

YÖNETİM

**YÖNETİŞİM İLKELERİ VE YEREL YÖNETİMLER
MEVZUATINA YANSIMALAR¹**

Geliş Tarihi: 18.10.2019 Kabul Tarihi: 9.01.2020

Arzu DİLAVEROĞLU² ORCID ID: 0000-0002-7850-8838

ÖZET

Türkiye’de, geleneksel yönetimden yönetişime doğru ilerleyen süreç kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında ele alınmıştır. Yapılandırma süreci kapsamında 2000’li yılların başından itibaren e-devlet uygulamalarından bilgi edinme hakkına kadar pek çok hukuk temelli reform gerçekleştirilmiştir. Reformlar kapsamında ele alınan en önemli konulardan biri yerel yönetimlerin mahalli ihtiyaçları daha etkin ve verimli karşılaması amacıyla taşımaktadır. Bu çalışma ile amaçlanan, gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ile, yönetişim ilkelerinin mevzuata yansiyip yansımadığının tespit edilmesidir. Bu bağlamda 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye (BB) Kanunu örnekleri üzerinde inceleme gerçekleştirilecektir. Bu örneklerde yönetişim ilkelerinin vurgulandığı kısımlar içerik analizi yöntemiyle tespit edilecektir.

Anahtar Kelimeler: *Yönetişim, Yönetişim İlkeleri, Yerel Yönetim Reformu, Belediye, Büyükşehir Belediyesi.*

MANAGEMENT

**GOVERNANCE PRINCIPLES AND THEIR REPRESENTATION IN LOCAL
GOVERNMENTS LEGISLATION**

ABSTRACT

Indeed, Turkey’s traditional management is considered with the restructuring of the governance process towards public administration. Since the 2000s, many legal-based reforms (such as e-government applications and the right of information acquirement) have been carried out within the scope of the restructuring process. One of the most important issues addressed in the reforms is to ensure that local governments meet local needs more effectively and efficiently.

The aim of this study is to determine whether the performed governance principles via local government reforms are represented in the legislation. In this context, the municipal legislation numbered 5393 and the Metropolitan Municipality legislation numbered 5216 will be investigated. The cases that emphasize governance principles will be examined by content analysis method.

Keywords: *Governance, governance principles, local government reform, municipality, metropolitan municipality.*

¹ Bu makale, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından kabul edilen “İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları” başlıklı yüksek lisans tezinin güncelleştirilmesiyle hazırlanan özet bir çalışmadır.

² Dr. Öğr. Üye., İstanbul Medipol Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, adilaveroglu@medipol.edu.tr

1. GİRİŞ

Dünyada, sanayi toplumlarından bilgi toplumuna, ulus devletten küresel dünyaya, modern düşünce yapısından post-modern düşünceye, Fordist üretimden esnek üretme metotlarına doğru hızlı bir dönüşüm yaşamaktadır. Bu dönüşüm yönetim sisteminde de yeni arayışları ortaya çıkarmıştır (Tekeli, 2003: 624). Nitekim yönetimler çevreden bağımsız statik yapılar değildir. Aksine varlığını devam ettirmek için dinamik yapıları olmak, çevrede yaşanan değişme ve gelişmelere uyum sağlayarak kendini yenilemek zorunda olan organizasyonlardır. İşletme yönetimi, örgütsel ve işlemsel yapısı bakımından daha esnek yapıları olduğundan kamu yönetimine kıyasla değişikliğe daha hızlı ayak uydurabilmektedir. Ancak kamu yönetiminin kurallara bağlı yapısı bu değişimin hızını yavaşlatmakla birlikte, genel paradigmada yaşanan dönüşüm görülebilmektedir.

Kendi zamanının büyük reformu olarak gösterilen geleneksel yönetim modeli, 1920-1970 yılları arasında kamu yönetiminin “Altın Çağı” olarak nitelendirilmektedir (Hughes, 2014: 117). Bu tarihler arasında kamu yönetiminin genel özelliklerinden ilki kamusal hizmetlerin Weber’in bürokrasi modelinin esas alınarak kamu sektörü eli ile gerçekleştirilmesidir. İkincisi ise yönetme şekli olarak kamu yönetiminin işletme yönetiminden farklı görülmesi ve bu nedenle özel sektör tekniklerinin kamu sektöründe kullanılmamasıdır. Son olarak siyaset ve kamu yönetimi ayırımına vurgu yapılmaktadır. Bu özellikler geleneksel yönetim anlayışının entelektüel temellerini atan Wilson, Weber, Taylor gibi düşünürlerin fikirleri kapsamında oluşmuştur (Eryılmaz, 2018: 45,101). Dönemin bu hakim görüşlerinin aksine 1970 lerden itibaren katı ve kuralcı yönetim anlayışında düşünsel ve uygulama açısından farklılıklar görülmeye başlanmıştır. Bu dönüşümün altında yatan temel gerekçeleri Hughes dört başlık altında şu şekilde özetlemektedir (2014: 37)

- Kamu sektörünü ve ölçeğinin büyüklüğü
- İktisat teorisinde görülen değişimdir
- Özel sektördeki değişimin etkisi
- Teknolojik ilerlemeler

Geleneksel kamu yönetiminin eleştirisi olarak doğan yeni kamu yönetimi, katı hiyerarşik örgüt yapıları yerine daha esnek çalışma koşullarını öngörmekte, sonuç odaklı hizmet sunumunu vurgulamaktadır. Geleneksel yönetim anlayışında değişime sebep olacak bir diğer gelişme ise 1990’lı yıllarda kullanılmaya başlayan ve hızla yayılan yönetişim kavramıdır. Kavram yönetimde tek karar verici aktör yerine yönetim süreçlerinde farklı paydaşların bir araya gelmesi üzerine odaklanmaktadır. Yönetişim, katılımcılıkla birlikte açıklık, hesapverebilirlik, etkinlik, verimlilik, stratejik planlama, hukukun üstünlüğü, tutarlılık, cevapverebilirlik ve eşitlik gibi önemli ilkeleri de içermektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler alanında yapılan reform çalışmalarının, dünyadaki kamu yönetimi paradigmasına uyumu konusunda fikir vermesinin amaçlandığı bu çalışmanın, ilk kısmında yönetişim kavramı ve yönetişim ilkeleri üzerinde

durulacaktır. İkinci kısımda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile reform sonrası kanunların karşılaştırılması gerçekleştirilecektir. Bu karşılaştırma ile yönetim ilkelerinin vurgulandığı kısımlar içerik analizi yöntemiyle tespit edilecektir. Son kısımda ise konuya ilişkin genel bir değerlendirme yapılacaktır.

2.YÖNETİŞİM NEDİR?

