kalmasına yol açmaktadır (Bektaş, 2018).

Kent konseylerinin kamu kurumlarıyla doğrudan veya dolaylı bir bağlantısının olmaması ve merkezî veya yerel yönetimlerden kaynak aktarımı yapılmaması olumsuz bir görüntü oluşturmaktadır. Belediye bütçesinden ayrılan sınırlı kaynakların kullanımı konusunda kent konseyinin yetkilerinin dar olması, konseyin etkinliğini ve eylemselliğini büyük ölçüde zayıflatmaktadır. Bu nedenle, kent konseylerinin kent yönetimine dahil olma çabaları genellikle etkisiz kalmakta ve beklenen sonuçları vermemektedir (Bektaş, 2018).

Kent konseylerine yönelik yaşanan sorunların başında gönüllülüğe ilişkin farkındalık eksikliği, kent konseyleri hakkında yeterli bilgiye sahip olunamaması, kent

konseylerinin kuruluşundaki sorunlar, ilk toplantı ve muhalefet sorunu, demokratik kültürün yeterli şekilde içselleştirilmemesi, kendine ait bütçesinin olmaması, teknolojik altyapıya sahip olmaması, bağlayıcılığının ve yaptırım gücünün olmaması, tüzel kişiliğinin bulunmaması, farklı konseylerle birlik kurulamaması, mekan ve personel yetersizliği, denetim eksikliği ve kent konseylerinin "arka bahçe" olarak görülmesi gelmektedir (Belet, 2024).

Kent konseylerinin iyi uygulama örnekleri Türkiye Kent Konseyleri Birliği'nin sayfasında şu şekilde sıralanmaktadır;

- Balıkesir Kent Konseyi: İmkanı Olan Bıraksın- İhtiyacı Olan Alsın
- Elazığ Kent Konseyi: Deprem Sonrası Şehrin İnşası
- Eskişehir Kent Konseyi: Sevdiğini Koru
- Hatay Kent Konseyi: Let's Do It (Haydi Yapalım)
- Ankara Kent Konseyi: Harekete Geçiyoruz
- Osmangazi Kent Konseyi: Şehrini Gezmeye Engel Yok (Türkiye Kent Konseyleri Birliği, 2025)

Ayrıca Çanakkale Kent Konseyi kurulmuş olduğu 2004 yılından itibaren özellikle kent yönetiminde, kentte yaşayan yurttaşların da kalıtımı açısından önemli bir görev üstlenmiştir. Özellikle Mahalle Meclisleri aracılığıyla her mahallenin farklı olan istek ve düşünceleri daha açık bir şekilde görünür hale gelmesini sağlamıştır. Ayrıca kentin kendine has sosyal, ekonomik ve kültürel yapısına uygun çalışma grupları oluşturularak sadece yurttaşların katılımı sağlanmamış aynı zamanda çözüm odaklı bir anlayış yerleştirilmeye çalışılmıştır (Bilgili ve Işın, 2020).

Bir diğer iyi örnek olan Antalya Kent Konseyi; emekliler, engelliler, gençlik ve kadın meclisleri ile afetler ve kriz yönetimi, çevre, eğitim, ekonomi, gençlik ve spor, imar ve planlama, kültür ve sanat, kültürel miras, sağlık, sürdürülebilir tüketim ve tüketici hakları, tarım, toplum ve turizm çalışma gruplarıyla birçok alanda çalışmalarını aktif olarak sürdürmektedir (Antalya Kent Konseyi, 2023). Bu meclisler ve çalışma grupları Antalya Kent Konseyi'nin diğer kent konseylerinin aksine yönetişim araçlarını etkin ve verimli şekilde kullandığını ortaya koymaktadır.

Örnekler incelendiğinde Antalya ve Çanakkale kent konseyleri hariç çoğu kent konseylerinin öne çıktığı ana nokta toplumsal çalışmalar olduğu görülmektedir. Kent konseylerinin varlıklarını gösterebildikleri ve sürdürülebilir çalışmalar yapabildikleri noktalar genel anlamda bu düzlem üzere devam etmektedir. Kent konseylerinin görevlerini yerine getirme hususunda genel olarak başarısız olduğu, sadece sosyal yardımlaşma ve dayanışma gibi insani davranışlarda başarılı olduğu, yine eğitim, spor ve kültürel etkinlikler de kente katkı sağladığı ama şeffaflık, saydamlık, yerinden yönetim gibi daha çok katılımcı demokrasi işlevi gören siyasi konularda başarısız kaldığı görülmüştür (Geyik, 2021).

Dijital belediyecilik ve mobil belediye uygulamaları, belediyelerin dijitalleşmesinin yasal zeminini oluşturan 5393 sayılı kanunun ek 3. maddesine göre "Belediyeler, mevzuatla kendilerine verilen görev ve hizmetlerin yürütülmesi ve vatandaşlar tarafından yapılan başvuruların sonuçlandırılması amacıyla her türlü idari iş ve işlemin yürütüldüğü e-Belediye bilgi sistemini kullanır". Bu kapsamda e-Belediye bilgi sistemini; kurulması, işletilmesi, verilerin saklanması ve veri iletimi ve paylaşımı ile ilgili politikaların üretilmesinden belediyeler sorumludur. Ayrıca çalışma usul ve esaslarını belirlemeye ve bu sistem ile ilgili merkezî bir hizmet standardizasyonu oluşturmaya İçişleri Bakanlığı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı birlikte yetkilidirler (Belediye Kanunu, 2005).

İçişleri Bakanlığı tarafından 2018 yılında uygulamaya koyulan e-Belediye Bilgi Sistemi, vatandaşlara, ülke ekonomisine ve belediyelere önemli avantajlar sunan kapsamlı bir dijital altyapıdır. Bu sistemin sunduğu faydalar, her bir paydaş grubu için ayrı ayrı ele alınabilmektedir. Sonuç olarak e-Belediye Bilgi Sistemi, vatandaşların hayatını kolaylaştırırken, ülke ekonomisine katkıda bulunmakta ve belediyelerin daha verimli çalışmasını sağlamaktadır. Bu sistem, dijital dönüşüm sürecinde belediyelerin modern ve çağdaş bir yönetim anlayışı benimsemesine yardımcı olmaktadır (Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü, 2025).

> Mobil Belediyecilik: Yerel yönetimler, vatandaşlara daha kaliteli hizmet sunabilmek ve vatandaş katılımını artırmak gibi temel hedeflerine ulaşmak için kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanmaya odaklanmışlardır. Bu doğrultuda, dijital çağın gerektirdiği bilgi ve iletişim teknolojilerine yatırım yapmaya başlamışlardır (Kaypak vd., 2017:1800).

> Dijitalleşme öncesinde geleneksel yönetim anlayışıyla hizmet sunan yerel yönetimler, dijital çağın getirdiği imkânlarla birlikte dünyadaki gelişmeleri daha yakından takip edebilme fırsatı bulmuşlardır. Bu sayede, daha demokratik, etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir yönetim anlayışını hayata geçirme olanağına kavuşmuşlardır (Kaypak vd., 2017:1800-1801).

Böylece şehirde yaşayan vatandaşların veya kullanıcıların belediye hizmetlerine kolayca ulaşabilmesini, kesintisiz bir deneyim yaşamasını ve hizmetlerin daha verimli şekilde sunulmasını amaçlar. Günümüzde akıllı telefonların yaygınlaşması ve neredeyse herkes tarafından kullanılması, bu cihazların kamu yönetimleri tarafından da değerlendirilmesini beraberinde getirmiştir. Bu durum, e-devlet ve e-belediye gibi kavramların yanı sıra, mobil teknolojilerin ön planda olduğu m-devlet ve m-belediye kavramlarını da gündeme taşımıştır. Mobil belediyecilik, vatandaşların belediye hizmetlerine her an her yerden erişimini sağlayarak, modern şehir yönetiminin önemli bir parçası haline gelmiştir (Gençtürk, 2021).

Türkiye'de dijital belediyecilik hizmetleri, belediyelerin web siteleri ve mobil uygulamaları üzerinden çeşitli kategorilerde yoğunlaşmaktadır. Bu hizmetler, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak tasarlanmıştır. Dijital belediyecilik kapsamında sunulan hizmetler sorgulama, bilgilendirme, ödeme, beyanname, başvuru ve çözüm masası gibi başlıklar altında toplanabilmektedir (Ayaz, 2024).

Belediyelerin web siteleri ve mobil uygulamaları incelendiğinde, bu hizmetlerin yanı sıra şu tür hizmetler de sıklıkla sunulmaktadır; toplu taşıma bilgileri, çevre temizlik ve atık yönetimi, sosyal yardım ve destek hizmetleri, kültür ve etkinlikler, acil durum ve güvenlik ve imar ve şehircilik ile ilgili hizmetler sunulmaktadır. Bu hizmetler, belediyelerin dijital dönüşüm süreçlerini hızlandırarak vatandaşların hayatını kolaylaştırmayı ve kamu hizmetlerinin daha erişilebilir olmasını hedeflemektedir (Ayaz, 2024).

Rosenberg ve Lev-On (2021) tarafından e-belediyecilik uygulamalarının tercih edilmesinin sebepleri şu şekilde açıklanabilir: Erişilebilirlik ve kolaylık, hızlı ve kesintisiz hizmet, kişiselleştirilmiş hizmet sunumu, şeffaflık ve hesap verebilirlik,

maliyet etkinliği, vatandaş katılımını artırma, çevre dostu yaklaşım, yenilikçi ve güncel teknolojilerin kullanımı.

Sonuç olarak e-Belediye ve mobil belediye hizmetleri yerel yönetim birimleri ile vatandaşların arasında yönetişim kanalı sağlamış ve günümüz teknolojileri sayesinde etkin bir özellik kazanmıştır. Böylece yönetenler ve yönetilenler arasında farklı boyutlarda köprüler kurulmasına olanak sağlanmıştır. Yönetenlere etkili ve hızlı hizmet sunumu olanağı sağlanırken vatandaşlara da verimli ve katılımcı hizmet alımı sağlanmaktadır (Yıldız ve Gümüş, 2021).

Halk katılımı, bir diğer önemli konudur. Katılım mekanizmaları, genellikle belediye faaliyetleri hakkında halkı bilgilendirmeyi ve yönetimin şeffaflığını artırmayı hedefleyen düzenlemelerden oluşmaktadır. Bunun yanı sıra, Belediye Kanunu'nun 8. maddesinde yer alan ve belediye sınırlarının değiştirilmesi durumunda yerel referandum yapılmasını öngören hüküm, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki ilkelerle uyumludur. Şarta göre, yerel yönetimlerin sınırları, yasal çerçeve izin verdiği ölçüde ve mümkünse ilgili yerel topluluklara danışılarak, özellikle referandum yoluyla bir süreç izlenerek değiştirilmelidir. Bu düzenleme, yerel halkın karar alma süreçlerine katılımını güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Türkiye'de yerel referanduma en yakın yasal düzenleme, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan "kamuoyu yoklaması"dır. Bu yöntem, belediye sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini ölçmek amacıyla kullanılmaktadır. Belediyeler, bu kanun maddesine dayanarak, beldenin tamamını veya belirli bir bölümünü kapsayan, ancak sistematik olmayan kamuoyu yoklamaları gerçekleştirmiştir (Ak, 2022).

