

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Edibe ARIK

YÖNETİM DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ ÇERÇEVESİNDE
TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SİSTEMİ

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2015

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Edibe ARIK

YÖNETİM DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ ÇERÇEVESİNDE
TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SİSTEMİ

Danışman

Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2015

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Edibe ARIK'ın bu çalışması, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Yrd. Doç. Dr. Serkan DORU (İmza)

Üye (Danışmanı) : Yrd. Doç. Dr. V. Alpav GÜNAL (İmza)

Üye : Yrd. Doç. Dr. Ceren KALFA ATAAY (İmza)

Tez Başlığı: Yönetim Düşüncesinin Gelişimi Çerçevesinde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 29/09/2015

Mezuniyet Tarihi : 01/10/2015

Prof. Dr. Zekeriya KARADAVUT
Müdür

İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ	v
ÖZET	vi
SUMMARY	vii
ÖNSÖZ	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM YÖNETİM KAVRAMI

1.1 Yönetim Düşüncesinin Tarihsel Gelişimi	4
1.1.1 Bilim Öncesi Süreç	5
1.1.1.1 Mezopotamya	5
1.1.1.2 Hint Uygarlığı	6
1.1.1.3 Türk-İslam Siyasal Düşüncesi	7
1.1.1.4 Eski Yunan Felsefesi Polis Düzeni	9
1.1.1.4.1 Sofistler	11
1.1.1.4.2 Sokrates	11
1.1.1.4.3 Platon'un Devlet Anlayışı	12
1.1.1.4.4 Aristoteles ve Yönetimler	13
1.1.1.5 Ortaçağ Dönemi	14
1.1.1.6 15.ve 16. Yüzyıllar	14
1.1.1.6.1 Machiavelli	15
1.1.1.6.2 Thomas Moore	15
1.1.1.6.3 Thomas Hobbes	16
1.1.1.6.4 John Locke	17
1.1.1.7 17.Yüzyıl	19
1.1.1.7.1 Montesquieu	19
1.1.1.7.2 J.J.Rousseau	20
1.1.1.8 Fransız İhtilali	22
1.1.1.9 Sanayi Devrimi ve Bir Bilim Olarak "Yönetim"	22
1.2 Yönetim Bilimi	23
1.2.1 Kamu Yönetimi	24
1.2.1.1 Klasik (Geleneksel) Yönetim	25
1.2.1.1.1 Bilimsel Yönetim	26
1.2.1.1.1.1 Frederick W. Taylor	26

1.2.1.1.1.2 Frank ve Lillian Gilbreth.....	27
1.2.1.1.2 Genel (Fonksiyonel Yönetim)	28
1.2.1.1.2.1 Henri Fayol	28
1.2.1.1.2.1.1 Fayol'a Göre Yönetim Fonksiyonları	28
1.2.1.1.3 Bürokratik Yönetim.....	30
1.2.1.1.3.1 Max Weber.....	30
1.2.1.2 Davranışsal Yönetim.....	31
1.2.1.2.1 İnsan İlişkileri Yaklaşımı	32
1.2.1.2.2 Örgütsel Davranış	33
1.2.1.3 Çağdaş Yönetim.....	33
1.2.1.3.1 Sistem Kuramı	33
1.2.1.3.2 Durumsallık Yaklaşımı.....	34
1.2.1.3.3 Kantitatif Yönetim	35
1.2.1.3.4 Z Kuramı	35
1.2.2 Kamu Yönetimi Reformu	35
1.2.2.1 Küreselleşme	36
1.2.2.2 Yeni Kamu Yönetimi	38
1.2.2.3 Yönetişim.....	39
1.3 Kamu Yönetimi-Özel Yönetim Ayrımı	41
1.4 Siyasi İdeolojiler ve Yönetim	41
1.4.1 Liberalizm ve Yönetim.....	42
1.4.2 Sosyalizm ve Yönetim.....	44
1.4.3 Faşizm ve Yönetim.....	45

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

2.1 Merkezden Yönetim.....	47
2.1.1 Merkezden Yönetimin Yararları.....	47
2.1.2 Merkezden Yönetimin Sakıncaları	48
2.2 Yerinden Yönetim.....	48
2.2.1 Yerinden Yönetimlerin Özellikleri.....	48
2.2.1.1 Yer Yönünden Yerinden Yönetimler	49
2.2.1.2 Hizmet Yönünden Yerinden Yönetimler	49
2.2.2 Yerinden Yönetimlerin Yararları ve Zararları.....	50
2.2.3 Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi.....	50

2.3	Tarihsel Gelişim	51
2.3.1	Yerel Yönetimlere İlişkin Kuramsal Yaklaşımlar	52
2.3.1.1	Liberal Kuramda Yerel Yönetim Düşüncesi.....	52
2.3.1.2	Sosyalizm ve Yerel Yönetimler	55
2.3.1.3	Muhafazakarlık ve Yerel Yönetimler	55
2.3.1.4	Modern Düşüncede Yerel Yönetimler	56
2.3.2	Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimler ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	57
2.3.3	Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi	58
2.3.3.1	Osmanlı Devleti'nde Yerel Yönetim Anlayışı.....	58
2.3.3.1.1	Osmanlı Dönemi Şehir Hayatı.....	59
2.3.3.1.2	Tanzimat Fermanı Öncesi Yerel Yönetimlere Bakış.....	60
2.3.3.1.2.1	Kadı.....	60
2.3.3.1.2.2	İhtisab Müessesesi.....	61
2.3.3.1.3	Tanzimat Sonrası Osmanlı Yerel Yönetimleri	62
2.3.3.1.3.1	İstanbul Şehremaneti.....	62
2.3.3.1.3.2	İntizam-Şehir Komisyonu.....	63
2.3.3.1.3.3	Altıncı Daire-i Belediye	63
2.3.3.1.3.4	Dersaadet Belediye Kanunu.....	65
2.3.3.2	Cumhuriyet İlanı Ardından Yerel Yönetimler	66
2.3.3.2.1	1923-30 Arası Yeni Kurulan Ülkede Yerel Yönetimler.....	66
2.3.3.2.2	1930-44 Tek Parti Egemenliğinde Yerel Yönetimler.....	67
2.3.3.2.3	1945-60 İkinci Dünya Savaşı Sonrası Yaşanan Değişimler	68
2.3.3.2.4	1960-80 İhtilaller Arası Yaşanan Değişimler	70
2.3.3.2.5	1980 Sonrası: Günümüze Doğru	71
2.4	Türkiye'de İl Özel İdareleri	72
2.5	Köy Yönetimi.....	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