Yönetişim kavramı ilk kez DB (WB-Dünya Bankası) tarafından hazırlanan “Sub-Saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth” adlı Raporunda karşımıza çıkmıştır. Afrika'nın kalkınma sorunun arkasında bir yönetim krizi olduğu vurgulanan bu raporda sürdürülebilir kalkınma için ortaklık vurgusu yapılmıştır (<http://documents.worldbank.org>). 1989'da DB tarafından kullanılmaya başlanan kavram, daha sonra OECD raporlarında, 1992'de BM Çevre ve Kalkınma Konferansında da ele alınmıştır. 1992'de gerçekleştirilen Rio Konferansın çıktılarında olan Gündem 21 belgesi “küresel ortaklık” kavramını vurgu yapmaktadır. Bu kavram geleneksel yönetim anlayışı yerine, hükümet dışı kuruluşlarında sorunların çözülmesi ve karar alma noktasında sorumluluk almasını içeren yönetime bırakmasını öngörmektedir (DPT, 2007: 2).

Kavram, 1992 DB tarafından hazırlanan “Yönetişim ve Kalkınma” (Governance and Development) raporunda özel olarak ele alınmıştır. Bu çalışmada sağlıklı kalkınma yönetimiyle eş anlamlı gösterilen yönetim anlayışının gerçekleşmesi için hesapverebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi, bilgilendirme ve saydamlık ilkeleri üzerinde durulmuştur (Güler, 2005: 142-143).

Avrupa Komisyonu tarafından da ele alınan konu üzerine 2001 yılında Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı (European Governance A White Paper) olarak adlandırılan belge yayınlanmıştır. Bu belgede yönetişimin ilkeleri (açıklık, katılımcılık, hesap verabilirlik, etkililik, tutarlılık) üzerinde durulmuştur (CEC, 2001: 8).

Kamu yönetiminde yöneten ve yönetilen arasındaki ilişki yeniden ele alınmakta olan bu süreçte “yönetim” kavramının geleneksel içeriği değişime uğramakta yerini “karşılıklı etkileşime” vurgu yapan “yeni yönetim” anlayışına bırakmaktadır. Bu yeni yönetim anlayışı Türkçe’de “yönetişim” kavramı ile ifade edilmektedir (TESEV, 2008: 7).

Yönetim kavramı, çok yönlü bir olgu olmasından kaynaklı olarak literatürde ve günlük kullanımında faaliyet/işlev, idari sistem, örgüt veya idari personeli ifade etmek için kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2018: 3). Geleneksel anlamda yönetim ve yeni yönetim anlayışını temsil eden yönetişim anlayışındaki örgüt yapısı, işleyiş ve yönetilenlerle ilişkilerin kapsamını bakımından ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Geleneksel yönetimin merkeziyetçi yapısı yerine yeni kamu yönetiminde özelliklerinden biri olan yerleşmeyi ve bu yolla katılımı artırmak istemesi bu farklardan biridir.

Geleneksel yönetim, yönetenle ile yönetilenin iki taraf olduğunu varsaymakta ve bu ilişkide yöneten üzerinde etkide bulunma olanağı sınırlı tutulmaktadır. Bu durum taraflar arasındaki uzaklığa bağlı olarak demokratikleşme sürecini olumsuz etkilemektedir (Güler, 2005: 23). Yönetişimin benimsenmesi ile birlikte yönetim, yöneten ve yönetilen ayrımı yerine, tüm tarafların katılımı ile oluşan ortaklık anlayışına geçilmesi hedeflenmektedir (Torlak ve Özen, 2005: 653). Diğer bir ifade ile iktidarın bürokrasi tarafından tek başına kullanılmasının reddedildiği ve bunun yerine üç sandalyeli bir yönetim yapısı öngörülmektedir. Genel kamu yararının korunması için bürokrasi ilk sandalyede yerini alırken diğer sandalyelerde özel sektör ve STK yer alacaktır (Güler, 2005: 38–39). Bu üçlü ortaklıkta devlet geleneksel yönetimde farklı olarak oyuncu konumunda değil, daha çok oyunun kurallarını belirleyecek, hakem konumuna geçmiştir (Aktel, 2003: 162). Toplum içerisinde tüm farklılıklara rağmen birbirinin varlığını kabullenen, etkileşime açık aktörlerin varlığı yönetişimin uygulanabilirliği açısından oldukça önemlidir (Tekeli, 2003: 629). Bununla birlikte sorumlu ve temsili hükümetin ve ifade özgürlüğünün bulunduğu güçlü sivil toplum kuruluşlarının varlığı, hukukun üstünlüğünün benimsendiği yasal sistemler, kamu ve kamu ortaklıklarında açıklık ve hesapverebilirliğin güçlenmiş olması vb. birtakım kriterlerin varlığı yönetişimin uygulama alanı bulması açısından oldukça önemlidir (Yıldırım, 2004: 204–205).

3.YÖNETİŞİM İLKELERİ

Çalışmanın bu kısmında çeşitli araştırmalardan hareketle belirlenmiş olan açıklık, hesapverebilirlik, katılımcılık, stratejik planlama, etkinlik ve verimlilik ilkeleri üzerinde durulacaktır. Bu ilkeler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve ihtiyaçlara cevapverilebilmesi açısından önem taşımaktadır.

3.1. Açıklık-Şeffaflık

Açıklık, vatandaşların bilgi ve belge taleplerinin karşılandığı, hizmetlere ulaşabildiği, karar alma süreçlerine katılabildiği yönetimler için kullanılan bir kavramdır (DPT, 2007: 6). Açıklık kavramı yerine “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “gün ışığında yönetim”, “idari demokrasi” gibi terimlerle kullanılmaktadır (Eken ve Şen, 1997: 1093). Açıklık ve şeffaflık birebirinin yerine kullanılmakla birlikte literatürde farklı tanımlarına³ da rastlanmaktadır.

Kamu yönetiminde açıklık ilkesinin karşısında yer alan ilke gizlilik. Gizlilik, Weber’e göre bürokratik örgütlerin teknik üstünlüklerinden biridir. Gizlilik, yönetenlerin eleştiri alma korkusu, ekonomik, diplomatik, askeri ve ticari nitelikteki politikaların güvenliğini sağlamak, meslekten yetişmiş olanların toplum içerisinde

³ “Açıklık yönetiminin dış denetime açık olması anlamını taşıırken, şeffaflık denetim ve gözetim amacıyla incelendiğinde net şekilde izlenebilmesidir” (Sigma Raporu, 1999, 66).