Kamuoyu yoklaması, belediyenin temel politikaları, sunduğu mal ve hizmetler, yatırımlar gibi konularda halkın talep ve beklentilerini belirlemek amacıyla yapılabileceği gibi, mahalle düzeyinde somut bir projenin uygulanıp uygulanmayacağına dair halkın görüşünü almak için de kullanılabilmektedir. Ancak, bu yöntem mevzuatta detaylı bir şekilde düzenlenmediğinden, kamuoyu yoklamasının nasıl yapılacağı tamamen belediyelerin inisiyatifine bırakılmıştır.

Tablo 4.1. Antalya Büyükşehir Belediyesi'ndeki bazı projelere ilişkin kamuoyu yoklamaları (Ak, 2022)

Tarih	Konu	Oylamaya Katılan Mahalle Sayısı	Seçmen Sayısı	Oy Kullanan Seçmen Sayısı	Katılım Oranı
31.08.2014	Meydan-Aksu Güzergâhı Yeni Raylı Sistem Projesi	20	61.060	8.777	%14,37
18.10.2015	Şarampol Caddesi Kentsel Tasarım ve Çevre Düzenlemesi Projesi	9	47.780	4.637	%9,70
31.07.2016	Doğu Garajı ve Çevresi Kentsel Tasarım Projesi	2	11.468	1.665	%14,52
11.06.2017	Şarampol Caddesi Katlı Otopark Projesi	2	16.311	3.238	%19,85
05.11.2017	3.Aşama (Varsak, Otogar, Meltem) Tramvay Hattı Projesi	23	180.529	13.287	%17,36

Tablo 4.1.'de Antalya ilinde gerçekleştirilen bazı kamuoyu yoklamalarına ilişkin bilgiler örnek olarak yer almaktadır. Bu verilere bakıldığında oy verme günü müsait olan halkın, kamuoyu yoklamalarını göstermelik bulması ve belediyenin projeyi zaten hayata geçireceği yönündeki algısı, katılımın düşük olmasının önemli nedenlerinden biri olarak görülebilmektedir. Ayrıca, halkın projeyi yeterince önemsememesi, konu hakkında yeterli bilgiye sahip olmaması veya oylamayı protesto etme amacıyla sandığa gitmemesi de katılım oranlarını düşüren faktörler arasında yer almaktadır. Bununla birlikte seçmenlerin referandum veya kamuoyu yoklamasından haberdar olmaması da en temel sorunlardan birisi olmaktadır (Ak, 2022).

Antalya'da kamuoyu yoklamalarına katılımın düşük olması, gizli demokrasi veya seçmen ilgisizliği gibi nedenlerle açıklanabilmektedir. Gizli demokrasi anlayışı, halkın

doğrudan katılımını genellikle desteklemez. Ancak bu, yerel kararlarda vatandaşların fikrinin önemsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Tam tersine, temsili demokrasinin eksiklerini tamamlamak ve daha katılımcı bir sistem oluşturmak için doğrudan demokrasi araçları gereklidir. Bu tür mekanizmalar, yurttaşların sürece dâhil olmasını sağlayarak demokrasiyi güçlendirmektedir (Alkan, 2018).

4.5. Türkiye'de Merkez-Yerel İlişkisi

Merkezî ve yerel yönetimlerin arasındaki ilişkilerin somut olarak ele alınması açısından yerel yönetimlere aktarılan merkezî bütçe payları ve bu payların yerel yönetimler üzerindeki etkisi yerelleşme kavramı açısından önem teşkil etmektedir. Bu durum aynı zamanda 2011 sonrası dönemde merkez-yerel ilişkisinin yerelleşme açısından değerlendirilebilmesinde referans noktası oluşturabilmektedir. Bu doğrultuda bu bölümde yerelleşme politikalarının etkisi ve genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

4.5.1. Yerelleşme Politikalarının Etkisi

Küreselleşmenin etkisiyle başlayan süreçte vatandaş için hizmet ve çözüm üreten yerel yönetimler arasında hizmet kalitesini artırmak amacıyla iyi uygulamaları görmek ve karşılaştırma yapmak giderek önem kazanmaktadır (Özel İhtisas Komisyonu Raporu [ÖİKR], 2018:83). Türkiye'deki yerel yönetimlerin görece performans değerlemesi uluslararası devletler ile veriler üzerinden mukayese edilebilmektedir. Bu değerler Türkiye'nin yerelleşme performansının ulaşması gereken seviyesinin hesaplanmasına da olanak tanımaktadır.

Türkiye, yerel yönetim birimleri açısından zengin bir kaynağa sahip olduğu söylenebilmektedir. Türkiye'de klasik sistemde; 51 il merkez belediyesi, 403 ilçe merkez belediyesi, 399 belde belediyesi, 51 il özel idaresi, 18.251 köy ve büyükşehir sisteminde; 30 büyükşehir belediyesi ve 519 büyükşehir ilçe belediyesi olmak üzere toplam 19.704 yerel yönetim birimine sahiptir (T.C. İçişleri Bakanlığı, t.y.).

Tablo 4.2. Belediyelerin merkezî yönetim paylarından aldıkları gelirler (Milyar TL) (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2024)

Yıllar	Merkezî Yönetim Payı	Toplam Gelirler	Merkezî Yönetim Payı/Toplam Gelirler
2013	27,6	53,9	%51
2014	34,1	62,5	%55
2015	42,3	72,2	%59
2016	46,6	81	%58
2017	55,1	97,1	%57
2018	65,7	110,9	%59
2019	69,9	115,5	%61
2020	86,2	136,7	%63
2021	121,9	192,1	%63
2022	239,6	372,7	%64
2023	439,1	682,3	%64

Türkiye'de tablo 4.2'de gösterildiği üzere mahallî idarelerin mali kaynakları, büyük ölçüde merkezî yönetimin sağladığı aktarım ve paylarla şekillenmekte ayrıca bu oran giderek artış göstermektedir. GBVG'den yerel yönetimlere yapılan aktarım, belediyelerin gelir yapısında dominant bir yer tutmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin mali bağımsızlıklarının sınırlı olduğunu ve büyük ölçüde merkezî yönetimin kararları ve bütçe politikalarına bağlı olduklarını göstermektedir.

Tablo 4.3. Mahallî idare türlerine göre GBVG'den alınan paylar ve toplam gelirler (Bin TL) (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2024)

Türü	2022			2023		
	GBVG Alınan Paylar	Toplam Gelir	Yüzde	GBVG Alınan Paylar	Toplam Gelir	Yüzde
Belediyeler	239.662.683	372.749.078	%64,30	439.178.960	682.313.298	%64,37

Tablo 4.3'ün devamı

Belediye Bağlı İdareleri	9.261.916	68.879.337	%13,45	16.643.561	121.697.578	%13,68
İl Özel İdareleri	10.346.896	29.759.115	%34,77	18.771.415	63.628.701	%29,50
Mahallî İdare Birlikleri	5.902	8.124.790	%0,07	7.916	12.359.469	%0,06
Toplam	259.277.397	468.146.735	%55,38	474.601.853	863.237.561	%54,98

Tablo 4.3.'te belirtildiği üzere 2023 yılı itibarıyla GBVG'den alınan payın toplam gelirlere oranı belediyelerde %64,37, il özel idarelerinde %29,50 ve belediye bağlı idarelerinde %13,68'dir bu rakamların yerel yönetimlerin toplam gelirlerine oranı ise yaklaşık %55'dir (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2024). Türkiye'de belediyelerin en büyük gelir kaynağı merkezî yönetim tarafından tahsil edilen vergilerden alınan paylardır ve 5779 sayılı kanun çerçevesinde merkezî yönetim, topladığı vergilerden belirli bir kısmını yerel yönetimlere aktarmakla yükümlüdür. Bu payların dağılımı şu şekilde yapılmaktadır;

- Büyükşehir belediyeleri: Merkezî yönetimden topladıkları vergilerin yaklaşık %5'ini alır.
- Büyükşehir ilçe belediyeleri: Vergi gelirlerinin %4,5'ini alır.
- Diğer illerdeki belediyeler: %1,5'lik bir pay alırlar.
- İl özel idareleri: Bu idarelere de %0,5'lik bir pay aktarılır (İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun [İÖİBGBVGPVHK], 2008:m.2).

Bu veriler ışığında, Türkiye'de genel bütçe gelirlerinin yaklaşık %11,5'i, yerel yönetimlere transfer edilmektedir (İÖİBGBVGPVHK, 2008:m.2). Belediyelerin bu kaynaklarla birlikte bütçelerinin büyük bir kısmını finanse etmeleri sağlanmaktadır (Arıkboğa, 2019). Yerel yönetimlerin merkezî yönetimden aldıkları payların bazı devletlerle olan karşılaştırmaları da dikkat çekicidir.

- Fransa'da, yerel yönetimlerin merkezî bütçeden aldığı pay oranı %30 civarındadır.

- İtalya'da, bu oran çok daha düşüktür ve %3 civarındadır.
- Yunanistan'da ise, Türkiye'ye yakın bir oran görülmektedir ve yerel yönetimlerin aldığı pay %54 civarındadır (Arıkboğa, 2019:88-91).

Yukarıda bahsedilen veriler doğrultusunda Türkiye'de yerel yönetimlerin merkezî yönetimin finansal transferlerine olan bağımlılığını ortaya koymaktadır. Yerel yönetimlerin gelir yapısının büyük bir kısmı merkezî bütçeden gelen paylara dayandığı için, yerel idarelerin mali özerklikleri sınırlı kalmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin hizmet sunumu, kalkınma ve kamu yatırımları konularındaki esnekliklerini kısıtlayabilmektedir. Merkezî yönetimden yapılan pay transferlerinin artırılması, yerel yönetimlerin daha bağımsız hareket etmelerini sağlayabilir, ancak aynı zamanda merkezî yönetimin denetim ve kontrolünü de aynı doğrultuda arttıracağı varsayılmaktadır (Arıkboğa, 2016).

Türkiye'de belediyelerin gelir yapısında merkezî yönetim paylarının büyük bir ağırlık taşıması, yerel yönetimlerin mali bağımsızlıklarını ve kendi gelirlerini geliştirme çabalarını da zorlaştırmaktadır. Belediyeler, merkezî yönetimden gelen paylar ile büyük oranda bütçelerini oluşturmakta ve bu, yerel kalkınma stratejilerinin şekillenmesinde merkezî yönetimin politikalarıyla örtüşmesi gerektiği izlenimine yol açmaktadır. Bu bağımlılığı azaltabilmek için yerel yönetimlerin özerklik ve bağımsızlık taleplerini gündeme getirmeleri ve yerel kaynakları daha etkin bir şekilde kullanmaları önemli bir alan teşkil etmektedir (Arıkboğa, 2016).