3.1	Kentleşme ve Kentleşmenin Nedenleri.....	75
3.1.1	Türkiye'de Kentleşme	76
3.2	Dünya'da Metropolitan Kent Yönetimi	76
3.3	Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetimi	80
3.3.1	Tarihsel Gelişim	80

3.3.1.1 5 Yıllık Kalkınma Planlarında Mahalli İdareler ve Büyükşehir Belediye Yönetimi	86
3.3.2 6360 Sayılı Kanun Ardından: Yeni Kanunun Getirdiği Birkaç Önemli Değişiklik	92
3.3.2.1 Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arası İlişkiler	97
3.3.3 Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu	99
3.3.4 Büyükşehir Belediyesinin Görevleri	100
3.3.5 Büyükşehir Belediyesinin Organları	102
3.3.5.1 Büyükşehir Belediye Meclisi	103
3.3.5.2 Büyükşehir Belediye Encümeni	104
3.3.5.3 Büyükşehir Belediye Başkanı	104
3.3.5.4 Büyükşehir Belediyesinin Teşkilatı ve Personeli	105
3.3.6 Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri	107
3.3.7 Büyükşehir Belediyesinin Giderleri	108
3.3.8 Büyükşehir Belediye Bütçesi	109
SONUÇ	111
KAYNAKÇA	116
ÖZGEÇMİŞ	123

TABLolar LİSTESİ

Tablo 3.1 Büyükşehir Belediyeleri ve Kurulu Yılları	84
Tablo 3.2 Büyükşehir Olan İllerimizin 2012-2014 Yılları İL Nüfusları.....	86
Tablo 3.3 Türkiye’de Belediye Sayıları ve Nüfusları.....	88
Tablo 3.4 Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Nüfuslarının Değişimi	88
Tablo 3.5 Belediyeler ve Belediyelerdeki Nüfusun Gelişimi	89
Tablo 3.6 Belediyelerin Gelir ve Harcamalarındaki Gelişmeler	90
Tablo 3.7 6360 ve 6447 Sayılı Kanunlar Uyarınca Türlerine Göre Belediye Sayıları.....	91
Tablo 3.8 Mahalli İdarelerin Gelir ve Harcamalarına İlişkin Gelişmeler ve Hedefler	92

ÖZET

“Yönetim” kavramı, insanların bir arada yaşamaya başlamalarından itibaren varlığını toplum içerisinde gösteren bir olgudur. Çoğu kaynakta Antik Yunan’dan itibaren ele alınıyor olsa da, uygulamada Antik Yunan’a öncüllük eden örnekler de söz konusudur. Bu bağlamda, ihtiyaçlara ve toplumun yapısına bağlı olarak yıllar içerisinde hem farklı görüşlerle hem de farklı uygulamalarla beslenerek günümüzdeki halini almıştır.

Zaman içerisinde sınırların genişlemesi ile merkezi devletlerin hizmet sunumunda yetersiz kalışı, yerel yönetimlerin tarih sahnesine çıkmasına yol açmıştır. Hizmetin daha yakın birimler tarafından yerine getirilmesinin etkinlik ve verimlilik açısından daha olumlu olacağı düşüncesi ile merkezi devletler çoğu ülkede küçültülmüş, yerel yönetimlerin hizmet alanları genişletilmiştir.

Ülkemizde de Osmanlı Devleti’nde özellikle Tanzimat ile başlatılan yerelleşme hareketleri, Cumhuriyet sonrasında da devam ettirilmiştir. Yerel yönetimler adına ülkemizde yapılan son çalışma 2014 tarihinde “On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adıyla yürürlüğe giren 6360 sayılı kanundur. Kanun, ülkemizdeki yerel yönetimler bazında köklü değişiklikleri bünyesinde barındırmaktadır.

Çalışmada yönetim biliminin ve kamu yönetiminin siyasal düşünceler ve tarihsel uygulamalar açısından geçirdiği süreçler ele alınmıştır. Daha sonra yerel yönetimler, hem dünyada hem de ülkemizde tarihsel çerçeve içerisinde incelenmiş, büyükşehir belediyelerine de çalışma içerisinde ayrı olarak yer verilmiştir. Çalışmanın son kısmında ise bu kez 6360 sayılı Kanun, yönetim biliminin geçirdiği tarihsel aşamalar göz önüne alınarak yorumlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir belediyesi, yerel yönetimler, yönetim bilimi, kamu yönetimi, 6360 sayılı yasa.

SUMMARY

METROPOLITAN MUNICIPALITY SYSTEM IN TURKEY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE DEVELOPMENT OF MANAGEMENT THOUGH

Government has shown itself in society from people living together. Management is handled from Ancient Greek in most sources but previous studies are available also. In this context, it took its final shape with different opinions and applications by depending on needs and the state of society's structure.