üstünlüğünü sağlama amacını taşımaktadır. Geleneksel kamu yönetimi açısından “resmi sır” adı altında korunan bu ilke bilgi edinmek için girişilen faaliyetlere karşı savaş vermek için kullanılmaktadır (1998: 315–316). Geleneksel yönetim anlayışının önemli bir dayanağı olan bu ilke, ülkenin ve kurumlarının çevreden soyutlanarak etkilenmesini önlemek, stratejik öneme sahip konularda dışarıya karşı korunmayı sağlaması açısından olumlu katkıları olmakla birlikte, gizliliğin resmi sır adı altında kamusal faaliyetlerin geneline yayılması, kapalı kapılar ardında çalışan ve vatandaşa hesap verme sorumluluğu taşımayan yozlaşmış bir yönetim tipinin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.

Açıklık, kamu yönetimi için iki özel amaca hizmet etmektedir. Birincisi kötü yönetim, yolsuzluk risklerini ortadan kaldırarak kamu yararını korumaya çalışmaktır. İkincisi ise idari kararların dayanaklarının açıklanması ve gerekli durumlarda tarafların temyiz yolu ile bireysel haklarını korumasıdır (Sigma Raporu, 1999: 67).

Yönetimde demokrasi ile doğrudan ilişkili olan açıklık, politik yozlaşmanı çaresi olarak düşünülmektedir. Demokrasinin gerçekleştirilmesi ise yönetimde üç unsurun varlığına bağlıdır. Bunlardan ilki, idarenin tüm yönetsel işlemlerini yargıda olduğu gibi genel idari usullere bağlamış olmasıdır. İkinci unsur bilgi edinme hakkının tanınmasıdır. Son unsur ise idarenin karar toplantılarına isteyenlerin “yetkili olarak” katılmasını sağlayacak aleni toplantıların varlığıdır (Özay, 2017: 1–5).

Kamu hizmetleri sunulurken önceden belirlenmiş usullere uygun davranılıp davranılmadığının tespiti için bilgi edinme hakkı ve bilgi kanallarının varlığı oldukça önemlidir. Bilgi edinme hakkı ile kişiler, eylemler ve işlemler üzerinde sorgulama yapılabilir, alınan kararların nedenleri tartışılabilir ve gerekli durumlarda yargıya başvurulabilir. Bu bağlamda bilgi edinme hakkı belge ve bilgilere ulaşma imkânı vermesi, karar vericilerin meşruluğunun sağlaması ve vatandaş güvenini artırılması açısından da oldukça önemli olup açıklıkla doğrudan ilişkilidir.

3.2. Hesapverebilirlik-Hesapverme Sorumluluğu

Hesapverebilirlik, “hesap verebilirlik bir kişi ya da otoritenin yaptığı işlemleri diğerlerine açıklayıp, dayanağını göstermesi” şeklinde tanımlanmaktadır (Sigma Raporu, 1999: 68). Diğer bir ifade ile hesapverebilirlik kamu hizmetlerinin ve kaynakların önceden belirlenmiş usuller çerçevesinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmedi, kamu kaynaklarının verimli kullanılıp kullanılmadığının tespit edilme sürecidir.

Hesap verebilirlik, kamu gücünün kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamuya ait kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanımının güvence altına alınması, kamusal hizmetlerle ilgili vatandaşların istek ve beklentilerine dikkat edilerek hareket edilmesi ve bu sayede vatandaşın devlete karşı güvenin artırılması açısından önemli bir ilkedir. Kamuda bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşması, performans yönetiminin uygulanması, vatandaşın kamuya ait bilgi ve belgelere erişimini

sağlayacak düzenlemelerin varlığı hesapverebilirlik ilkesini güçlendirmektedir (DPT, 2007: 13). Yargı incelemeleri, ombudsman soruşturmaları, özel kurul veya komisyon denetimleri vb. mekanizmalarda hesapverebilirlik ilkesini işler hale getirilebilir. Hukukun üstünlüğü, tarafsızlık, eşitlik ilkelerine uyulup uyulmadığının tespiti açısından da hesapverebilirlik önemli bir araçtır (Sigma Raporu, 1999: 68).

Hesapverebilirliği güçlendirecek en önemli mekanizmalardan biride elektronik devlet (e-devlet) uygulamalarıdır. Geleneksel kamu yönetiminin hakim olduğu devlet yapısında vatandaş ulaşmak istediği bilgi ve belgeyi kamu kurumuna başvurarak elde edebilmekte bu durum zaman kaybı, kırtasiyecilik, hantallık vb. bürokratik sorunlara yol açmaktadır. Bilgi iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler kamu kurum ve kuruluşlarında E-devlet sürecini başlatmıştır. E-devlet sistemi ile vatandaş doğrudan kamusal hizmete ulaşabilmekte ve yukarıda saydığımız bürokratik olumsuzlukların önüne geçilmektedir. Bu mekanizmanın işlerliği yönetimde açıklık ilkesinin de benimsendiğini göstermektedir.

3.3. Katılımcılık

Yönetişim özü itibari ile birlikte yönetmektir. Diğer bir ifade ile yönetim sadece seçilmiş bir kesim tarafından değil, STK, meslek odaları, üniversiteler, özel sektör kuruluşları vb. paydaşların yönetim ve karar alma süreçlerinin tüm aşamalarına dahil edilmesidir (TESEV, 2008: 17).

Yönetim süreci içerisinde katılımcılık “bilgilendirme”, “danışma” ya da “aktif katılım” şeklinde gerçekleşebilir. Bilgilendirme şeklinde katılım yönetilenlere neyin yapılmasının planlandığının aktarılmasıdır ve bu boyutta bir katılım geribildirim süreci içermemektedir. Bu nedenle bilgilendirme tam anlamı ile katılımcılık değil, katılımcılığın ön koşuludur. Danışma, yönetilenlerden toplantı, açık oturum, anket vb. yöntemlerle görüş toplanmasıdır. Bu süreç geribildirim içermektedir. Aktif katılım ise yönetilenlerinde kamu politikası sürecine doğrudan katılımıdır (DPT, 2007: 15). Aktif katılımın sağlanması politikaların ortak çıkarlar dahilinde gerçekleşmesini sağlayacaktır (Özer, 2006: 80).

Katılımcı bir yönetim yapısının oluşturulabilmesi bazı ön koşulların olması gerekir. Bunlardan ilki katılıma açık süreçlerin varlığıdır. İkincisi sivil toplum kuruluşlarının örgütlenmesidir. Üçüncüsü bilgiye erişim olanakları ve son olarak anlamlı bir katılım süreci için gereken eğitimin verilmiş olmasıdır (Argüden, 2006: 2). İhtiyaç duyulan bu ön şartların devlet eli ile hazırlanması ya da desteklenmesi katılımcılık için önemli adımlardır. Bu adımlar yöneten ve yönetileni birbirine yakınlaştıracak, yönetimi daha şeffaf bir yapıya kavuşturacaktır.