Uluslararası örneklere bakıldığında, belediye gelirlerinin kaynağı genellikle kendi öz kaynakları çoğunluğu oluşturmaktadır. Türkiye'de ise yıllar itibariyle büyükşehir belediyelerine merkezî idareden aktarılan payların gayri GSYH oranına bakıldığında, 2003 yılında aktarılan pay tutarı 1,6 milyar TL civarındayken 2016 yılına gelindiğinde 22,5 milyar TL civarına gelmiştir. Bu artışta büyükşehir belediye sayısının 16'dan 30'a yükselmesinin de etkisi mevcuttur ancak bu rakamların GSYH'sine oranı 2003 yılında %0,35'ini teşkil ederken 2016 yılında %0,86'ya ulaşmıştır (Arıkboğa, 2019).

> Türkiye'de bu oranın düşüklüğü öz gelirlerin tahsilatların tahakkuk oranlarının azlığından kaynaklanmaktadır. Örneğin; büyükşehir ilçe belediyelerinin en önemli gelir kaynağından birisi olan mülkiyet üzerinden alınan vergilerde tahsilat oranı %40'ın altında

> olduğu görülmektedir. Bu vergi kaleminde tahsilat oranı 2016 yılı için %38'de kalmıştır. 2016 yılı için büyükşehir ilçe belediyelerinin tahakkuk edip tahsil edilememiş 9 milyar civarında emlak vergisi alacağı bulunmaktadır. Diğer bir örnek olarak, çevre temizlik vergisinin tahsilat tahakkuk oranı eksik tahakkuk olmasına rağmen %25 civarında olduğundan dolayı tahsilat yöntemlerinin realize edilmesini gerektirmektedir. Mahallî idarelerin gelirlerini arttırmak adına yeni vergiler getirmek yerine öncelikle sahip oldukları gelir kalemlerinin etkin tahsiline yönelik çalışmalar yapılmadır (ÖİKR, 2018:85-86).

Genel olarak Türkiye'de yerel yönetimlerin mali açıdan özerklikleri ve kaynak geliştirebilmeleri istenilen seviyelere gelememiştir. Bu durum yerel yönetimleri mali açıdan zayıf ve merkezî hükûmete bağımlı olmasına böylece merkezî yönetimin karar alma süreçlerinde etkinliğinin artmasına sebep olmaktadır.

4.5.2. 2011 Sonrası Yerelleşme ve Genel Değerlendirme

Merkez-yerel ilişkilerinde en kritik konulardan biri, hiç şüphesiz yerel yönetimlerin denetlenmesi meselesidir. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetimi, bu yönetimlerin faaliyetlerini hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından kontrol etmeyi amaçlamaktadır. Ancak bu denetim mekanizmasının kapsamı ve sertliği, merkezî yönetim ile yerel yönetimlerin siyasal tercihlerine göre değişkenlik göstermektedir (Eryılmaz, 2022).

Özellikle merkezî yönetim ile yerel yönetimlerin siyasi tercihlerinin farklı olduğu dönemlerde, vesayet denetimi daha katı bir şekilde uygulanırken, siyasi tercihlerin örtüştüğü dönemlerde ise daha esnek ve gevşek bir denetim mekanizmasının işlediği gözlemlenmektedir. Bu durum, denetim süreçlerinin siyasi etkilerden bağımsız olmadığını ve merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerindeki kontrolünü siyasi bağlama göre şekillendirdiğini ortaya koymaktadır (Eryılmaz, 2022).

Yerel yönetimlerin denetimi, özellikle yerel özerklik başta olmak üzere, yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişi üzerinde merkezî yönetimin etkisini artıran bir faktördür. Bu durum, merkez ile yerel arasındaki ilişkilerde birçok sorunun temelini oluşturmakta ve yerel yönetimlerin özerk bir şekilde karar alabilme yeteneklerini kısıtlayabilmektedir (Yüksel, 2005:275, Ulusoy ve Akdemir, 2006:31).

Günümüzde, terör, göç, mülteci krizleri ve çıkar birliklerinin dağılması gibi küresel ve yerel dinamikler, birçok ülkede merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde yeni bir boyutun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu gelişmeler, özellikle merkeziyetçi eğilimleri güçlendirerek, yerel yönetimlerin merkez karşısında daha bağımlı hale gelmesine yol açmıştır. Bu durum, uzun süredir yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiğini savunan ve bu yönde uluslararası anlaşmalara da konu olan düşünceyi bir ölçüde zedelemiş olsa da genel eğilim halen yerel yönetimlerin merkezî yönetim karşısında daha özerk ve güçlü hale getirilmesi yönündedir. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin merkezîn denetiminden kurtularak daha özgür ve özerk faaliyetler yürütmesi fikri ön plana çıkmaktadır (Güven vd., 2017).

Genel olarak Türkiye özelinde ise, merkezî ve yerel yönetimlerin örgütlenme yapısı incelendiğinde, "atananların" (merkezî yönetim temsilcileri) "seçilenlere" (yerel yönetim temsilcileri) göre daha üstün tutulduğu görülmektedir (Üste, 2005:50). Bu durum, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde merkezî yönetimin etkisinin daha baskın olduğunu göstermektedir. Böylece merkez-yerel ilişkilerinde dengesizlik oluşmaktadır.

"2000'li yıllarda gerçekleşen AB'ye uyum açısından yapılan yerel yönetim reformlarıyla devlet geleneği içinde etkili olan bürokrasinin, değişimiyle başlayan süreç, yasal düzenlemelerle devam etmiştir. Yine aynı yıllarda iktidar olan AK Parti'nin çevreden merkeze yerleşme süreci söz konusu olmuştur" (Tuncel ve Gündoğmuş, 2012:139). Bunun akabinde "art arda kazanılan seçimler ise iktidara, siyasal meşruiyet ve güç de kazandırmıştır" (Bakan ve Eren, 2017:144).

"Türkiye'de 2011 yılından bu yana belirgin bir merkezîleşme eğilimi gözlemlenmektedir. Son dönemlerde Türkiye'de ve dünyada merkezîleşme eğilimlerinin yeniden artmasını, terör, göç, mülteci sorunları ve çıkar birliklerinin dağılması gibi küresel ve yerel dinamiklere bağlamaktadır" (Güven vd., 2017:190). Ancak bu süreç, siyaset ve yönetim arasındaki ayrım çerçevesinde incelendiğinde, yönetim geri planda kalırken siyasi unsurların ön plana çıktığı ve siyasi aktörlerin gücünün artırıldığı bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. "Bu yeni merkezîleşme dinamiklerinin ortaya çıkmasında, 2008 Küresel Finansal Krizi'nin diğer nedenlere

göre daha etkili olduğu düşünülmektedir" (Berk, 2018:6-7). Zira bu dönem, "Türkiye özelinde dış borç stokunun hızlı bir şekilde arttığı, döviz pozisyon açıklarının genişlediği ve dış açıkların yükseldiği bir sürece denk gelmektedir" (Yeldan, 2009:21). Siyasi iktidar art arda kazanmış olduğu seçimlerin de etkisiyle; ekonomik sorunları çözmek, krizin olumsuz etkilerini hafifletmek ve karar alma süreçlerini hızlandırmak amacıyla 2011 yılından itibaren kamu yönetiminde merkezîleşme yönünde çeşitli reformları hayata geçirmiştir. Bu reformlar, yönetimden çok siyasi otoritenin güçlenmesine odaklanan bir yapıyı beraberinde getirmiştir (Övgün, 2016).

Ortaya çıkan veya çıkması muhtemel ekonomik sıkıntıların önüne geçmek amacıyla iktidar, özellikle ekonomik alan olmak üzere birçok alanda daha fazla kontrol mekanizması geliştirme ihtiyacı duymuştur. Bu durum, ekonomik ve politik gerekliliklerden kaynaklanan hızlı karar alma ihtiyacıyla birleşerek, merkeziyetçi bir yönetim anlayışını ön plana çıkarmıştır. Türk Kamu Yönetimi'nde, özellikle 2011 yılından itibaren, daha önce uygulanan yerelleşme odaklı reformların aksine, merkeziyetçi yapıyı güçlendiren adımlar atılmaya başlanmıştır (Övgün, 2016). Bu süreçte atılan en önemli adımlardan biri, Bakanlar Kurulu'na kamu hizmetlerini daha düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütme amacıyla kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi veren 6223 sayılı Kanun'da yapılan düzenlemelerdir. "Bu düzenlemeler, merkezî yönetimin yetkilerini artırarak, hızlı ve esnek bir karar alma sürecini mümkün kılmıştır" (Övgün, 2016:168).

Merkezîleşme yönünde atılan önemli adımlardan bir diğeri ise 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanundur. Bu kanunun gerekçeleri arasında ölçek ekonomilerinden daha fazla yararlanmak, kaynakların etkin kullanımını sağlayarak israfı önlemek ve güçlü yerel yönetim yapıları oluşturmak gibi hedefler yer almaktadır. Ancak bu hedeflerin arkasında, özellikle ekonomik gerekçelerin ön planda olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, bu düzenleme siyasi boyutu da beraberinde getirmiş ve büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına genişletilerek, seçilmiş bir kişinin başkanlığında yerelde merkezîleşen bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu durum, birçok kaynakta da ifade edildiği gibi, yerel yönetimlerin gücünün merkeze doğru kaymasına neden olmuştur (Övgün, 2016).

Belde belediyelerinin kapatılarak büyükşehir ilçe belediyelerine bağlanması, mahallî idare birliklerinin varlığına son verilmesi ve büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması, merkezîleşmenin siyasi yönünü oluşturan unsurlardır. Ayrıca, köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalle statüsüyle büyükşehir belediyelerine bağlanması da merkezîleşmeyi destekleyen düzenlemeler arasında yer almaktadır (Çelik, 2013).

Türkiye'de siyasetin merkezîleşmesine örnek olarak, 3 Haziran 2011 tarihli 643 sayılı KHK gösterilebilir. "Bu KHK ile bakan yardımcılığı adı altında yeni bir kurum oluşturulmuştur. Siyasi bir oluşumu temsil eden bakan yardımcısının, yönetsel bir oluşumu temsil eden müsteşardan hiyerarşik açıdan üstün konuma getirilmesi, yeni yönetim anlayışında siyasetin yönetsel olana üstünlüğünü de açıkça ortaya koymaktadır" (Övgün ve Özçağlar Eroğlu, 2016:386). Bu durum, merkezî yönetim yapısında siyasi otoritenin bürokrasi üzerindeki etkisini artırarak, karar alma süreçlerinde siyasi iradenin daha belirleyici hale gelmesini sağlamıştır.

Merkezîleşme yönünde değerlendirilmesi gereken bir diğer önemli adım, 2011 yılında üst kurulların bakanlıkların denetimi altına alınmasına yol açan düzenlemedir.

> Bağımsız idari otoriteler olarak da bilinen üst kurullar, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren bankacılık, enerji, rekabet ve finans gibi "hassas sektörler" olarak adlandırılan alanlarda kurulmuştur. Bu kuruluşların temel amacı, siyasetin günlük çıkarlar uğruna ekonomiye zarar verebilecek müdahalelerinden uzak, daha tarafsız ve uzman bir yönetim anlayışı sağlamaktı (Övgün, 2016:173).