Due to the inadequacy of the central government local governments have emerged over time. The services offered by the close units are more possitive in terms of effectiveness and efficiency. Therefore, the central government are reduced in most countries, it was expanded service areas of local government.

Reforms initiated in our country, especially with the decentralization movement in the Ottoman Empire was continued in the aftermath of the Republic. Recent studies conducted on behalf of local governments in our country has entered into force in 2014 under the name "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun". The law contains fundamental changes about local government in our country

In the study, management science and public administration discussed in terms of political thought and historical applications. Local governments were examined in the historical context of both our countries in the world and metropolitan municipalities were evaluated separately in the study. Law No. 6360, had been interpreted considering the historical stages of management science and solutions are presented in the last part of the study.

Keywords:Metropolitan municipalities, local governments, management science,public administration, the law no.6360.

ÖNSÖZ

Çalışma yönetim düşüncesinin geçirdiği süreçleri incelemek ve Türkiye'deki büyükşehir belediye sistemini yönetim düşüncesinin gelişimi çerçevesinde değerlendirmek amacıyla hazırlanmıştır. Çalışmanın hazırlanması sürecinde yaşadığım bütün süreçlerde yanımda olan aileme ve tüm dostlarımı teşekkür ederim. Özellikle annem A. Filiz ARIK'a sevgisini ve sabrını sonuna dek zorlamama izin verdiği için özellikle teşekkürü borç bilirim.

MERİÇ ailesinin tüm üyelerine, bana ilk günden beri inandıkları, ihtiyacım olduğu her an yanımda oldukları için teşekkür ederim.

Hocalarım Yrd. Doç.Dr. Ceren KALFA ATAAY ve Yrd. Doç.Dr. Serkan DORU hocalarıma görüşleri ile tezimin ilerlemesi adına yaptıkları katkılar için teşekkür ederim.

Hem öğrencilik hayatımda hem de tezin hazırlanması aşamasında beni bilgi birikimi ile yönlendiren, desteği ve sabrı ile çalışmada benden daha çok emeği olduğunu düşündüğüm tez danışman hocam Yrd. Doç. Dr. V. Alpay GÜNAL'a teşekkür etmemin bile yeterli olmayacağı düşüncesindeyim. Öğrenciniz olmaktan, sizinle çalışmış olmaktan daima gurur duyacağım. İnançınız, desteğiniz ve sabrınız için teşekkür ederim.

Edibe ARIK

Antalya, 2015

GİRİŞ

İnsanların toplu halde yaşamalarından itibaren kendisini toplumda hissettirmeye başlayan yönetim olgusu, zaman içerisinde ihtiyaçlara cevap verememe noktasında birçok değişim yaşamıştır. Toplumların sahip oldukları koşullar nedeniyle bu değişim, ülkeler arasında farklı şekillerde hissedilmiştir.

Dünyada yaşanan özellikle teknolojik gelişmelerin getirdiği sınırların önemsizleşmesi olgusu, küreselleşmeyi ve katılım ile demokrasi kavramlarını kendi içinde barındıran yerelleşmeyi peşinde sürüklemiştir. Toplumlar, ilişkilerini artık küresel dünyada iletirken, hem hizmet sunumunun daha etkin ve verimli olması hem de toplumdaki bireylerin daha demokratik ve katılımcı bir sistem isteminde olması, merkezi devletlerin yerelleşmeye gitme ihtiyacını doğurmuştur.

Ülkemizde de Osmanlı Devleti'nde her ne kadar katılım ve demokrasi ihtiyacıyla olmasa da, sınırların genişlemesinin ve hizmet sunumunun yozlaşmasının getirdiği ve Tanzimat döneminde etkisini göstermeye başlayan yerelleşme, Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir.

Yerel yönetimlere dair ülkemizdeki son düzenleme 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Ordu ilinin büyükşehir olabilmesi için yayınlanan 6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” olmuştur. İki kanun ardından, ülkemizdeki büyükşehir sayısı 30'a yükseltilmiş, nüfusu 750.000 üzeri olan yerlerin büyükşehir statüsüne kavuşturulacağı belirtilmiştir. Düzenleme daha önce İstanbul ve Kocaeli hariç, valilik binasını merkez alınarak büyüklüklerine göre 20-30-50 km yarı çapta hizmet veren büyükşehirlerin sınırlarını il mülki sınırları olarak ele almıştır.

Kanunun getirdiği, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan köylerin ve belde belediyelerinin kapatılması ilkesi, yerleşmenin ortaya çıkmasında etkili olan demokrasi ve katılım ilkelerine zarar verir niteliktedir. Ayrıca büyükşehir belediyesinin sınırlarının bu kadar genişletilmesi ve yerelde doğrudan hizmet sunan birimlerin kapatılmış olması, uygulamada sorunları ve aksamaları da peşinde getirecektir. Çalışma, bu nedenle yönetimin tarihsel

gelişmesi içerisinde 6360 sayılı düzenlemenin değerlendirmesini yapmak amacıyla hazırlanmıştır.

Araştırma Hakkında Bilgiler

Araştırmanın Amacı

Tezin temel amacı, "yönetim" olgusunun tarihsel aşamada hem düşünce hem de uygulamada nasıl bir değişim geçirdiğini ele almak ve 6360 sayılı düzenlemeyi bu gelişim çerçevesinde incelemektir. Ayrıca çalışma içerisinde yasanın getirdiği değişikliklerin yerel halk ve kapatılan belde belediye personeli açısından yaratabileceği olası sorunlar üzerine de değerlendirmeler yapılması amaçlanmaktadır.

Araştırmanın Önemi

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı yasanın yönetim olgusunun gelişimi içerisinde ele alınmasının, yasanın dayandığı temellerin anlaşılabilmesi açısından yararlı olabileceği düşünülmektedir.