3.4. Stratejik Planlama

Strateji kavramı, bir savaş içinde çatışmayı kazanma hedefini, yönetim biliminde ise işletme ya da kamu kurumunun hedeflerine ulaşmada izleyeceği yol ve yönetmeleri ifade etmektedir (Çevik, 2004: 232-233). 1980'lerin başından itibaren özel sektörde yaygın bir biçimde uygulanan stratejik yönetim anlayışı, 1990'lardan itibaren kamu yönetiminde benimsenmeye başlanmıştır (Bircan, 2003: 399). Eryılmaz stratejik yönetimi, "zamanı ve fırsatları iyi kullanma, gelecek yönelimli olma, olumsuz çevre şartlarına karşı doğru mücadele etme ve değişime ayak uydurmanın adı" olarak tanımlamaktadır (2018: 8).

Stratejik yönetim bir süreç olup, farklı aşamalardan oluşmaktadır. Planlama sürecinin planlaması ile başlayan yönetim sürecinin, ikinci aşaması neredeyiz sorusunun cevabını için hazırlanan durum analizinin gerçekleştirilmesi aşamasıdır. Üçüncü aşamada nereye ulaşmak istiyoruz sorusunun cevabını verecek geleceğe bakış ve strateji geliştirme aşaması, dördüncü aşamada gitmek istenilen yola nasıl ulaşılacağını gösterecek eylem planları ve performans programı sürecini içermektedir. Son olarak yönetimin başarımızı nasıl takip eder sorusuna cevap olacak izleme ve değerlendirme süreçleri yer almaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 4). Bu süreç kamu yönetiminin orta ve uzun vadeli önceliklerinin tespiti, makro düzeyde bütçe sürecinde mali disiplinin sağlanması, kamu kaynaklarının belirlenen öncelikler dahilinde dağıtılması ve etkinliğinin izlenmesi ile hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi açısından önem taşımaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 1).

Stratejik planlama, stratejik yönetim sürecinin en önemli unsuru olarak kabul edilmektedir. Piyasa koşulları, küreselleşme vb. faktörler etkisi ile değişimin çok hızlı yaşandığı günümüzde, geleceğin tahmin edilmesi zorlaşmıştır. Ayrıntılı ve katı klasik plan anlayışı bu hızlı değişime uyum noktasında yetersiz kalmakta yerini belirli önceliklere sahip ve esnek olan stratejik planlar ve planlama bırakmaktadır (Eryılmaz, 2018: 5). Stratejik planlama aşamasında stratejik planları diğer planlardan ayıran en temel fark, alternatif planların oluşturulması ve beklenmeyen durumlara karşı hazırlıklı olunmasıdır (Bircan, 2003: 412). Başka bir farklılıkta, stratejik planlamanın katılımcı bir yaklaşımın ürünü olmasıdır. Stratejik planlama idare içerisinde her düzeydeki çalışanların katılımını ile gerçekleştirilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 8).

3.5. Etkinlik ve Verimlilik

Etkinlik, optimal kaynak kullanımı ile amaçlara ulaşmayı ifade etmektedir (DPT, 2007: 15). Verimlilik ise girdi olarak kullanılan kaynaklarla ulaşılan çıktılarının sonucudur. Verimlilikle hedeflenen, kullanılan kaynakların en iyi şekilde değerlendirilmesi ve en iyi çıktının almasıdır (Eren, 2008: 6). Burada amaç kamu kaynaklarının israfının önlenmesi ve en az maliyet ve zamanla, eylem ve işlemlerin gerçekleştirilmesidir. Bir faaliyetin etkin ve verimli olabilmesi için yapılması gereken en önemli adım hedeflere ulaşmada doğru stratejilerin belirlenmesi ve beşeri

kaynakların işe doğru şekilde kanalize edilmesi ile ilgilidir. Bu durumda her iki kavramda ortak nokta en az zaman, maliyet ve beşeri kaynakla faaliyetlerin gerçekleştirilmesi olduğundan etkinliğin verimliliği de kapsayan bir kavram olduğu söylenebilir.

Örgütsel büyüme arttıkça koordinasyon ve denetim güçlüğüne ve israfa sebep olacağından, örgütsel büyüklük, etkinlik ve verimlilik arasında yakın bir ilişki kurulabilmektedir (Özer, 2005: 115). Nitekim geleneksel yönetimine yönelik eleştirilerden biri kamu bürokrasinin büyümesi ve buna bağlı ortaya çıkan kaynak israfı olarak gösterilmektedir. Bu eleştirilere cevap olarak, 1980’ler boyunca Birleşik Krallıkta hükümetin işlevlerinin bir kısmının özel sektöre devredilmesi yönünde çabalar gerçekleştirilmiştir. Bu uygulama diğer gelişmiş ülkelerde kabul edilen bir strateji halini almıştır (Hughes, 2014: 38–39). Bürokrasinin ortaya çıkarmış olduğu hantallık, verimsizlik problemi ile başa çıkmada kullanılacak diğer bir strateji ise yeni teknolojilerin takip edilmesi ve hizmet sunumuna entegre ederek iş yapma hızının artırılmasıdır.

Yönetişim özü ve içeriği manasıyla, vatandaşa yüzünü dönen, daha iyi hizmet sunumu ile memnuniyeti yükseltme çabasını taşıyan “vatandaş odaklı yönetim” anlayışına götürmektedir. Vatandaş odaklılık, işletme yönetiminin “müşteri odaklı yönetim” anlayışının kamudaki karşılığıdır (Karataş, 2007: 83). Bu yönetim şekli, kamu hizmet sunumunda vatandaş ihtiyaç, beklenti ve düşüncelerinin dikkate alınmasıdır. Bununla amaçlanan ise kaynak ve zaman kayıplarının önüne geçilmesidir (Kutlu vd., 2008: 221).

4. YÖNETİŞİM İLKELERİ VE TÜRKİYE

Yönetişim kavramı, ilk kez Habitat II Konferansının hazırlık çalışmaları sürecinde dilimize girmiştir (TESEV, 2008: 3). Kavramın Türkiye gündemine girmesi ise 2000 yılında TÜSİAD, OECD, DB ve AB ile yapılan “Avrupa Birliği Yolunda İyi Yönetişim” adlı bir toplantıyla gerçekleşmiştir. Kemal Derviş’in “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’n da da yer alan bu kavram, 58. Hükümet’in Acil Eylem Planı (AEP) kapsamında gerçekleştirilen devlet reformlarıyla kendini göstermiştir (Güler, 2005: 38).

Kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişikliğinin sonucu olarak Türkiye’de başlatılan reform çalışmalarının en önemlilerinden biri yerel yönetimler alanında gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda Belediye Kanunu ve BB kanunun onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir. Çalışmanın bu kısmında Belediye Kanunu ve BB kanununda yapılan değişikliklerin yönetim anlayışı ile ne derece örtüştüğünü ortaya koymak amaçlanmaktadır. Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı BB kanunu gerekçeleri ile birlikte analiz edilecektir.

4.1. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun İncelemesi

1580 sayılı kanunda kamu yönetimindeki genel paradigma değişimine neden olan gerekçelerle değişiklikler yapılmış 07.12.2004 tarih 5272⁴ sayılı kanunun yürürlüğe girmiştir. Ancak bu kanun Anayasa Mahkemesi kararı ile şekil yönünden iptal edilmiş, 03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye kanun yürürlüğe girmiştir. Yeni yönetim anlayışı ile hazırlanan Belediye mevzuatında, yapılan değişiklikler ve bu düzenlemelerin yönetim ilkeleri ile ilişkisini ortaya koyan maddeler şunlardır;

1580 sayılı kanunun 7.maddesi bir yerleşim yerinin belediye olabilmesi için nüfus şartını en az 2000 olarak belirlenmiştir. 5393 sayılı belediye kanununda ise 4.maddesinde yer alan düzenlemeye göre bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için asgari nüfus şartı 5000⁵ olarak değiştirilmiştir. Ayrıca kurulu bir belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın yerleşim yerlerinde belediye kurulması yasaklanmıştır.

Kanun genel gerekçesine bakıldığında bu değişikliğin iki temel sebebi bulunmaktadır. Bunlardan ilki ölçek ekonomisi ile ilgilidir. Nüfusun şartının artırılmasına bağlı olarak kapatılacak olan belediyelerin kaynakları birleştirilecektir. Bu birleşme kaynakların etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması açısından önemlidir. İkinci değişiklik olan mesafe şartı içiçe geçmiş belediye sınırlarını ortadan kaldıracaktır. Böylelikle vatandaşa hizmet edecek ve vatandaşın aksayan hizmetlerle ilgili hesap soracağı yetkililerin net bir biçimde ortaya konulması amaçlanmaktadır. Nitekim bu madde değişikliği ile açıklık, verimlilik, etkinlik ve hesap verebilirlik ilkeleri yönünde düzenlemeler yer almaktadır.

Diğer bir değişiklik hemşehri hukukunun düzenlendiği madde üzerinde yapılmıştır. 1580 sayılı kanunda “Her Türk, nüfusa kayıtlı olduğu beldenin hemşehrisidir” şeklinde düzenlenen madde 5393 sayılı kanunda 13.madde de “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır” biçiminde değiştirilmiştir. Yapılan düzenlemeyle vatandaşın yaşadığı yere ilişkin aidiyet duygusunun güçlendirileceği söylenebilir. Maddenin devamında belediyeye, hemşehriler arasında ilişkilerin geliştirilmesi için sorumluluklar yüklemekte ve yapılacak çalışmalarda üniversite, meslek kuruluşları, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve uzmanların iştirakini sağlayacak önlemler alması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Düzenlemenin bu kısmı çeşitli aktörlerin iyileştirme çalışmaları için katılımına zemin oluşturulmuştur.

⁴ **Esas Sayısı: 2004/118:** “5272 sayılı Belediye Kanunu'nun, şekil yönünden, iptali nedeniyle doğan hukuksal boşluk, kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, iptal kararının, kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür” <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050413-15.htm>.

⁵ 5393 sayılı kanunun 4. Maddesi gereğince il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu olduğundan ülkemizde 5000 nüfusun altında belediye bulunmaktadır.

Yönetişim ilkelerinin mevzuatta yansımalarına ilişkin bir diğer örnekte stratejik plan ve performansa ilişkindir. 1580 sayılı Belediye kanununda yer almayan bu iki önemli değişiklik, Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında özel sektör uygulamalarından biri olarak kamu yönetiminde de uygulanmaya geçirilmiştir. Belediye mevzuatının 41. Maddesinde “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar⁶. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer” şeklinde yer almaktadır. Planların hazırlanmasında farklı aktörlerin katılımı konusu ayrıca düzenlemede yer almakta, uzun soluklu misyon, vizyon, hedef ve amaç belirlemenin önemini anlaşıldığı görülmektedir. Ayrıca mevzuata göre bütçe, stratejik plan ve performans programı çerçevesinde hazırlanarak aralarında bütünlük sağlanmaktadır.

Belediye Başkanı 56. Maddede belirtildiği üzere stratejik plan ve performans programına göre belediyeyi idare etme, belirlenen performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumuyla meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlamakla görevlendirilmiştir. Hazırlanan faaliyet raporu hem meclise sunulur ve hem de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Ayrıca rapor kamuoyu bilgisine sunulur.

Stratejik planlar, önceden belirlenmiş ölçütler çerçevesinde işlerin belli bir standart da kavuşturulması ve mevcut sapmaların daha net bir biçimde görülmesine olanak tanımıştır. Vatandaşın ulaşılabilir olduğu bu stratejik planlar ve faaliyet raporları gizlilik yerine açıklık ilkesinin ve hesapverebilirliğin güçlendirilmesi açısından da önemli düzenlemeler olarak görülmektedir.

1580 sayılı kanunundan farklı olarak belediye meclisine ilişkin yeni düzenlemelerde 5393 sayılı kanununda yer almaktadır. İlk değişiklik 1580 sayılı kanunun 54.maddesinde yer alan olağan toplantı ile ilgilidir. Kanuna göre olağan toplantı Ekim, Şubat ve Haziran aylarına geçekleşmektedir. Yeni düzenleme ile belediye meclisinin bir ay tatil kararı verebileceği, bunun dışında her ayın ilk haftası olağan toplantı yapması hükme bağlanmıştır. 5393 sayılı kanun gerekçesi incelendiğinde, Belediye meclisinin sık sık toplanır hale getirilmesi müzakere olanağını artırması açısından önemli görülmüştür. Ayrıca mahalli hizmetlerde katılımcılığın ve şeffaflığın artırılması, meclis denetiminin daha etkin hale getirilmesi düzenleme gerekçeleri olarak sıralanmıştır.

1580 sayılı kanunda belirtildiği üzere meclis toplantıları istisnai durumlar dışında açık yapılmakta ve alınan kararlar halka duyurulmaktadır. Ancak 1580 sayılı kanunda

⁶ 50.000 altında nüfusu olan belediyeler için stratejik plan hazırlanması mecburi değildir (5393).