"Bu durum özellikle de ekonomi alanında dikkati çekmekte, Sermaye Piyasası Kurulu, Merkez Bankası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu gibi ekonominin önemli kuruluşları doğrudan başbakana bağlı olarak çalışacak olan tek bir başbakan yardımcısına bağlanmıştır" (Dik, 2013:123).

2011 yılında yapılan düzenlemelerle, üst kurulların bakanlıklara bağlanması, siyasi iradenin bu kuruluşlar üzerindeki kontrolünü artırmış ve merkezîleşme eğilimini güçlendirmiştir. Bu durum, siyasetin yönetim süreçlerinde daha etkin bir rol üstlenmesine yol açarken, bağımsız idari otoritelerin tarafsızlığı ve uzmanlığına

dayanan yönetim anlayışının zayıflamasına neden olmuştur (Övgün ve Özçağlar Eroğlu, 2016). Bu adım, Türkiye'deki yönetim yapısının siyasi merkezîleşme yönünde dönüşümünün bir başka örneğini oluşturmaktadır.

Kamu yönetimi reformları, mevcut iktidar döneminde bir süreklilik göstermiş olsa da niteliksel açıdan aynı yönde ilerlediğini söylemek mümkün değildir. 2002-2011 yılları arasında, kamu yönetimi reformlarında daha çok yerelleşme yönünde hedefler ve adımlar öne çıkarken; 2011 yılından itibaren bu eğilim tersine dönmüş ve merkezîleşme yönünde uygulamalar ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu süreçte, önceleri yerel yönetimlere devredilen yetki ve görevler, zamanla yeniden merkezî yönetim tarafından geri alınmıştır. Başka bir deyişle, önce yerelleşme adımları atılmış, ardından merkezîleşme yönünde bir dönüşüm yaşanmıştır (Övgün, 2016).

Somut örneklerle açıklamak gerekirse, il özel idareleri başlangıçta subsidiarite ve yerelleşmenin en önemli yönetsel birimleri olarak ön plana çıkarılmış, ancak daha sonra bu birimlerin yetkileri azaltılmış ya da kapatılmıştır. Benzer şekilde, yerel yönetimlere imar konusunda önemli yetkiler verilmişken, zamanla bu yetkilerin önemli bir kısmı merkezî yönetim tarafından geri alınmıştır. Örneğin, imar planları ve kentsel dönüşüm projeleri gibi alanlarda yerel yönetimlerin yetkileri kısıtlanmış ve bu yetkiler bakanlıkların kontrolüne devredilmiştir (Övgün, 2016).

Bir diğer örnek ise kayyım atamaları ile gerçekleşen yerel iktidarın merkezîleşmesi yer almaktadır. Kayyım atamalarının en önemli kaynağı ise terör suçları yer almaktadır. Seçilmiş olan belediye başkanlarının terör ile iltisaklı oluşu 2014 yılındaki Hendek-Çukur ve Olayları sonrasında Kayyım atamasını gerekli kılmıştır. Genel olarak ilçelerde kaymakamlar yer alırken illerde valiler bu göreve getirilmiş ve Belediye Başkanlarının yükümlü olduğu gereken iş ve işlemleri yürütmüşlerdir. Bu uygulamanın en olumsuz sonucu sayılabilecek nokta ise Kayyımlık geleneğinin oluşumu veya oluşturulmasıdır (Berk, 2018). Bu durum karşısında ilerleyen süreçlerde yerel yönetimler ve yerel demokrasi geri dönüşü olmayan zararlar görebilir.

Türkiye'nin yakın tarihinde yaşanan en kritik olaylardan birisi de hiç kuşkusuz halkın direnişiyle engellenen ilk ve tek darbe teşebbüsü olan 15 Temmuz Darbe girişimidir.

Bu girişimin püskürtülmesinin ardından, devlet yönetiminde köklü ve kapsamlı adımlar atılmıştır. Bu adımların en önemlilerinden biri, 16 Nisan 2017'de gerçekleştirilen anayasa referandumuyla Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi'ne geçiş olmuştur. Bu sistem değişikliği, yalnızca yönetim şeklindeki bir dönüşümü değil, aynı zamanda devletin tüm kademelerinde yaşanan önemli reformları da ifade etmektedir (Angın ve Övgün, 2020).

Cumhurbaşkanlığı sistemiyle birlikte, yürütme erkinin temel düzenleyici mekanizması haline gelen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, yeni sistemin öne çıkan özelliklerinden biri olmuştur. Bu kararnameler, merkezîleşmenin yeni bir formunu (hibrit) ortaya koyarak, sistemin işleyişindeki değişimi ve yönetimdeki yoğunlaşmayı yansıtan önemli bir gösterge haline gelmiştir (Angın ve Övgün, 2020).

Özetle Türkiye'de kamu yönetimi mimarisinde yaşanan dönüşümün seyrinde yürütme erki yani Cumhurbaşkanı önemli bir aktör olarak ve kamu yönetiminde güçlü merkezîleşme ise bir olgu olarak ön plana çıkmıştır (Angın ve Övgün, 2020). Çünkü Zengin (2019)'in de belirttiği gibi "önce anayasa değişiklikleri, sonra KHK'lar ve en son aşamada ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yasama yetkisinin genel ve asli olması durumu yürütme lehine aşındırılmış, merkeziyetçi anlayış başkent teşkilatı yerine doğrudan Cumhurbaşkanlığı özelinde yoğunlaşmış, devlet yönetiminin merkezî Cumhurbaşkanlığı ile eşitlenmiştir" (Zengin, 2019:10).

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarından 1980 askeri darbesine kadar olan süreçte, yerel yönetimler güçlü merkezî idarenin bir parçası olarak işlev görmüş, bu dönemde şehir merkezlerindeki nüfus artışı hızlanırken kırsal bölgelerde nüfus azalması dikkat çekmiştir. Bu dinamik, yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı sorunları daha karmaşık hale getirmiş, belediyeler hızla büyüyen kentlerdeki altyapı, ulaşım ve çevre gibi sorunlarla başa çıkmakta yetersiz kalmıştır.

YKY anlayışı ve temel ilkelerinden biri olan yerelleşme, Türkiye'de 1980 sonrasında kamu yönetiminde önemli bir dönüşüm sürecini tetiklemiştir. Bu süreç, özellikle kentleşmenin hızla arttığı son yıllarda yerel yönetimlerin karşılaştığı sorunların daha belirgin hale gelmesine neden olmuştur. Bu tezin amacı, Türkiye'de YKY'nin ilkelerinden biri olan yerelleşmenin AK Parti döneminde gerçekleştirilen Yerel Yönetim Reformu çerçevesinde gösterdiği gelişmeyi tartışmaktır. Bu amacı gerçekleştirebilmek için ikinci bölümde GKY ile YKY arasında ayrım teorik olarak ortaya konulduktan sonra özellikle YKY çerçevesinde yerelleşme kavramı açıklanmıştır.

1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile başlayan yerel yönetimlerin Türkiye'deki süreci 1913 yılında vilayet düzenine geçişle birlikte Cumhuriyet dönemi yerel yönetimlerin statüsünün kaynağını oluşturmuştur. Tek parti döneminde merkeziyetçi unsurların ve yapıların gelişmesiyle yerel yönetimler açısından pek fazla gelişim sağlanamamış ardından gelen DP iktidarı dönemi de söylemlerinin aksine merkeziyetçi anlayışı sürdürmüştür.

1980'li yıllarda serbest piyasa ekonomisinin benimsenmesi ve bu bağlamda Turgut Özal liderliğindeki ANAP'ın başlattığı reformlarla yerel yönetimlerin ekonomik olarak güçlendirilmesine yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bu reformların en dikkat çekici örneği büyükşehir belediyelerinin kurulması ve statülerinin belirlenmiş olduğu 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun (1984) olmuştur. Bu düzenleme, yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinliğini artırmayı amaçlamış, yerel düzeydeki yetki ve sorumluluk paylaşımını yeniden tanımlamıştır. Ancak, bu

dönemde yerel yönetimlerin ekonomik ve idari kapasitesini artırma yönündeki çabalar, merkezî yönetimin denetim yetkilerinin güçlü kalması nedeniyle sınırlı bir etki yaratmıştır.

2002 yılından itibaren AK Parti hükûmetleri, demokratikleşme, yerelleşme ve sivilleşme ilkelerini benimseyerek kamu yönetiminde kapsamlı reformlar gerçekleştirmiştir. AK Parti'nin yerelleşme politikaları, sadece idari ve mali reformlarla sınırlı kalmamış, aynı zamanda vatandaşların karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak mekanizmaları hayata geçirmeyi hedeflemiştir. Bu süreçte kent konseyleri gibi yenilikçi uygulamalar devreye alınmış, stratejik plan, e-belediye ve mobil belediyecilik uygulamaları ve halk katılımı (yerel referandum) gibi uygulamalarla şeffaflık ve hesap verebilirlik öncelik haline getirilmiştir. Bu reformlar, vatandaş odaklı bir kamu yönetimi anlayışının yerleşmesine katkı sağlamış, yerel yönetimlerin halkın beklentilerine daha yakın olmasını amaçlamıştır.

Ancak, AK Parti iktidarının ilerleyen yıllarında, yerelleşme politikalarında değişimler gözlenmiştir. 2011 yılından itibaren merkezîleşme eğilimleri artmış, 6360 sayılı kanun ile 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu belediyelerin sınırları il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Bu değişikliklerle yerel hizmetlerin ölçeği büyütülerek maliyetlerin düşürülmesi hedeflenmiş olsa da köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi gibi uygulamalar yerelleşme ilkesi açısından eleştirilmiştir. Bunun yanında, büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde il özel idareleri kaldırılmış yerine valiliklere bağlı "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" kurulması yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde merkezî yönetimin etkinliğini artırmıştır.

Türkiye'de, geleneksel merkeziyetçi anlayışın yanı sıra AK Parti'nin iktidara geldiği 2002-2011 yılları arasında gerçekleşen yerel yönetim reformu ve yerelleşme uygulamaları haricinde, çeşitli nedenlerle merkezîleşme politikaları yerelleşme politikalarına baskın olmuştur. Ayrıca merkezî yönetimin artan merkezîleşme politikalarına ek olarak, yapısal reformlarla hayata geçirilen yerelleşme uygulamalarının yerel yönetimler nezdinde yeterince içselleştirilememesi ve ilgili aktörler arasında koordinasyon eksikliğinin yaşanması, yerelleşme olgusunun

beklenen düzeyde ilerlemesini engelleyen önemli faktörler arasında yer almıştır. Sonuç olarak Türkiye'de yerelleşme adına atılan adımlar, merkezî yönetim geleneğine bağlı kalarak yenilik ve reform yapma çabası içerisinde olmuştur. Bu çelişkili durum reformların etkinliğini olumsuz yönde etkilemiş ve verimsizliğe neden olmuştur.