Yasanın çoğu maddesi, kanunun kabul edilmesinden sonra yapılan ilk mahalli idareler genel seçimi sonrasında uygulanmaya başlanmıştır. Büyükşehir haline gelen illerde belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle olarak büyükşehir sınırlarına dahil edilmiş, bu kentlerde il özel idareleri kapatılmıştır.

Yaşanan değişimin, hızla yerleşen dünyada nasıl bir noktada durduğunun anlaşılabilmesi ve karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla çalışmanın yönlendirici niteliğe sahip olabileceği düşünülmektedir.

Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışma, nitel araştırma yöntemi kullanılarak hazırlanmıştır. İlk bölüm, kuramsal çerçeve oluşturma adına önce yönetim kavramının tarihsel gelişimi, düşünürlerin devlet yönetimi ve yönetici hakkındaki düşünceleri, bilim olarak ele alınması süreci ve kamu yönetiminin yaşadığı değişim hakkında yapılan literatür incelemesi sonucu elde edilen ikincil veriler kullanılarak oluşturulmuştur.

Yönetim düşüncesinin günümüzde geldiği nokta ele alındıktan sonra, yerel yönetimlere yer verilmiş, ülkemizde 6360 sayılı yasaya dek yaşanan değişimler, çalışmanın alanını genişletmeme adına özet bir şekilde ele alınmıştır. 6360 sayılı yasa ve büyükşehir belediyeleri ise ayrı bir bölümde tarihsel gelişim ve günümüzdeki işlevleri, organları, gelir ve giderleri ile personelini kapsayacak şekilde incelenmiştir.

Son bölümde, hem 6360 sayılı yasanın, yönetim sürecine uygunluğu sorgulanmış hem de yasanın getirdiği değişikliklerin getirebileceği olumlu ve olumsuz sonuçlar değerlendirilmiştir.

Araştırmanın Sorunu

2012 tarihli 6360 sayılı 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, hızla küreselleşen ve sınırların önemini yitirip yerel yönetimlerin ve demokratik ilkelerin önem kazandığı, toplumların yönetimde daha fazla söz sahibi olma istekleri sonucu katılımcı yönetimlerin ön plana çıktığı günümüz koşullarında sorgulanması gereken değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Kanunun gerekçesinde hizmet sunumunun daha etkin ve verimli bir şekilde sağlanması amacıyla hareket edildiği belirtilse de uygulamada seçilmiş iş başına gelen ve yerelde halka en yakın birimin hizmet sunması ilkesi doğrultusunda hareket eden yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi ve bu alanların merkezi yönetim hiyerarşisi içerisinde yer alan mahalle yönetimlerine dönüştürülmesi, amacın ve uygulamanın birbiriyle çelişmesine neden olmaktadır.

Çalışmada bu görüşler çerçevesinde çalışmayı yönlendirecek sorular şunlardır:

- 6360 sayılı yasa, yönetimin tarihsel gelişimi ele alındığında değişime ayak uydurabilmekte midir?
- Gereken demokratik ve katılımcı yapı 6360 sayılı yasa ile sağlanabilmiş midir?

Sınırları il mülki sınırlar haline getirilen büyükşehir belediyeleri, hizmet sunumunda tüm ilde yeterli olabilecek midir, bu noktada yerel halkın mağdur olması engellenebilecek midir?

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM KAVRAMI

Yönetim, bazı kaynaklarda iki kişinin ortak bir amacı gerçekleştirmek amacıyla beraber yapılan eylemlerini nitelendirmek amacıyla kullanılmaktadır. Ancak Güler'e göre (2009: 19) böyle bir tanım, yönetim ve örgütlenme arasındaki farklı kaldırmak anlamına geldiği için eksik bir tanımdır.

Yönetim kelimesi, yön etme işini ve bu işi yapan şeyi anlatmak için kullanılan Türkçe bir kelimedir. Batılı dilde Latince kaynaklı "administration" olan kavram, 1731 yılında "devletin yürütme parçası" anlamıyla kayıtlara geçmiştir. Benzer anlamı olarak Batı'da kullanılan bir diğer kelime de "management" olmaktadır. Ancak zaman içerisinde "administration" devletle ilgili olarak kullanılırken, "management" iş dünyasında, özel sektörde yönlendirme, denetleme, yönetme anlamlarında kullanılmaya başlanmıştır. Bu durum, tarihsel gelişme içerisinde kavramların birbirleri yerine kullanılması sonucunda, özel sektöre ait ilkelerin (kar, fiyat, verim vb.) kamu yönetimi alanında da yer bulması sonucunu doğuracaktır (Güler, 2009: 20-22).

Kelime anlamı bir yana yönetimi genel olarak ele alırsak, yönetimi, Güler (2009:26) "insan topluluklarının iktisadi ve toplumsal örgütlenme tarzı" olarak tanımlamaktadır. Yönetim, hiyerarşiye ve bürokrasiye dayalı bir anlayışı ön plana çıkartmaktadır (Yüksel, 2000: 145).

1.1 Yönetim Düşüncesinin Tarihsel Gelişimi

Yönetme, yönlendirme gibi yönetime ait ilkeler, kendisine insanların bir arada yaşamaya başlamaları ile tarihte yer bulmuştur. İnsanlık tarihine dek götürülebilecek olan yönetim kavramı, günümüzde devlet- vatandaş arasında var olan ilişkiye vurgu yapıyor olsa da, kurum içerisinde hatta sadece bir topluluk içerisinde bile kendisine yer bulabilmektedir.