“gizli toplantı” ibaresi yer almakta ve ekseriyet usulü ile gizli oturum yapılabilmektedir. Yeni kanunda ise gizli değil “kapalı oturum” olarak değiştirilmiştir. Ayrıca kapalı oturumun yapılabilmesi için gerekçeli öneri ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu aranmaktadır. Bu durum kapalı oturumun yapılabilmesini zorlaştırmakta, açıklığın genel durum halini alması bakımından güçlendirici olmaktadır.

Eski kanunda meclis kararları, belediye kapısına asılmak sureti ile duyurulur şeklindeki düzenleme, yeni iletişim araçlarının da kullanılmasına imkan verecek şekilde uygun araçlar kullanılarak şeklinde duyurulur şeklinde genişletilmiştir. Böylelikle daha geniş vatandaş kitlesi katılımına ulaşılması sağlanabilecektir.

1580 sayılı kanunun 53.maddesinde belediye meclisinin feshine sebep 4 durum⁷ yeni kanunda azaltılmıştır. Üyelere önceden bilgi verme şartı ile mutlak toplantı yeri dışında toplanılması fesih sebebi olmaktan çıkarılmıştır. Ayrıca kanun gerekçesinde de belirtildiği üzere meclisin toplantı sayısının artırılması nedeniyle olağanüstü toplantı yapmasına gerek kalmadığından, olağan ve olağanüstü toplantı dışında toplanması durumunda meclis feshedilir hükmü de kaldırılmıştır. Düzenleme ile meclisin etkinliğinin artırılması hedeflenmektedir.

Her iki kanunda da alınan kararlar gibi gündem konularını da duyurulması zorunlu olup açık yönetim sürecine katkısı sağlanmıştır.

5393 sayılı kanunun 24. Maddesinde düzenlenen ihtisas komisyonları yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre “Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Komisyon raporları alenidir”. Bu düzenlemenin genel gerekçesi farklı aktörlerin birikiminin belediyeye yansıtılabilmesi, katılımın artırılması, etkinliğinin artmasını sağlayacak bir yapıya kavuşturulmasıdır.

Bir diğer düzenleme ise personel istihdamı konusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet personel başkanlığı tarafından belirlenen “norm kadro” ilke ve standartlara uygun hareket edilmesidir. 49.maddede ele alınan bu konu “Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde

⁷ “1. Kanunen belirli olan olağan ve olağan üstü toplantılar dışında toplanırsa, 2. Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa, 3. Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, 4. Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri Bakanlığının bildirisine Danıştay’ın kararı ile fesholunur.”

beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir” şeklinde düzenlenmiştir.

Bu madde gerekçesinde belirtildiği üzere, personel giderlerindeki artışın önlenmesi ve bu yönde oluşan kamu israfının ortadan kaldırılmasına yöneliktir.

Belediyenin denetlenmesi ile ilgili düzenlemenin bulunduğu 55. Maddede belediyenin iç ve dış denetiminin reform süreci kapsamında hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine kapsamında gerçekleştirilmesi ve denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması hükme bağlanmıştır.

Yurt dışı ilişkilerini düzenleyen 74.madde ise şu şekildedir; “Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir.

Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir”. Bu ilişkinin kurulabilmesi ortak projeler yapabilmesi için prosedürlerin basitleştirilmesi gerekçesi ile Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının izni ile sınırlandırılmıştır.

Kentler arası işbirliği düzenlemesi ile yerel demokrasinin güçlendirilmesinin ve halkın yönetime katılımının artırılmasını savunmak, kaynakların daha etkin kullanımı için bilgi ve deneyim paylaşımı sağlamak amaçlanmıştır (<https://www.ibb.istanbul>).

Belediye hizmetlerinde etkili, verimli olunması ve uyum içersin de hizmetlerin sunulabilmesi için diğer kuruluşlarla da işbirliği yapabileceğine dair 75.madde de düzenleme yapılmıştır.

Önemli değişikliklerden biride 1580 sayılı kanunda yer almayan Kent Konseylerinin oluşturulmasıdır. 76. Madde de düzenleneme şu şekildedir; “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”.

Kent konseyleri YG21 kapsamında dikkat çeken yerel yönetim mekanizmalarından biridir. Bu konseylerle merkez, yerel yönetim ve sivil toplum arasında “ortaklık” modelinin oluşturulması amaçlanmaktadır (www.mahalli-idareler.gov.tr).

Belediye hizmetlerine gönüllü katılıma ilişkin yeni düzenleme ise; Madde 77-“Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular” şeklindedir.

5393 sayılı kanunda, belediye hizmetlerinin bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımı ile kesintisiz bir biçimde sürdürülmesine olanak veren e-belediyecilik sistemi düzenlenmiştir. 5393 sayılı kanuna eklenen madde şu şekildedir; “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. E-Belediye bilgi sistemini kurmaya, işletmeye, veri saklama, veri iletimi ve veri paylaşımı ile ilgili politikaları tespit etmeye, çalışma usul ve esaslarını belirlemeye ve bu sistem ile ilgili merkezî bir hizmet standardizasyonu oluşturmaya İçişleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları müştereken yetkilidir” (Ek Madde 3). Bu sisteme dahil olmakla ilgili diğer düzenleme “Belediyeler, e-Belediye bilgi sisteminin kurulduğuna dair bildirimini İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmasından itibaren e-Belediye bilgi sistemi ile ilgili çalışmalarını bir yıl içinde tamamlar” (Geçici Madde 10) şeklindedir.

Elektronik ortamda hizmet sunumu ile zaman kayıpları en aza indirilmeye ve mekânsal farklılıklar ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Kesintisiz hizmet sunumu işlerin etkin ve verimli gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.

Belediye hizmetlerinde verimliliği artıracak bir başka değişiklik ise 5393 sayılı kanunu ile Belediyenin, kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışma yapmasını sağlayacak 78. Maddedir. Bu düzenleme belediyenin yazışmalarını valilik ya da kaymakamlık aracılığı yapmasının zaman kaybına ve buna bağlı hizmet sunumunda gecikmelere yol açtığı gerekçesi ile değişiklik yapıldığı ifade edilmektedir.

4.2. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun İncelemesi

Büyükşehir belediyeleri ile ilgili ilk düzenleme 1984 yılında kanunlaşan 3030 sayılı Büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkında kanundur. Bu kanun 5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanununa kadar yürürlükte kalmıştır. Bu kanunda düzenlenmeyen hususlar için Belediye kanunu hükümleri geçerlidir. 5216 sayılı kanun ilgilendiren en önemli değişiklik yerel yönetimler reformu kapsamında başlatılan mevzuat değişikliklerinden biri 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur. Daha sonra çıkarılan kanunla Ordu ilinin de Büyükşehir olması ile birlikte Türkiye’de toplam 30

Büyükşehir oluşturulmuştur. 2018 TÜİK verilerine göre nüfusun yaklaşık %78'i Büyükşehir Belediyeleri sınırlarında yaşamaktadır. Giderek artan kent nüfusu bu alanının yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır.