Yerelleşme politikalarının tarihsel gelişimi incelendiğinde, AB normlarına uygun olarak subsidiarite ilkesinin daha geniş bir şekilde benimsenmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Subsidiarite, hizmetlerin vatandaşlara en yakın birimler tarafından sunulmasını ve karar alma süreçlerinin katılımcılıkla desteklenmesini öngörmektedir. AB, Fransa ve İtalya gibi topluluk ve ülkelerde bu ilkenin başarılı uygulamaları görülmekte ve bu örnekler, Türkiye'de yerel yönetim reformlarına ışık tutmaktadır.

Bu çerçevede, Akyel ve Köse (2010)'nin de belirttiği gibi yerel yönetimlerin etkili bir şekilde çalışabilmesi için yetki, görev ve kaynak paylaşımının net bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Bu bağlamda yetki ve sorumlulukların netleştirilmesi gerekmektedir. Merkezî ve yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı açıkça belirlenmelidir ve yerel karar alma süreçlerinde yerel yönetimlerin özerkliklerinin artırılarak hizmetlerin vatandaşlara ve ihtiyaçlara uygun olarak şekillenmesi kolaylaştırılmalıdır. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının güçlendirilmesi için, kendi gelir kaynaklarını artırabilmeleri ve çeşitlendirmesi gerekmektedir ve ayrıca mali bağımsızlıklarının artırılması amacıyla teşvik mekanizmaları geliştirilerek kaynak tahsisinde adalet sağlanmalıdır. Yönetişim kanalları kullanılarak karar alma süreçlerinde aktif katılımın sağlanabilmesi amacıyla danışma kurulları ve dijital platformlar geliştirilmelidir. Şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması için dijital çözümler, e-belediye ve mobil belediyecilik gibi uygulamalar, geliştirilmeli ve desteklenmelidir. Son olarak personelin teknik kapasitesinin artırılması amacıyla bilgi ve becerilerini geliştirecek sürekli eğitim programları uygulanmalı ve modern teknolojik ürünlerin kullanımı teşvik edilmelidir.

Sonuç olarak, Türkiye'de merkez ve yerel ilişkilerinin tarihsel süreci incelendiğinde yerelleşme sürecinde, sadece idari ve mali reformlarla sınırlı kalmayan, aynı zamanda demokratikleşme ve katılımcılığı artırmayı hedefleyen politikalar hayata geçirilmesi gerektiğini vurgulamak önem kazanmaktadır. Subsidiarite ilkesi doğrultusunda

merkezî yönetim, düzenleme ve denetimle sınırlı bir rol üstlenmeli, yerel yönetimler ise vatandaşlara daha yakın ve etkin hizmet sunumunu sağlamalıdır. Bu şekilde, yerelleşme, sadece kamu yönetiminde bir dönüşüm aracı değil, aynı zamanda toplumsal kalkınma ve demokratikleşmenin önemli bir unsuru olacaktır.

KAYNAKLAR

13 Mart 1913 Tarihli İdareî Umumiyeî Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun (1987), T.C. Resmî Gazete, 19471, 07.10.1987

7/4345 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi. Resmî Gazete, 14182, 09/05/1972.

Adamolekun, L. (1991). Decentralization Policies: Problems and Perspectives. *Asian Journal of Public Administration, 1*(13), 97-92.

Ak, G. (2022). *Kent ve demokrasi tartışmaları*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Akyel, R., ve Köse, H. Ö. (2010). Kamu yönetiminde etkinlik arayışı: Etkin kamu yönetimi için etkin denetimin gerekliliği. *Türk İdare Dergisi. 466*, 9-45

Alam Siddiquee, N. (2006), "Public management reform in Malaysia: Recent initiatives and experiences", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19 No. 4, pp. 339-358.

Alataş, Ş. (2019). 6360 sayılı kanun ve bu kanunun eleştirisi: Merkeziyetçilikten yeniden merkeziyetçiliğe. *Kent Akademisi, 12*(3), 488-500.

Alkan, Y. S. (2018). Gizli demokrasi: temsili demokrasi krizi ve doğrudan demokrasi talebi arasındaki ilişkiye yönelik bir görüş. *Akdeniz İİBF Dergisi, 18*(2018 Özel Sayısı), 23-43.

Alptürker, H., ve Göküş, M. (2019). Farklılıkların yönetiminin belediye hizmet memnuniyetine etkisi: Mersin Büyükşehir Belediyesi örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 28*(4), 1-22.

Altun, D., ve Toker, H. (2017). Kadınların bakışıyla kent konseyleri katılımcılık aracı mıdır? İzmir Kent Konseyi örneği. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 13*(2), 461-474.

Angın, C., ve Övgün, B. (2020). Kamu yönetiminde yeni bir eğilim: Hibrit merkezîleşme. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 38*(4), 633-654.

Antalya Kent Konseyi (2023). *2023 Çalışma Raporu*. Antalya.

Arıkboğa, E. (1998). *Yerel yönetimler, katılım ve mahalle muhtarlığı* [Yüksek Lisans Tezi]. Marmara Üniversitesi.

Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modeli. *Yerel Politikalar*, (3), 48-96.

Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye'de belediyelerin gelir yapısı: Sorunlar ve çözüm önerileri/Revenue structure of municipalities in Turkey: Problems and solution proposals. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *13*(33), 276-297.

Arıkboğa, Ü. (2019). *Türkiye'de yönetimler arası mali ilişkiler*. Orion Kitabevi.

Atasoy, V. (1992). *Türkiye'de mahallî idarelerin yapısı ve yeniden düzenlenmesi*. Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.

Ayaz, O. (2024). *Yerel yönetimlerde dijitalleşme ve e-belediyecilik: Dünya ve Türkiye örnekleri* [Yüksek lisans tezi]. Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi.

Aydınlı, H. İ. (2004). *Sosyo-ekonomik dönüşüm sürecinde belediyeler*. Nobel Yayın Dağıtım.

Bakan, S., ve Eren, S. S. (2017). 2000'lerde Türkiye'de burjuvazi sınıfının siyasal dönüşümü. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, *7*(1), 127-149.

Bale, M., & Dale, T. (1998). Public sector reform in New Zealand and its relevance to developing countries. *The World Bank Research Observer*, *13*(1), 103-121.

Bartlett, C. A., & Ghoshal, S. (1995). Changing the role of top management: beyond systems to people. *Harvard Business Review*, *73*(3), 132-142.

Bayansar, R., ve Özer, M. A. (2023). Türk kamu yönetiminin yakın dönem tarihsel gelişimi üzerine değerlendirmeler. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, *12*(1), 389-406.

Becerra, P. A. V. (2013). Public sector management in Singapore: examining the public service for the 21st century reform= Gestión del sector público en Singapur: el examen de la función pública para la reforma del siglo 21. *Explanans*, *2*(2), 33-45.

Bektaş, M., ve Ateş, H. (2022). Turgut Özal ve yeni kamu yönetimi: 1983–1993 arası yıllarda Türkiye'de kamu yönetimi reformu. *Liberal Düşünce Dergisi*, (105), 147-175.

Bektaş, S. (2018). *Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımı kent konseyi kurul ve organlarının seçimle belirlenmesi* [Yüksek lisans tezi]. İstanbul Aydın Üniversitesi.

Belediye Kanunu (1930), T.C. Resmî Gazete, 1471, 03.04.1930

Belediye Kanunu (2005), T.C. Resmî Gazete, 25874, 03.07.2005

Belet, S. (2024). *Yerel yönetimlere katılımda kent konseyleri: Malatya Kent Konseyi örneği.* [Yüksek lisans tezi]. Kütahya Dumlupınar Üniversitesi.

Belli, A. (2017). Yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında yerinden yönetimin ve yerel yönetimlerin değerlendirilmesi. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD), 9*(16), 101-118.

Berk, P. (2018). *Merkezîleşme yönünde yeni bir reform: Kayyımlık* [Yüksek lisans tezi]. Ankara Üniversitesi

Bezes, P., & Jeannot G. (2013). *The European Union's Seventh Framework Programme: Public sector reform in France:* Views *and experiences from senior executives country report as part of the cocops research project.* https://repub.eur.nl/pub/40938/COCOPS%20report%205.pdf

Bıçaklı, B. (2009). *Türkiye'de il özel idarelerinin gelişimi ve dönüşümü.* [Yüksek lisans tezi]. Süleyman Demirel Üniversitesi.

Bilgili A., ve Işın E. (2020). *Sürdürülebilir Kentler ve Kent Konseyleri: Çanakkale Kent Konseyi Örneği.* Editör: Erdem Sarıkaya. Sosyal ve Beşerî Bilimlerde Teori ve Araştırmalar *(2) (1-35).* Ankara: Gece Kitaplığı

Bilmez, N. (2023). Türk kamu yönetiminde yapılan idari reform çalışmaları ve uluslararası örgütlerin etkisi. *Premium e-Journal of Social Science (PEJOSS), 7*(32), 672-684.

Bleiklie, I. (2020). New public management or neoliberalism, higher education. In *The international encyclopedia of higher education systems and institutions* (pp. 2097-2102). Dordrecht: Springer Netherlands.

Bovaird, T., & Löffler, E. (2023). Understanding public management and governance. In *Public management and governance* (pp. 3-13). Routledge.

Bozlağan, R., ve Can, A. (2009). İl özel idaresinde valinin yürütme organı olması sorunu ve bir çözüm önerisi. *Öneri Dergisi, 8*(32), 217-232.

Bozlağan, R., ve Demirkaya, Y. (2008). Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve yerel yönetimlere etkileri. *Türkiye'de Yerel Yönetimler kitabı içinde, Ed. Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya,* Nobel Yayınları, 1-28.

Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984), T.C. Resmî Gazete, 18453, 09.07.1984

Büyükpınar, R. (2021). *Yerelleşme ve yerel yönetim reformlarının Anavatan Partisi (ANAP) ve Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) dönemleri karşılaştırmalı analizi.* [Yüksek Lisans Tezi]. Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), T.C. Resmî Gazete, 25531, 10.07.2004

Cameron, R. (2009). New public management reforms in the South African public service: 1999-2009. *Journal of Public Administration*, *44*(si-1), 910-942.

Cesur, A. (2024). Tarihsel Bağlamıyla Kamu Yönetimi Disiplininin Kimlik Sorunsalı Ve Disiplinin Türkiye'deki Gelişimi. *Journal Of Socıal, Humanıtıes and Admınıstratıve Scıences (Joshas)*, *6*(27), 769-781.

Ceylan, E. (2019). *Küreselleşme sürecinde Türkiye'de 1980 sonrası yerelleşme görünümleri*, [Yüksek lisans tezi], Gazi Üniversitesi.

Common, R. K. (1998). Convergence and transfer: a review of the globalisation of new public management. *International Journal of Public Sector Management*, *11*(6), 440-450.

Corbett, A. (2010). Public management policymaking in France: legislating the Organic Law on Laws of Finance (LOLF), 1998–2001. *Governance*, *23*(2), 225-249.

Coşkun, B., ve Uzun, T. (2005). İl Özel İdaresi'nde Yeniden Yapılanma. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform, Edt. Hüseyin Özgür, Muhammed Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara*.

Coşkun, G. (2007). Althusius ve yerindenlik ilkesinin kökenleri. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (37), 1-16.