Tarihsel çerçeve içerisinde, insanların bir arada yaşamaya, topluluklar oluşturmaya başlaması ve özellikle "mülkiyet" kavramının ortaya çıkmasıyla, toplum içerisinde, yönetim olgusunun da varlığını hissetmekteyiz. Bu nedenle yönetim kavramına öncelikle bilim olmadan önceki süreçte yer verilecek, tarihsel süreçte düşünürlerin yönetimler üzerine düşüncelerine yer verilecek ve "bilim olarak yönetim"le alınacaktır.

1.1.1 Bilim Öncesi Süreç

Yönetenlerin amacı iktidarın devamlılığını sağlamak olurken, yönetilenler için amaç hak ve özgürlüklerin genişlemesi hatta bu amaçla iktidarın ele geçirilmesi olmaktadır. İnsanların toplu halde yaşama ihtiyacı ile kendisini toplumda hissettirmeye başlayan devlet kurumu içerisinde düşünce gelişimi genelde din temellidir. Çünkü çoğu düşünürün göre, yasaların tanrıdan geldiği düşüncesi insanlarda bu yasalara boyun eğme fikrinin oluşmasına neden olmuş, yönetilenlerin “hükümdara karşı çıkmak Tanrıya karşı çıkmaktır” yanılığını oluşturularak yönetenlere boyun eğmeleri sağlanmaya çalışılmıştır (Yetkin, 2012: 11-12).

Siyasal düşünceler ve siyasi iktidar, genelde Yunan uygarlığı ile başlatılmaktadır. Ancak Yetkin'e göre (2012, 12-14) Yunan uygarlığının da belli bir gelişim aşaması ve bu aşamaların yaşanmasına olanak sağlayacak bir “öncesi” vardır. Bu bakış açısı şüphesiz yönetim ve siyasi düşünce kavramlarının ele alınışı açısından sınırların çok genişlemesi sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle olması gereken, çalışmada bir bakıma insanlık tarihi açısından önemli olabilecek noktaların yer almasıdır.

1.1.1.1 Mezopotamya

“Medeniyetlerin Şafağı” olarak adlandırılan Eski Ortadoğu, “devlet” kavramının ortaya çıktığı ilk yer olması nedeniyle önem taşımaktadır. Ortadoğu, Mezopotamya ve Mısır gibi yerleşik medeniyetlerin doğuş bölgesidir. Nil, Fırat ve Dicle havzasında kurulan bu kentler, sulamalı tarımın getirdiği kanal kazma, bakımını yapma ve denetim olgularının varlığı ile devletin kuruluş alanları olmuştur. Ortadoğu’da özellikle Mezopotamya uygarlık tarihinin temel taşlarındandır. Kelime olarak da “iki nehir arasındaki ülke” anlamını taşıyan Mezopotamya, Kenan Ülkesi ile birlikte “Bereketli Hilal” olarak da anılmıştır. Sahip olduğu bereketli topraklar ve ticaret hayatının canlılığı sık sık istila edilmesine yol açmıştır. Yaşanan bu kültürel değişimler de uygarlığın gelişmesine katkıda bulunmuştur. Sulama, bu gelişmenin en temel nedeni olarak ele alınabilir (Ateş ve Ünal, 2004: 21-23).

M.Ö.3500’lü yıllarda yazının Sümerler tarafından bulunması ile uygarlığın gelişimi hızlanmıştır. Böylece düşünsel ve sosyal olarak kayıtların tutulması, kayıtların tutulması da kayıt tutan bürokrasi sınıfını doğurmuştur (Ateş ve Ünal, 2004: 24).

Mezopotamya, birbirine rakip ve bağımsız küçük kentlerden oluşmaktaydı. Kendisine ait özelliklere sahip olan bu küçük kentlerde kentleşmenin getirdiği sosyal sınıflar, düzenli ordu ve rahipler de söz konusuydu (Ateş ve Ünal, 2004: 29).

Siyasal düşünce, Mezopotamya’da kendisine dinsel mitoslarda yer bulur. İnsanlar, sebebini açıklayamadıkları olayları dinsel mitoslar içerisinde açıklamaya çalışmışlardır. Bu

nedenle insan ve evren hakkındaki bilgiler, doğal olaylar, toplumsal kurumlar bu dini mitoslarda yer almaktadır. Mezopotamya’da kent devletleri içerisinde çeşitli tanrılar bulunmaktaydı. Tanrıların en güçlüsü Baştanrı olarak diğerleri ise ona yardımcı olacak ikinci derece tanrılar olarak anılmaktaydı. Ataerkil düzen ile tanrılar da ataerkil düzen içerisinde düşünülmekteydi. Sahip olunan mülkler, insanlardan oluşan hizmetkarlar tarafından yönetilmekteydi. İnsanlar, bu mülklerde çalışarak tanrıların yorulmaması sağlamaya çalışıyorlardı. Hükümdar, baştanrının en yetkili yardımcısıydı. Bu nedenle baştanrının mülkleri ve tapınağı hükümdar tarafından yönetilirdi. Baş yardımcı olarak kentin düzenini sağlama görevi de hükümdara aitti. Bu görevlerle donatılan hükümdar, doğal olarak başyargıç ve başkomutan rütbelerine de sahipti. Baştanrının emirlerini öğrenmek için, hükümdar düş yorumları, fallar gibi yöntemlere başvuruyordu (Yetkin,2012:15-16; Kılıç ve Uncu, 2011:184). Hükümdar, Tanrı’nın başhizmetkari olarak onun düşüncelerini yaydığı, emirlerini uyguladığı için daima haklıydı. Hükümdar, “Hammurabi Yasaları”nda da yer aldığı gibi bir “çoban”dı, halkın çobanıydı. Hammurabi Yasaları’nda yer verildiği üzere, toplumsal yapı eşitsizliklere dayanıyordu ve yasalarda yer alarak bu eşitsizliğe somut bir hal veriliyordu. Böylece oluşturulan inanç sistemi, toplumu eşitsiz bir şekilde yönlendirmeyi sağlamış oluyordu. Kendisini adaletin savunucusu ve kralı olarak tanıtan yönetici, bu şekilde toplumsal eşitsizliklerin devamını sağlama görevi ile donatılmış oluyordu. Mezopotamya bu bağlamda, gücün “tanrısal” olduğu inancının ne kadar eskilere dayandığını gösterme açısından önemli bir yer taşımaktadır (Yetkin,2012:18-20).