Kentleşme, 5216 sayılı kanun gerekçesinde belirtildiği gibi yoksulluk, gecekondulaşma, hizmet yetersizliği gibi problemlere sebep olmakla birlikte, toplumun sosyo-kültürel hayatı, davranış ve düşünce yapısı üzerinde de etkilidir. Ayrıca kentler küresel ekonomide, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motorunu oluşturmaktadır. Bu nedenle alanın kendine has ihtiyaç ve sorunları ile başa çıkmak için farklı yönetim yapılarının benimsenmesi gerekmektedir. Diğer yandan kamu yönetiminde yaşanan değişimler, büyükşehirlerinde, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılık ilkeleri kapsamında yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmıştır. 5216 sayılı kanunla ele alınan yeniden yapılandırma faaliyetleri, 6360 sayılı kanunla devam etmiştir. Bu kapsamda gerçekleştirilen en temel değişikliklerden şunlardır;

3030 sayılı kanunda büyükşehir belediyeleri “belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçenin bulunan şehirlerdir” şeklinde tanımlanmaktadır. 5216 sayılı kanunla yapılan değişiklikle büyükşehir belediyelerinin kurulması için nüfus kriteri getirilmiştir. Nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla BB dönüştürüleceği 4. Madde ile düzenlenmiştir. Bu değişikliğin gerekçesi ise nüfusu çok az olan (örneğin 200.000 nüfuslu) belediyelerin büyükşehir belediyesine dönüşmesi ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan problemler gösterilmektedir. Bu problemlerden ilki kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanılması, ikincisi ise büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında görev ve yetki anlaşmazlıklarının ortaya çıkması gösterilmiştir.

Yeni düzenleme ile birlikte Büyükşehir belediyesi: “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir. BB kanunun yapılan düzenlemelerle birlikte BB kurulduğu illerde belde belediyeleri, il özel idareleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak BB bağlanmıştır. Bu düzenleme ile amaçlanan 6360 sayılı kanun gerekçesinde şu şekilde belirtilmektedir “Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Büyükşehir alanında hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir”. Küçük belediyelerin çok uzun zamanda ve çok fazla kaynakla yapabileceği çalışmalar, yeni düzenleme ile birlikte daha büyük projelerin daha az zaman ve maliyetle gerçekleşmesini sağlayacaktır. Nitekim bunun örneğini kapatılan belde belediyeleri incelemelerinde görmekteyiz (Yılmaz, 2019: 230-231).

Bir diğer önemli düzenleme 3030 sayılı kanunla tek maddede toplanmış olan belediye görevleri, 5216 sayılı kanun ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri şeklinde ikiye ayrılarak tek tek sayılmıştır. Gerekçeli karara bakıldığında bu düzenleme ile amaçlanan belediyeler arasında çıkması muhtemel görev ve yetki çatışmalarını ortadan kaldırmak, hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmaktır. 3030 sayılı kanuna ek bazı görevler BB verilmiştir⁸:

- “Nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak”
- “Coğrafi ve kent bilgi sistemi”

BB imar denetimi ile ilgili getirilen düzenleme ile BB ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisine sahiptir. Denetimde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından destek alabilir. Denetim sırasında karşılaştığı eksiklik ve aksaklıkların giderilmesi için ilçe belediyelerine üç ayı geçmeyecek şekilde süre veren BB, re’sen harekete geçerek eksiklik ve aykırılığı gidermeye yetkilidir.

Düzenlemenin gerekçesi ise imar yetkilerinin paylaşımı konusundaki açıklık sorununun giderilmesi, BB etkin, kullanılabilir ve kendiliğinden harekete geçme yetkisini kullanarak tedbir alma özellikle kaçak yapılaşmanın öne geçmeyi sağlama amaçlanmaktadır.

5216 sayılı kanunla yapılan başka bir düzenlemede, yalnızca atanmış üyelerden oluşan encümenlik sistemi yerine, büyükşehir belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyenin de içinde olacağı bir yapı haline getirilmesidir. Kanun gerekçesi incelendiğinde bu değişikliğin katılım ilkesinin güçlendirilmesi için yapıldığı vurgulanmaktadır.

Belediyenin karar organı olan meclisin 3030 sayılı kanunla Kasım, Mart ve Temmuz aylarında toplanması öngörülürken. Yeni kanunda meclisin kendi belirleyeceği bir ay tatil dışında her ay toplanması kurala bağlanmıştır. Düzenlemenin temel gerekçesi toplantı sayısının artırılarak, alınacak kararların daha fazla müzakere edilmesini sağlamaktır. Kararların alınmasında müzakere süresi artırılması, katılımcılığın artırılmasının da önemlidir. 3030 sayılı kanunda fesih sebebi sayılan mutata toplantı yeri dışında toplantının yapılması yasakken, 5216 sayılı kanunda üyelere ve belde halkına duyurulması şartı ile değişiklik gösterebilir.

İhtisas komisyonunun görev alanındaki işlerin önce komisyonda görüşülmesi, daha sonra meclisi sunulması açısından yapılan düzenleme ile ihtisas komisyonları daha etkin hale getirilmeye çalışılmıştır. Düzenlemeye göre ihtisas komisyonları çalışmalarında kurum temsilcileri, meslek kuruluşları, STK’lar ve uzman kişilerden

⁸ Madde 7/b-h bendi

destek alabilir. Bu da düzenlemenin katılımcılığı artırma noktası açısından da önemli olduğunu göstermektedir. Komisyon raporlarının aleni olması ise açıklık ilkesi ile ilgilidir.

BB kanunu ile teşkilat yapısı ile ilgili düzenlemelerinde 3030'dan farklı olduğu görülmektedir. Bu farklardan biri 21.maddede belirtilen, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak teşkilat yapısının oluşturulması ve kamu kaynaklarının israfının önlenmesi ile ilgili düzenlemedir.

3030 sayılı kanunla birimlerin kurulması, kaldırılması ya da birleştirilmesi kararında İşleri Bakanlığının onayının aranmasından vazgeçilmiş ve belediye meclisine bırakılmıştır. Bu düzenleme ile Avrupa Yerel Özerklik şartının 4.Maddesi⁹ ile paralellik sağlanması amaçlanmaktadır.