Curristine, T., Lonti, Z., & Joumard, I. (2007). Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, *7*(1), 1-41.

Çadırcı, M. (1970). Türkiye'de muhtarlık teşkilatının kurulması üzerine bir inceleme. *Belleten*, *34*(135), 409-420.

Çadırcı, M. (1985). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke yönetimi. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, *1*, 201-228.

Çaparlar, A. (2014). *Osmanlı taşra teşkilatında reform (1864-1913).* [Yüksek lisans tezi]. Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi.

Çatal, R. (2018). *5393 sayılı kanun sonrasında belediyelerde yönetime katılım: Bandırma örneği* [Yüksek Lisans Tezi]. Balıkesir Üniversitesi.

Çelik, F. (2013). Küresel bağımlılığın yeni biçimi: belediyelerin yerel merkezîleşmesi ve merkezî idareye pazar olarak bağlanması. *Sosyologca*, *3*(5), 214-222

Çevikbaş, R. (2012). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve Türkiye uygulamaları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, *1*(2), 9-32.

Çiner, C. U., ve Karakaya, O. (2013). Merkez-yerel ilişkileri ve mülki idarenin dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *68*(2), 63-93.

Çiner, C. U., ve Karakaya, O. (2024). Merkeziyetçiliğin yeni biçimi: Yetki genişliği ilkesinin değişen uygulaması. *Memleket Siyaset Yönetim*, *19*(42), 215-242.

Çoban, H., ve Balıkçıoğlu, E. (2020). Devlete güven ve mali yerelleşmenin güven üzerindeki etkisi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (61), 437-452.

Çölük, Ö. (2023). 12 Eylül Darbesi ile değişen yerel yönetim yapısı çerçevesinde; 25 mart 1984 İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimi. *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, (43), 293-322.

Da Cunha Rezende, F. (2008). The implementation problem of new public management reforms: the dilemma of control and the theory of sequential failure. *International Public Management Review*, *9*(2), 40-65.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, *60*(6), 549-559.

Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public administration*, *87*(4), 892-909.

Dik, E. (2013). 643 sayılı KHK ile düzenlenen bakan yardımcılığı ve hiyerarşik örgütlenme içerisindeki konumu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *68*(04), 121-145.

Dönmez, M. (1996). *Mahallî idarelerin teşkilat yapısı, organları ve görevleri: İl özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri, köyler, mahallî idare birlikleri, belediye başkanı ve muhtarların özlük ve sosyal hakları ve mahallî idarelerle ilgili diğer konular*. Mahallî İdareler Derneği Yayınları.

Drechsler, W., & Kattel, R. (2009). Conclusion: Towards the neo-Weberian state? Perhaps, but certainly adieu, NPM. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, *1*(2), 95-99.

Duncan, G., & Chapman, J. (2010). New millennium, new public management and the New Zealand model. *Australian Journal of Public Administration*, *69*(3), 301-313.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money ve Management*, *14*(3), 9-16.

Dunleavy, P., & O'Leary, B. (1987). Neo-Pluralism. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*, 271-318.

Dunn, W. N., & Miller, D. Y. (2007). A critique of the new public management and the neo-Weberian state: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, *7*, 345-358.

Dur, İ. İ., ve Parlak, B. (2020). 1980 Sonrası Fransa ve Türkiye'de gerçekleşen yerel yönetim reformlarının karşılaştırmalı analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (37), 280-301.

Düstur (1289 [1872]), [Osmanlı Kanun Kitabı], Vol. II, Matbaa-ı Amire, İstanbul,

Düstur (1332 [1916]), [Osmanlı Kanun Kitabı], Tertib-i Sani, C.5, Matbaa-i Amire, Dersaadet.

Ehsan, M., & Naz, F. (2003). Origin, ideas and practice of new public management: Lessons for developing countries. *Asian Affairs*, *25*(3), 30-48.

Emini, F. T. (2009). Türkiye'de yerel yönetimler reformunun iç ve dış dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, *16*(2), 31-48.

Ersoy, M. (1989). Tarihsel perspektif içinde Türkiye'de merkezî yönetim- yerel yönetim ilişkileri. *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi, 9*(1), 45-66.

Eryılmaz, B. (1992). *Tanzimat ve yönetimde modernleşme* (Vol. 16). İşaret.

Eryılmaz, B. (1995). Küreselleşen dünyada yerel yönetimlerin yeri. *Çağdaş Yerel Yönetimler, 4*(2), 89-92.

Eryılmaz, B. (1998). Merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki ilişkiler, sorunlar ve öneriler. *Akademik Araştırmalar Dergisi*, (3), 164.

Eryılmaz, B. (2006). *Kamu yönetimi*. Erkam Matbaası, İstanbul.

Eryılmaz, B. (2007). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi. *Davut DURSUN, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Ed.), Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım*, 526-544.

Eryılmaz, B. (2011) *Kamu yönetimi: Düşünceler, yapılar, fonksiyonlar.* Ankara: Okutman Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2012). Kamu Yönetiminin Genel Görünümü. *Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye'deki Kamu Yönetimi, Bildiriler Kitabı, Haz. Hikmet Kavruk, Ankara: TODAİE*.

Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve siyaset: bürokratik devletten etkin yönetime*. Alfa Basım Yayım Dağıtım Limited Şti. 5. Basım.

Eryılmaz, B. (2022). *Merkezîleşme-yerelleşme tartışmaları bağlamında 6360 sayılı kanun sonrasında ilçe belediyelerinin mali değerlendirmesi* [Yüksek lisans tezi]. Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi.

Falleti, T. (2005). A Sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review, 3*(99), 327–346.

Ferdousi, F., & Qiu, L. (2013). New public management in Bangladesh: Policy and reality. *IBusiness, 5*(3B), 150-53.

Ferlie, E., & Mark, A. (2001). Organizational research and the New Public Management. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, *2001*, 311.

Ferlie, E. (2001). Public management in the United Kingdom: Efficiency and accountability. *Politiques et management public*, *19*(3), 121-138.

Findley, C. V. (2012). *Bureaucratic reform in the Ottoman Empire: the sublime porte, 1789-1922*. Princeton University Press E-book.

Frederickson, H. G. (1999). The repositioning of American public administration. *PS: Political Science & Politics*, *32*(4), 701-712.

Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2020). Twenty- five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability ve Management, 36*(4), 347-375.

Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 vilâyet nizamnamelerine göre Osmanlı taşra idaresinde yeniden yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2*(1), 29-50.

Gençtürk, K. K. (2021). *Mobil belediyecilik uygulamalarında hizmet kalitesi üzerine bir araştırma: İzmir Büyükşehir Belediyesi örneği*. [Yüksek lisans tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi.

Geyik, A. (2021). *Türkiye'de Katılımcı Demokrasi: Küçükçekmece Kent Konseyi Örneği* [Yüksek lisans tezi]. İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi

Gökçe, O., ve Turan, E. (2008). Kamu yönetiminin dönüşümü ve dönüşümün temel unsurları. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, *8*(15), 175-200.

Gökmen, E. (2020). Bir yerel yönetim uygulaması olarak 1913 Yılı Aydın vilayeti umumi meclisi toplantısı ve müzakereleri. *Türk İdare Dergisi*, (491), 123-160.

Gökmen, K. (2019). *Türkiye'de Siyasi Partilerin yerelleşme politikaları* [Yüksek lisans tezi]. Marmara Üniversitesi.

Görmez, K. (2013). Yeni kamu yönetimi ve yerel yönetimler. *Düşünce Dünyasında Türkiz*, *4*(21), 41-46.

Gözler, K. (2002). *İdare hukukuna giriş*. Ekin Kitabevi Yayınları, 1. *Basım, Bursa*.

Gözübüyük Ş. (1976). *Türkiye'nin idari yapısı*. Ankara: S Yayını.

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal*, *4*(1), 1-25.

Güler, B. A. (2000). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? Ademi merkeziyetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, *9*(2), 14-29.

Güler, B. A. (2002). Küreselleşme döneminde yerelleşme sorunu. *Emek ve Araştırma Dergisi, 8*(1), 21–38.

Güler, B. A. (2005). *Yeni Sağ ve devletin değişimi: Yapısal uyarlama politikaları*. İmge Kitabevi. 2. Baskı, Ankara.

Güler, B. A. (2012). Büyükşehir kanun tasarısı İçişleri Komisyonu'nda görüşülüyor!. *Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED), Erişim*, *28*.

Günal, B. (2005). *Açıklamalı mahallî idareler yeni mevzuatı*. Baskı, Hali Ofset, Kahramanmaraş.

Gürkan, C., ve Karahanoğulları, Y. (2014). Neoliberalizmin krizi ve kamu maliyesi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (27), 1-19.

Güven, A. (2023). Türkiye'de yerel yönetimlerin modernleşmesinde Türk anayasalarının rolü. *Journal of International Management Educational and Economics Perspectives, 11*(1), 14-27.

Güven, A., Karkacıer, A., ve Şimşek, T. (2017). Merkezîleşme yerelleşme tartışmaları kapsamında yerel yönetimlerde vesayet denetimi sorunu. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi,12*(2), 189-208.

Güzel, E. (2019). *Yerel yönetimlerde kent konseylerinin etkinliği: Büyükşehir belediyelerinde kurulan kent konseylerinin incelenmesi üzerine bir çalışma* [Yüksek lisans tezi]. Ardahan Üniversitesi.

Haque, M. S. (2003). Reinventing governance for performance in South Asia: Impacts on citizenship rights. *International Journal of Public Administration, 26*(8-9), 941-964.

Held, D. (1984). Power and legitimacy in contemporary Britain. *State and Society in Contemporary Britain: a critical introduction*, 299-369.

Hood, C. (1991). “A Public Management For All Seasons?”, *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.

Hossain, A. (2007). Administrative decentralization: A Framework for discussion and ıts practices in Bangladesh. *International Journal of Organization Theory ve Behavior, 10*(1), 1-43.

Howarth, D. (2001). Comparing public administrative reform in France and the UK. *Public Policy and Administration*, *16*(4), 1-8.

Hughes, O. E. (1998). *Public management and administration: An Introduction*, Palgrave, London.

Hughes, O. E. (2010). Does governance exist?. In *The new public governance?* (pp. 103-120). Routledge.

Hughes, O. E. (2017). *Public management and administration*. Bloomsbury Publishing.

ILO. (2001). *The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services.* Geneva: Report for Discussion at the Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services.

İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (2008), T.C. Resmî Gazete, 26937, 02.07.2008

İl Özel İdaresi Kanunu (2005), T.C. Resmî Gazete, 25745, 22.02.2005

İmar Kanunu (1956), T.C. Resmî Gazete, 9359, 16.07.1956

Kara, M. (2016). Türkiye’de merkezîleşme-yerelleşme tartışmaları ve hizmet sunumunda ölçek sorunu. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, *14*(27), 249-276.

Karakaya, O. (2024). İl özel idarelerinin" özel" liği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, (80), 159-183

Karal, E. Z. (1988). Osmanlı Tarihi, Islahat Fermanı Devri (1861-1876), VII, (1956) 4.baskı, TTK Basımevi, Ankara.