1.1.1.2 Hint Uygarlığı

Budizm, yaşama sarılıp açgözlü davranmanın yaşamı zor bir hale sokacağını söyleyip, maddi varlığın aşılması gerektiğini belirttiği için eşitsizliğe dayanan kast sistemini yok sayan bir öğretilerdir. Budizm, insanlar arasında hiçbir ayırım yapmamaktadır. Bu durum, yurttaş olan – olmayan ayırımının Budizm’da söz konusu olmadığını kanıtlamaktadır (Yetkin, 2012: 25-26).

Buda’ya göre kralın vergi almasının yanı sıra toplumsal barış ve düzeni sağlamak, toplum düzenini ve barışı bozanlarla başetmek gibi görevleri de vardır. Ancak bu görevlerini şiddete başvurarak yerine getirmemeli, ihtiyacı olanlara ihtiyaçlarını temin ederek, devlet adamlarına usulsüzlük yapmalarını engelleyecek maaşlarını vererek gerçekleştirmeliydi. Bu bakımdan Budizm, bir din olmaktan öte toplumsal yaşamı düzenleyen bir öğreti olarak ele alınabilir (Yetkin, 2012 :27-28).

Merkezi devletlerde, toplumu birleştiren bir ideolojinin varlığı yadsınmaz bir gerçektir. Budizm, bu durumun en açık örneklerinden birisidir. M.Ö. 3.yüzyılda Hindistan'daki Morya Devleti'nin hükümdarı Asoka, Budizm'i benimseyip dünyaya yaymaya çalışmıştır. Hem özel yaşamında hem de devlet yönetiminde Budizm'in ilkelerini uygulamıştır. Budizmi yayma amaçlı Batı'ya gönderilen rahipler, Hıristiyanlık ve Antik Yunan düşüncesi üzerinde etkiler doğuracaktır. Morya Devleti komutanlarından Kautilya, içerisinde devlet ve siyaset konularını barındıran Artha-sastra'yı kaleme almıştır. Kautilya'ya göre, egemenlik *kral, bakanlar, ülke, kaleler, hazine ve ordudan* meydana gelmektedir. Kral soylu bir aileden gelen, dindar, haklara saygılı, disiplinli biri olmalıdır. Kral görevlerini tek başına gerçekleştiremeyeceği için bakanların kendisine yardım etmesi şarttır ancak devletin devamlılığını sağlayabilme adına kralın bu bakanları denetim altında tutması da şarttır. Toplumsal düzen için cezalandırma kullanılmalı ama bu cezalar, halkın ayaklanmasına sebep olacak kadar şiddetli olmamalıdır (Yetkin, 2012: 29-30). Kautilya, özellikle devletin nasıl güçlenip, genişleyebileceği konularını incelemiştir. Bu bakımdan Machiavelli'nin "Hükümdar" adlı kitabına öncülük eden aslında Kautilya'nın Artha-sastra'sıdır (Yetkin, 2012: 35).

1.1.1.3 Türk-İslam Siyasal Düşüncesi

Türk siyasal ve yönetsel yaşamı İslam öncesi ve sonrası olarak ele alınmalıdır. İslam öncesinde Türk yaşamında devlet ve siyaset geleneğinde töre önemli bir yere sahiptir. Töre ve yasa kavramlarının islam öncesi Türk yaşamında kendisine yer bulan yapısı, Batı'da çok daha sonraları ortaya çıkacak "hukuk üstünlüğü" kavramından dolayı Batı'ya karşı Türk dünyasının üstün olduğunu göz önüne sermektedir. Buna karşılık Hıristiyan dünyasının kanlı da olsa kilise, krallık çatışması ile Türk dünyasında olmayan Avrupa'ya özgü feodal yapının varlığı siyasal gelişmelerin yaşanmasına olanak sağlamış, Türk siyasal yaşamı böyle bir zenginleşme yaşamamıştır (Yetkin, 2012: 401-403).

İslam içerisinde ise ilk yüzyıllarda felsefe ve siyasal düşünce bağlamında ürünler ortaya çıkmamıştır. 8.yüzyıl sonlarından itibaren bu durum tersine dönmüş ve farklı alanlarda ilerlemeler yaşanmıştır. Arap siyasal bağnazlığı bir yana bırakılmış ve araştırmalar yapılmıştır. Arap-İslam imparatorluğunun çöküşü ve zaman ile mekanla beslenen siyasal düşünce ile İslam dünyası başlıca yapıtlarını verecektir. Bilim ve felsefenin Batı'ya ait olduğu düşüncesine karşılık Doğu'nun da bilim ve felsefenin gelişimine katkısı büyüktür. Orta Çağ Avrupası'nın Yunan'ı ile Doğu ve Mısır arası "köprü" olma görevi üstlenen İslam düşüncesi bir yandan da Batı'yı etkilemiştir. 8.ve 16.yüzyıllar arasında Doğu İslam medeniyetleri bilim anlamında üstünlüğü ele geçirmiştir. Bu dönemde Batı'da yaşanan bilimsel kopukluk