5. SONUÇ

1970'lerden itibaren kamu yönetiminin geleneksel yapısına yönelik eleştirilerin arttığı, yeni kamu yönetimi, yönetim modellerin güçlenmeye başladığı görülmektedir. Kamu yönetimi paradigma değişiminin altında ekonomik, sosyo-kültürel, politik pek çok boyutu olan nedenler sıralanmaktadır. Kamu yönetiminin iyileştirilmesi, etkinlik ve verimliliğinin artırılması, geleneksel kamu yönetiminin olumsuz sonuçlarının ortadan kaldırılması hem ihtiyaç hem de zorunluluk olarak görülmüş süreç içerisinde reform çalışmaları başlatılmıştır.

Ülkemiz açısından, bu zorunluluğun bir sonucu olarak gerçekleştirilmeye çalışılan reform süreçlerine AK Parti hükümetinin 2003 yılında hazırlamış olduğu AEP önemli katkılar sunmuştur. Bu plan kapsamında merkezi idare yanı sıra yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel katılımın artırılması, hesapverebilirliği artıracak yeni mekanizmaların kurulması hedeflenmiştir. Eylem planı kapsamında verimlilik, etkinlik, açıklık, katılım vurgusu ile yönetime katkısı sağlandığı görülmektedir. Yönetişimin içeriğini oluşturan bu ilkeler birbirini desteklemekte ve birbiri ile uyum içerisindedir. Örneğin ülkenin daha hesapverebilir bir yapıya kavuşturulabilmesi açıklık ilkesinin gücü ile doğrudan bağlantılıdır. Birbirini besleyen bu ilkelerin yasal zemin ve mekanizmaların oluşturulması için yerel yönetim mevzuatı üzerinde de değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerin yönetime katkısı şu şekilde özetlenebilir:

- Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasında uyulması zorunlu nüfus kriteri ile ölçek büyütülmüş, ayrıca belediye sınırları ve görev alanları netlik kazanmıştır.
- Hemşehri tanımını kapsamı değiştirilmiş ve genişletilmiştir.

⁹Bkz.http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

- Stratejik plan¹⁰ ve performans programı ve bunlara uyumlu bütçe hazırlanma süreci öngörülmüştür.
- Stratejik plan ve faaliyet raporları alenidir.
- Toplantıların açık yapılması ve kamuoyunun çeşitli kanallarla bilgilendirilmesi öngörülmüştür.
- Belediye meclislerinin çalışma periyodu yılda üç iken bu süre on bire çıkarılmıştır.
- Meclis toplantılarının “gizli” olması yerine istisnai durumlar için “kapalı” toplantı yapılabilmesi düzenlenmiştir.
- Meclisin feshine neden olabilecek hususlar azaltılmıştır.
- Norm kadro uygulaması benimsenmiştir.
- Belediyenin iş birliği kurma, kamu kurum ve kuruluşları ile yazışma yapması konusundaki prosedür azaltılmıştır.
- Kent konseylerinin kurulması öngörülmektedir.
- Belediye hizmetlerine gönüllü katılımının yolu açılmıştır.
- E-belediyecilik sisteminin hayata geçirilmiştir.
- BB encümenliğine seçilmiş üyelerde dahil edilmiştir.

2000’li yılların başından itibaren yerel mevzuat için önemli adımlar atılmış olmakla birlikte yönetim sürecinin bitmiş olduğunu söyleyemeyiz. Daha öncede ifade ettiğimiz gibi yönetim dinamik yapılı bir süreç olup, siyasi, ekonomik, sosyolojik konjonktür dahilinde kendini yenileme eğiliminde olmalıdır.

¹⁰ 2003 tarih ve 5018 sayılı KMYKK kamuda stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.

KAYNAKÇA

- Aktel, M., (2003), Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi, Ankara, Asil Yayın Dağıtım.
- Argüden, Y., (2006), “Toplumsal Huzur ve Refah İçin İyi Yönetişim”, İyi Yönetişim Bülteni, İstanbul, TESEV Yayınları.
- Bircan, İ., (2003), “Kamuda Stratejik Yönetim ve AB Politikaları.” Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, Ankara, TODAİE.
- CEC (2001), A White Paper, Brussels.
- DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Eken, M., M. L. Şen (1997), “Yönetimde Yozlaşmaya Karşı Yönetimsel Etik ve Açıklık.” Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 14.
- Eren, E., (2008), Yönetim ve Organizasyon, İstanbul, Beta Basım.
- Eryılmaz, B., (2018), Kamu Yönetimi, Kocaeli, Umuttepe Yayınları.
- Güler, B. A., (2005), Devlette Reform Yazıları, Ankara, Paragraf Yayın.
- Hughes, O. E., (2014), Kamu İşletmeciliği & Yönetimi, Kalkan, B., Bahadır A., Akın, Ş., (çev.), Ankara, BigBang Yayınları.
- Kalkınma Bakanlığı (2018), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara.
- Karataş, H., (2007), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim”, Bütçe Dünyası Dergisi, 24.
- Kutlu, Ö, S. Usta, ve M. Kocaoğlu (2008), “Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği”, 1.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Sakarya, Sakarya Üniversitesi.
- Özay, İ. H., (2017), Gümüşğında Yönetim, İstanbul, Filiz Kitabevi.
- Özer, M.A., (2005), Yeni Kamu Yönetimi, Ankara, Barış Platin Basım Yayın.
- Özer, M.A., (2006), “Yönetişim Üzerine Notlar.” Sayıştay Dergisi, 63 (Ekim-Aralık). Sigma Raporu (1999), Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No:27, Maliye Dergisi, Kuzey, P., (çev.).
- Tekeli, İ., (2003), Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin

Nedenleri Üzerine, Yayman, H., Aykaç, B., ve Durgun, Ş. (edt.), Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ankara, Yargı Yayın Evi.

TESEV (2008), İyi Yönetişim El Kitabı, http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Iyi_Yonetisim_Kaliteli_Yasam.pdf.

Torlak, S. ve Özen, Z. (2005), Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21 Sorumluluğu, Kösecik, M. ve Özgür, H., (edt.), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayın Dağıtım.

Weber, M., (1998), Sosyoloji Yazıları, İstanbul, İletişim Yayınları.

Yıldırım, Ş. İ., (2004), Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Yılmaz, O. K., (2019), Türk Yerel Yönetim Sisteminde "Yeni Büyükşehir" Uygulamasının Kapatılan Bir Belde Belediyesi Üzerinden Değerlendirilmesi", Uluslararası Siyaset Bilimi ve Kentsel Araştırmalar Dergisi, 7, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/669639>

World Bank (1989), Sub-Saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth, Washington,D.C.,<http://documents.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>

<http://www.yds.gov.tr/dosyalar/1326978039-1580.pdf>

<https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf>

<https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>

<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e852b212-5bb6-4bb0-be3b-5cf1ef5f68fc?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf

http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf

<https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/151>

www.mahalli-idareler.gov.tr