Kaya Kılıç, S. (1995). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi* [Doktora tezi]. Ankara Üniversitesi.

Kaya, E. (2003). *Yerel yönetimler reformu ve: belediyelerde yeniden yapılanma*. İlke Yayıncılık.

Kaypak, Ş., Yılmaz, V., ve Bimay, M. (2017). Dijital çağda yerel yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , *22* (Kayfor 15 Özel Sayısı), 1798-1813.

Kazan, A. (2022). *The Challenges of New Public Management in Turkish public financal management: A Questionnaire-based analysis* [Doktora tezi]. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi.

Keleş, R. (1992); *"Belediyeciliğimizde son gelişmeler ve yerel özerklik".* Çağdaş Yerel Yönetimler, *2*(1), 9-14.

Kent Konseyi Yönetmeliği (2006), T.C. Resmî Gazete, 26313, 08.10.2006.

Kesik, A. (2005). Yönetimler arası mali ilişkiler ve Türkiye uygulaması. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, *5*(10), 74-103.

Kılıç, S. (2009). Tanzimat'ın ilanından 1864 düzenlemesinin uygulanmasına kadar geçen dönemde valilik kurumu. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, *28*(45), 43-62.

Kırışık, F. (2013). Kamu yönetiminin yeniden örgütlenmesi ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yerellik ilkesi ve Türkiye'de uygulanabilirliği. *Sosyal Bilimler Metinleri, 2013*(2), 1-16.

Kickert, W. J. (1997). Public governance in The Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'. *Public administration, 75*(4), 731-752.

Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, *10*(4), 505-525.

Koçak, S. Y., ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden Türkiye'de yerel yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2010*(21), 295-307.

Koçak, Y. (2013). *Türkiye'de yerel yönetimler:(günümüz açısından bir değerlendirme)*. Siyasal Kitabevi.

Kofoğlu, T. C. (2018). *Yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında yerel yönetimler*. [Yüksek lisans tezi]. Gazi Üniversitesi

Kutluk, E. (2006). *3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun karşılaştırılmalı analizi* [Yüksek Lisans Tezi]. Marmara Üniversitesi.

Küçük, H., ve Alan, Ç. (2017). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik. *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar*, 25-43.

Lamba, M. (2015). Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yansımaları: Hükûmet Programları Üzerinden Nitel Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *20*(1), 127-141.

Lamidi, K. O. (2015). Theories of public administration: An Anthology of essays, *International Journal of Politics and Good Governance*, VI(6.3), Quarter III, 1-35.

Lane, J. E. (2000). *The public sector: concepts, models and approaches*. Third Edition Sage.

Lane, J. E. (2009). *State management: An enquiry into models of public administration & management*. Routledge.

Lapsley, I. (2009). New public management: The cruellest invention of the human spirit?. *Abacus*, *45*(1), 1-21.

Larbi, G. A. (1999). The new public management approach and crisis states. *United Nations Research Instıtute For Social Development, UNRISD Discussion, (112).*

Lee, E. W. & Haque, M. S. (2006). The New Public Management Reform and Governance in Asian NICs: A Comparison of Hong Kong and Singapore 1. *Governance*, *19*(4), 605-626.

Levrat, N. (1995). Avrupa'da yerel kamu hizmetlerinin sağlanmasında kamu-özel sektör ortaklığı deneyimleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, *4*(2), 31-45.

Lewis, B. (1991). *Modern Türkiye'nin doğuşu*. (Çev: Mehmet Kıratlı). Ankara: TTKB.

Lynn, L. E. (2006). *Public management: Old and new*. Routledge.

Lynn, L. E. (2015). Public administration theory: Which side are you on?. In *The State of Public Administration* (pp. 3-22). Routledge.

Maccormick, N. (1997). Democracy, subsidiarity and citizenship in the European commonwealth. *Law and Philosophy*, 16, 331-356.

Manning, N. (2001). The Legacy of the New Public Management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, *67*(2), 297-312.

Maor, M. (1999). The paradox of managerialism. *Public administration review*, 5-18.

McCourt, W. (2013). Models of public service reform: A problem-solving approach. *World Bank Policy Research Working Paper*, (6428).

Mitchell, J. (1991). Education and skills for public authority management. *Public Administration Review*, 429-437.

Nadaroğlu, H. (2001). *Mahallî İdareler* (7. Basım). İstanbul: Beta Yayınevi.

Nalbant, A. (2012). *Üniter devlet: Bölgeselleşmeden küreselleşmeye*, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich. *New York*, *35*.

OECD. (2010). Public Administration after *"New Public Management"*, [Çevrim-içi: https://www.oecd ilibrary.org/governance/public-administration-after-new publicmanagement_9789264086449-en], Erişim Tarihi: 01.08.2024

Oehler-Sincai, I. M. (2008). *Strengths and weaknesses of the New Public Management (NPM)-cross-sectional and longitudinal analysis.* Institute of World Economy. Munich Personal RePEc Archive

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, *66*(3), 353-366.

Oktay, T. (2020). 1920-2020 döneminde Türkiye'de belediyelerin gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, *5*(2), 171-223.

Olgun, H. (2007). Türkiye'de büyükşehir belediyelerine küre-yerelleşme (glocalisation) ve yerellik (subsidiarity) kavramları çerçevesinde bir bakış. *Sosyoekonomi*, *5*(5), 109-118

Olsen, S. (2007). New Public Management and Governmental Coordination in the Scandinavian Railway Sector. In *11th World Conference on Transport Research World Conference on Transport Research Society*.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012), T.C. Resmî Gazete, 28489, 06.12.2012

Ortaylı, İ. (1983). *İmparatorluğun en uzun yüzyılı*. Hil Yayınları, İstanbul.

Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyete yerel yönetim geleneği*, Hil Yayın, İstanbul.

Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı mahallî idareleri (1840-1880).* Türk Tarih Kurumu yayınları.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992); *Reinventing government, Reading, USA*, Mass: Addison Wesley.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance?. *Public Management Review. 8*(3), 377–387

Ömürgönülşen, U. (1997). The emergence of a new approach to the public sector: the new public management. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *52*(01).

Önen, S. M., ve Ozan, M.S. (2021). Kamu yönetimi reformlarının dönüşümü. *Troy Academy, 6*(2), 521-548.

Öner, Ş. (2006). *Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye'de belediye yönetimi*. Nobel Yayın Dağıtım.

Övgün, B. (2010). *Bürokrasiden yönetişime yönetim biçiminin değişmesi* [Doktora tezi]. Ankara Üniversitesi.

Övgün, B. (2016). Kamu yönetimi reformunda bir açmaz: Yerelleşme mi, merkezîleşme mi?. *Mülkiye Dergisi*, *40*(3), 159-180.

Övgün, B., ve Özçağlar Eroğlu, H. (2016). Kamu Yönetiminde Yeniden Merkezîleşme Eğilimi: AB Bakanlığı Üzerinden Bir İnceleme. *Prof. Dr. Oğuz Onaran'a Armağan*, 381-396.

Özcan, B. (1998). Kırım Harbi sırasında bazı Avrupalı devlet adamlarının Osmanlı ülkesini ziyaretleri (1854-1855). *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, *9*(09), 287-321.

Özcan, G., ve Çilenger, U. (2020). Mali yerelleşme ve kurumsal yapısının dğerlendirilmesi. *Turkish Studies-Economics Finance, Politics, 15*(4). 2312-2322

Özdemir, A. T. (2011). Mahallî İdarelerde Halk Katılımı Bağlamında Kent Konseyleri. *Sayıştay Dergisi*, (83), 31-56.

Özden, K., ve Zorlu, M. (2010). Yerel yönetimlerde açılım: 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu arasındaki farklar. *Yerel Siyaset, 36,* 39-46.

Özdenkoş, D. (1999). Merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *1*(2), 77-95.

Özdiş, H. (2008), *Taşrada iktidar mücadelesi: II. Abdülhamit Döneminde Trabzon Vilayeti'nde eşraf, siyaset ve devlet, (1876-1909)* [Yayımlanmamış doktora tezi]. Hacettepe Üniversitesi.

Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, (63), 59-89.

Özer, M. A. (2012). Yönetimden yönetişime geçişte karar verme sürecinde yaşanan değişim. *İçinde Ö. Önder, F. Kırışık (ed.), Kamu yönetimi ve siyaset biliminde karar verme.* Ankara: Orion Kitabevi.

Özer, M. A. (2013). *"Yerel yönetimler reformunda reform: 6360 Sayılı Kanun'un düşündürdükleri, yerel politikalar"*, Ocak - Haziran 2013, 97-126, Çizgi Kitabevi, Konya

Özer, M. A., ve Erdem, E. (2022). Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim Ekseninde Yerelleşme ve Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. *14*(2), 215-230.

Özgür, H., ve Cansever, N. (2022). Türkiye'de 1991–2002 döneminde yerel yönetim reformu çabalarına dair söylemler, denemeler ve gelişmeler. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *22*(1), 209-234.

Özgür, H., ve Yavuzçehre, P. S. (2016). Türkiye'nin büyükşehir belediyesi sistemi: 1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *7*(1), 903-926.

Özmen, A. (2013). Kamuda yönetim kültürü. *International Journal of Social Science, 6*(3), 925- 94.

Pfiffner, P. J. (2004), "Trational Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency", *A. Benz, H. Siedentopf and K.P. Sommermann, eds., Berlin, Germany: DunckerveHumbolt*. (443-454)

Polidano, C., & Hulme, D. (1999). Public management reform im developing countries: issues and outcomes. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, *1*(1), 121-132.

Polidano, C. (1999). *The new public management in developing countries* (Vol. 13, pp. 1-38). Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Public Sector Reform, NPM, Governance and the Neo-Weberian State. *Oxford University Press. 3(352)*

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press.

Pollitt, C., & Dan, S. (2015). NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. *Public Management Review*, *17*(9), 1305-1332.

Pollitt, C. (1990). Doing business in the temple? Managers and quality assurance in the public services. *Public Administration*, *68*(4), 435-452.

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services Tbe Anglo-American Experience*. 2nd Edn. Oxford: Blackwell.

Reyhan, C. (2000). "Yerel Yönetim Metinleri XX: 1913 Tarihli Vilâyât Genel İdaresi Geçici Kanunu". *Çağdaş Yerel Yönetimler. 9*(1), 129-154.,

Rondinelli, D. (1999). What is decentralization. *Decentralization briefing notes*, 2-5.

Rosenbloom, D. H. (1989). *Public Administration,* Random Haouse, New York.

Saçlı, A. (2013). Çevre Politikaları Çerçevesinde Merkezî İdare Yerel İdare İlişkileri 2010'dan Günümüze. *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar (Ed. Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakaya, Abdullah Aydın), Pegem Akademi, Ankara*, 628-642.

Saint -Martin, D. (1998). Management consultants, the state, and the politics of administrative reform in Britain and Canada. *Administration ve Society*, *30*(5), 533-568.

Samaratunge, R., & Bennington, L. (2002). New public management: challenge for Sri Lanka. *Asian Journal of Public Administration*, *24*(1), 87-109.