nedeniyle Doğu, Antik Çağ bilgilerinin Yeni Çağ'a aktarılması rolünü üstlenmiştir. Avrupa'nın karanlıktan çıkışı Arapçaya çevrilen bu eserlerin tekrar Latinceye çevrilmesi ile olacaktır. Hıristiyan dünyasında yaşanan kilise-iktidar çatışması siyasal doktrinleri beraberinde getirirken İslam'da halifenin yönetici oluşu böyle bir gelişmenin yaşanmamasına sebep olmuştur. Bu nedenle İslam'da işlenen konular, halifenin, yöneticinin nasıl olması gerektiği sorunları etrafında gelişecektir. Aristo ve Plato, İslam düşünürlerini özellikle etkileyen iki isim olmuştur. Ancak bu durumlara karşıt olarak islam düşüncesi de bilim ve felsefede Hıristiyan düşüncesini etkilemiştir (Yetkin, 2012: 299-301; Arslan, 2009: 22).

Farabi'nin toplum-devlet ilişkisini anlattığı "Erdemli Şehir" adlı yapıtı Türk- İslam düşüncesi içerisinde büyük bir öneme sahiptir. Ayrıca eserin Antik Yunan ile İslam Felsefesi arasındaki etkileşimi ortaya koyuyor olması da önemini arttırmaktadır. Batı'da Aristo *birinci üstad* olarak anılırken Farabi de *ikinci üstad* (*muallim-i evvel*, *muallim-i sadi*) olarak anılmıştır. Sergilediği Aristocu tavır ve Platon'un "Devlet ve Yasaları"nı çağdaş yaşama çabası nedeniyle böyle anılması şaşırtıcı değildir (Arslan, 2009: 23; Demirel, 2014 :359).

"İdeal Devlet" (El-Medinetü'l Fazıla) içerisinde toplumlar, sınıflara ayrılmaktadır. *Erdemli toplum*, bu sınıflar içerisinde mükemmelliğe ve mutluluğa ulaşacak olandır. Farabi, insanın amacının mutluluğa ve erdeme ulaşmak olması gerektiğini belirtmektedir. Bu amaca erdemli bir toplumla ulaşılabilir (Demirel, 2014: 359).

Farabi'ye göre insanların tek başlarına gerçekleştiremeyeceği ihtiyaçları vardır. İnsan, yaratılış gereği mükemmel olma çabasında diğer insanlar ile bir araya gelecek ve toplumları oluşturacaktır. Oluşan bu topluluklar, toplum haline gelmiş olanlar (kamil toplum) ve toplum haline gelememiş olanlar (eksik toplum) olarak ikiye ayrılacaktır. Farabi, mutluluğa büyük şehirlerde ulaşabileceğini, köyde, mahallede, sokakta, ev içerisinde oluşan küçük topluluklarda eksik kalınacağını belirtmektedir. Ancak bu mutluluk ve erdem de her şehirde değil, birbirine yardımcı olan şehirlerde gerçekleşecektir. Bu şehirler toplanarak erdemli milletleri, erdemli milletler de mükemmel evrensel devleti meydana getirecektir (Demirel, 2014: 362-363).

Türk-islam siyasal düşüncesi içerisinde ayrıca Kutadgu Bilig, 11.yüzyıldan günümüze gelen Türk-İslam eserlerinin en önemlilerinden biridir. Edebi bir eser olmasının ötesinde bir idare ve siyaset kitabıdır. Eserin adı "mutluluk veren bilgi" olarak kullanılsa da yapılan çalışmalar sonucunda çeviriyi "iktidara ulaştırın bilgi", "devlet yönetme bilgisi" olarak almak daha doğru olacaktır (Adaloğlu, 2009: 244-245).

Kutadgu Bilig, Türk-İslam siyaset felsefesinin en önemli eserlerinden biri olarak, halk-devlet ilişkilerine ait çok önemli bilgileri içerisinde barındırmaktadır. Yusuf Has Hacib eserinde insanın hükümdar olmasının yolunun bilgi ve akıldan geçtiğini belirtmektedir. Bilgisiz, bilgili ile sürekli bir savaş halindedir. Kişi, bilgiye ve anlayışa ulaştığı zaman onu kullanmasını da bilmelidir. Toplumı yönetmek isteyen kişi anlayışlı olmalıdır. Yönetme işi için kişide hem akıl hem de cesaret bulunmalıdır. Çünkü halkı yönetirken kullanılacak araçlar bunlardır. Hükümdarlar anlayış ve bilgi ile kurtulamadıkları durumlarda zor kullanma yoluna giderler. Yusuf Has Hacib, halkı koyuna beyi de çobana benzetmekte, halkın iyi olmasını bu bağlamda beyin iyi olmasına bağlamaktadır. Yönetici, halkı bilgi ve cesaret araçlarını kullanarak yönetirken aynı zamanda sabırlı da olmalıdır. Dünya mutluluğuna kanmamalı, tedbirli davranmalı, cömert olmalıdır. Ancak Yusuf Has Hacib, hükümdardan daha üstün olan bir şeyin varlığını da kabul etmektedir; o da yasalarlardır. Yasalar herkese adil ve doğru uygulanmalı, yasa uygulanırken herkese eşit davranılmalıdır (Çelik, 2010: 44-46).