Sarıkamış, C. (2005). Türkiye'de Özelleştirme Çalışmaları. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, (28), 9-12.

Sarker, A. E., & Pathak, R. D. (2003). Public enterprise reform in Fiji Islands. *Public Organization Review*, *3*, 55-75.

Sarker, A. E. (2006). New public management in developing countries: An analysis of success and failure with particular reference to Singapore and Bangladesh. *International Journal of Public Sector Management*, *19*(2), 180-203.

Sezer, Ö., ve Büyükpınar, R. (2021). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye'de Yerelleşme Politikaları. *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, *5*(1), 80-105.

Sezer, Y., ve Torlak, S. E. (2005). Belediye ve büyükşehir belediyesi kuruluş kriterleri. *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, *9*(3-4), 515-531.

Singh, A. (2003). Questioning the new public management. *Public Administration Review. 63*(1), 116

Sobacı, M. Z. (2009). *İdari reform ve politika transferi: Yeni kamu işletmeciliğinin yayılışı*. Turhan Kitapevi.

Sözen, S. (2002). New public management reforms. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, *57*(02).

Steger, M. B., & Roy, R. K. (2021). *Neoliberalism: A very short introduction* (Vol. 222). Oxford University Press.

Şan, G. (2007). AB ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite (Yerindelik) İlkesi. *Yerel Siyaset Dergisi, 11*, 62-68.

Şengül, T. (2002). Kapitalist kentleşme dinamikleri ve Türkiye kentleri. *Evrensel Kültür Dergisi, 128*, 1-9.

Şenses, F. (2009). Neoliberal küreselleşme ve kalkınma: seçme yazılar. *(İletişim Yayınları)*. İstanbul.

Şimşek, H. (1997). *21. Yüzyılın eşiğinde paradigmalar savaşı: Kaostaki Türkiye*. 2. Basım Yayıncılık Sistemi.

T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı (2001), *2001 Yılı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu,* D.P.T. Yay. No: DPT: 2538- ÖİK: 554, Ankara.

T.C. Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı (2007), *Yerleşme-Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu,* D.P.T. Yay. No: DPT: 2708- ÖİK: 661, Ankara.

T.C. Cumhurbaşkanlığı, (2019). Belediyeler için stratejik planlama rehberi. *Strateji ve Bütçe Başkanlığı.*http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/2nABM+Belediyeler_Icin_Stratejik_Planlama_Rehberi.pdf

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2024). *2023 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu.* https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2023_faal-yet_raporu_26072024-20240726161101.pdf

T.C. İçişleri Bakanlığı, Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü (2025). *e-Belediye Bilgi Sisteminin Avantajları*, [Çevrim-içi: https://www.belediye.gov.tr/e-belediye-bilgi-sisteminin-avantajlari], Erişim Tarihi: 20.02.2025

T.C. İçişleri Bakanlığı, Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğü (t.y.). *Türkiye Mülki İdare Birimleri*,[Çevrimiçi:https://www.eicisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx], Erişim Tarihi: 15.02.2025

T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2018). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). Yerel Yönetimler ve Hizmet Kalitesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Yay. No: 3040-ÖİK: 820, Ankara.

T.C. Yüksek Seçim Kurulu, (2002). Karar No:883, 09.11.2002. https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2002MilletvekiliSecimi/gumrukdahil/gumrukdahil.pdf

T.C. Yüksek Seçim Kurulu, (2007). Karar No:739, 30.07.2007. https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2007MilletvekiliSecimi/gumrukdahil/gumrukdahil.pdf

T.C. Yüksek Seçim Kurulu, (2011). Karar No:1070, 22.06.2011. https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2011MilletvekiliSecimi/gumrukdahil/gumrukdahil.pdf

Tarhan, T. (2013). *Türkiye'de demokratik katılım ve yerel yönetim ilişkisi; demokratikleşme ve yerelleşme sürecinde sorunlar ve çözüm önerileri*. [*Yüksek Lisans Tezi*]. Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tarkan, O. (2008). Belediye kurumunun tarihsel gelişimi. *Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya "Türkiye'de Yerel Yönetimler*, *1*, 119-156.

Taştekin, A., ve Akca, H. (2020). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye'nin koyduğu çekincelerin yeniden değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, *3*(3), 594-609.

Tekin, Ö. F. (2018). Türkiye'de büyükşehir yönetimi ve 6360 sayılı yasanın getirdiği değişim: Konya örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (55), 84-105.

Tortop, N., İsbir, E. G., ve İsbir, B. (2014). Yönetim Bilimi, 9. Basım, Nobel Yayınevi.

Torun, S. F. (2005). *Tanzimat'tan Meşrutiyet'e Türkiye'de kaza yönetimi* (1842-1876) [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Ankara Üniversitesi

Tönük, V. (1945). *Türkiye'de idare teşkilatı'nın tarihi gelişimi ve bugünkü durumu.* Kanaat Basım ve Cilt evi, Ankara.

Tuncel, G. (2010). Küreselleşme ve yerelleşme sürecinde altmışsekiz olayları. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, *1*(1), 82-98.

Tuncel, G., ve Gündoğmuş, B. (2012). Türkiye siyasetinde merkez-çevrenin dönüşümü ve geleneksel merkezîn konumlanma sorunu. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, *14*(3), 137-158.

Tural, E. (2000). *1329 (1913) İdare-i Umumiye-i Vilayat kanunu.* [Yayımlanmamış doktora tezi] Dokuz Eylül Üniversitesi.

Turan, A. (2011). *Yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında örgüt kültürü ve liderlik etkileşimi* [Yüksek lisans tezi]. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.

Turner, M. (2002). Choosing İtems From the Menu: New Public Management in Southeast Asia. *International Journal of Public Administration*, *25*(12), 1493-1512.

Türkiye Kent Konseyleri Birliği. (2025). *Kent Konseyleri İyi Uygulama Örnekleri*, [Çevrim-içi: https://www.kentkonseyleribirligi.org.tr/], Erişim Tarihi: 09.02.2025

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, (1996). *Bölgesel Politika Raporu*, TOBB, Yayın No: 15, Ankara.

Türkoğlu, İ. (2013). Yerel yönetimlerin mali özerkliği. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17*(26-27-28-29), 41-70.

Ulusoy, A., ve Akdemir, T. (2006). *Mahallî idareler teori- uygulama- maliye (4.Baskı)*. Seçkin Yayıncılık.

Usta, A. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Bağlamında Dengeli Sonuç Kartı Uygulamaları: Belediyeler Üzerine Bir Araştırma. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 23*(1), 15–37.

Uysal, Y. (2020). Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliği ve Post-YKİ'ye Kamu Hizmetlerinin Değişimi ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme. *International Journal of Management and Administration*, *4*(7), 112-135.

Uysal, Y., ve Atmaca, Y. (2018). Türkiye'deki merkezî ve yerel yönetim ilişkilerinin yönetişim modeli çerçevesinde değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 1*(3), 411-424.

Ünal, Ö.F. (1999). Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Alternatif Yöntemler. *Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* Azerbaycan, Sayı 2.

Üste, R. B. (2005). Yerel yönetimlerde demokratikleşme. *Türk İdare Dergisi*, *448*, 49-60.

Vabø, M. (2009). New Public Management. *The Neoliberal Way of Governance*, *3*.

Varol, B., ve Demirkaya, S. (2020). Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezîleşme. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, *22*(39), 250-276.

Wallis, J. L., & Dollery, B. E. (1999). Understanding the Rhetorical Patterns that Emerge During a Process of Paradigmatic Policy Change: The Case of New Public Management. *International Review of Public Administration*, *4*(2), 57-66.

Weber, M. (1946). Science as a Vocation. In *Science and the Quest for Reality* (pp. 382-394). London: Palgrave Macmillan UK.

Weber, M. (1986). *Sosyoloji yazıları*,1. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.

Work, R. (2002). Overview of decentralization worldwide: a stepping stone to improved governance and human development. Philippine Journal of Public Administration, *Vol. XLVI*, 1- 4. 1-24

Wrege, C. D. (1986, August). The Inception, early struggles, and growth of the academy of management. *In Academy of Management Proceedings* (Vol. 1986, No. 1, pp. 78-88). Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management.

Wrege, C. D., Greenwood, R. A., & Hata, S. (1999). What we do not know about management history: Some categories of research and methods to uncover management history mysteries. *Journal of Management History*, *5*(7), 414-424.

Yavuz, İ. S. (2022). *Mali sürdürülebilirlik güçlü yerel yönetimler Türkiye simülasyonu*. Eğitim Yayınevi.

Yeldan, A. E. (2002). Neoliberal küreselleşme ideolojisinin kalkınma söylemi üzerine değerlendirmeler. *Praksis*, (7), 22-48.

Yeldan, A. E. (2009). Kapitalizmin yeniden finansallaşması ve 2007/2008 Krizi: Türkiye Krizin Neresinde?. *Çalışma ve Toplum*, *1*(20), 11-28.

Yıldırım, A., Yıldırım, K. E., ve Özcan, S. (2019). Türkiye'de Mahallî İdareler Seçimleri Oy Oranlarının Tahmin Edilmesine Yönelik Bir Model Önerisi. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, *19*(2), 309-330.

Yıldırım, M. (2010). Kamu yönetiminde takdir yetkisi: Geleneksel ve yeni kamu yönetimi arasında karşılaştırmalı bir inceleme. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, *7*(2), 839-861.

Yıldırım, R. (2009*). İdare Hukuku Dersleri I*. Mimoza Yayınları, Konya.

Yıldırım, U., ve Belli, A. (2013). "Yeni büyükşehir belediyesi yönetim modelinin metropoliten alan kavramı açısından değerlendirilmesi", *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar (Ed.: Y. Bulut, V. Eren, S. Karakoç, A. Aydın),* ss: 97-111, Pegem Akademi, Ankara

Yıldırım, U., Gül, Z. Akın S., ve Çiftçioğlu. H. (2016); "AB yerel yönetim anlayışı: Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi örneği," *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(43), 2265- 2292.

Yıldız, M., ve Gümüş, E. (2023). Yerel Yönetimlerde Dijital Dönüşüm E-Belediye Uygulamaları. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, *9*(2-1), 201-221.

Yörükoğlu, F. (2008). *5393 sayılı belediye kanunu bağlamında Türkiye'de belediye reformu.* [Yüksek lisans tezi]. Sakarya Üniversitesi. Sakarya.

Yusoff, M. A., Athambawa, S., Azmi, A., & Dori. E, (2016); "Conceptualizing Decentralization and İts Dimensions," International Business Management, *10*(6), 692-701.

Yüksel, F. (2005). "Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1 Reform, Der. Özgür, H. Kösecik, M.,* Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 275-296.

Zengin, O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi". *Ankara Barosu Dergisi*, (2), Ankara.

Zengin, O. (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve idari yapıya etkisi, *Emek Araştırma Dergisi, 10*(15), 1-24.

Zor, Z. (2021). Türkiye'de Yerel Yönetim Reformlarında Subsidiarite İlkesinin Etkileri. *International Journal of Social and Humanities Sciences Research (JSHSR), 8*(76), 2816-2829.