Hükümdar ülkeyi sürekli denetlemeli ve yönetici seçiminde dikkatli olmalıdır. Hükümdarın halka karşı yumuşak olmasını savunan Yusuf Has Hacib, yine de halk ve hükümdarın çok yakın olmaması gerektiğini belirtir. Halkın karnını tok tutma derdi içerisinde olması, sadakatinin şüpheli olmasına yol açmaktadır. Halkın, hükümdara güven duyması gerekmektedir (Çelik, 2010: 46-47)

1.1.1.4 Eski Yunan Felsefesi Polis Düzeni

Siyasal düşüncenin başlangıcına çoğu düşünür, polis kavramını yerleştirmektedir. Ancak yukarıda da yer verildiği üzere, Antik Yunan'ın da şüphesiz bir "öncesi" vardır.

Polis, kimileri için toplum çıkarını birey çıkarından üstün tutan bir anlayışı, kimilerine göre bireylerin sorumluluk ve ödevler ile birbirlerine bağlı olduğu bir uzlaşmayı anlatmaktadır. Sınıf mücadelesinden uzak bir şekilde doğrudan demokrasilerin yaşam bulduğu alan olarak görülen polis kavramına karşılık polisi köleliğin demokrasi adıyla yeniden üretildiği, eşitsizliği içinde barındıran bir alan olarak görüşler de vardır (Ağaoğulları, 2013:21). "Polise ait işler olarak" anlamında kullanılan politika kavramının anası olarak ele alınabilecek olan polis, Türkçe'de "şehir devleti" ya da "kent devleti" olarak karşılığını bulmaktadır. Kavram, nasıl karşılık bulursa bulsun, düşünürlerce içi nasıl dolduruluyorsa doldurulsun sonuç olarak siyasal bir terimdir. Bu durum herkes için tek bir doğru polis kavramının olmayışını gözler önüne sermektedir (Ağaoğulları, 2013: 22).

Tarım dayalı ticaretin gelişmesi ile Yunan dünyasında polis sahneye çıkmaktadır. İlk polisler, az gelişmiş şehirlerdi ve dağınık evlerin oluşturduğu büyük oranda tarımın egemen

olduğu yerleşimlerdi. Siyasal düşünce Antik Yunan'da polis ortamında oluşup, gelişmiştir. Polis, kendisini “Yunan tarihinin siyasal kurumu” olarak göstermiştir. (Ağaoğulları, 2013: 26-27; Göze, 2000: 1).

Günümüz devlet işlevini sahiplenen polis, dini, ekonomik, askeri, siyasal bir bütünü ifade etmiştir. Dini bir birim oluşu sayesinde insanlar üzerinde iktidar ve baskısını hissettirmiştir. Bu olgu, kişiyi polise bağlayan çok güçlü ve sıkı bir bağı içermektedir. Polis içerisinde yaşayanlara göre, polis tanrılarından ve yasalarından başka kendilerini kabul edip koruyacak bir düzen yoktu. Bu nedenle varlıklarını ve değerlerini polis vatandaşı olarak kazandıkları için kazandıkları varlık ve değerlerinin korunması, ellerinden alınmaması için polis kurallarına bağlı olmak zorundaydılar. Polis yurttaşı olan, maddi ve manevi tüm değerlerini polise bağlayan birey, böylece bu dini- siyasal yapı içerisinde eriyerek hukuki bir biçime kavuşmaktadır (Göze, 2000: 1-2).

Siyasal hayat, polis içerisinde yoksullar ve zenginler arası mücadele şeklinde gelişmiştir. Yunan çoğunluk yönetimi içerisinde kölelik de kabul edilen bir olgudur. Köle, köle sahibinin malı ya da canlı aracı olmaktan öteye gidemediği için “insan” bile sayılmamaktadır. Yurttaş, insandır, köle ise insan bile değildir. Siyasal hayata katılma polis içerisinde sadece yurttaşa tanınmıştır. Köleler, ekonomik hayatta ihtiyaç duyulan olgular olsalar da siyasal yaşam içerisinde hiçbir etkileri hatta varlıkları bile söz konusu değildi. Ticaretle zanaatla uğraşan, medeni haklara sahip olsalar da siyasal yaşam içerisinde etkisi olmayan bir de yabancılar yani metoikoslar polis içerisinde bulunmaktaydı. Kadınlar da siyasal yaşam içerisinde etkisi görülmeyenler sınıfına aitti. Kölelerden daha üstün, onlara ev işlerinde emir veren bir duruma sahip olsalar da kendileri de özellikle soy devamını sağlamak yükümlülüğü ile çevrilmiş olarak evin efendilerine bağlı bir haldeydiler. Sonuç olarak Yunan demokrasisi, eşitlik ilkesinden uzak bir noktada durmaktadır. Uygulanan eşitlik sadece “yurttaşlar arası eşitlik” ve “köleler arası eşitlik” şeklindedir. Bir diğer demokrasi ilkesi olarak ele alınan özgürlük, “yurttaşın siyasal yaşam içerisinde yer alması” olarak görülmüştür. Yasa yapımında, yönetici seçiminde, yargılamaya katılmada, savaşa-barışa karar vermede söz sahibi olan yurttaşlar, sahip oldukları bu haklar sayesinde “özgür” olarak nitelendirilmişlerdir. Oysa, siyasal yaşam haricinde düşünce, inanç özgürlüğü gibi özgürlükler yurttaşlara sağlanmamış, özel, sosyal ve ekonomik yaşam en ince ayrıntılarına dek polis tarafından belirlenmiştir. Kendisi yasa yapıcı olarak rol oynayan yurttaş, ayrıca koyulan yasalarla da kısırdanamaz bir hale gelmiştir. Polisi yurttaş var eder, ancak yurttaş da polis var etmektedir. Eski Yunan'da bu bakımdan, özel alan-kamusal alan ayrımı söz konusu değildi. Bu durum

bizlere, siyasal yaşama katılmanın her zaman özgürlük demek olmadığını göstermektedir (Ağaoğulları, 2013: 43-45; Göze, 2000: 5-6).

Antik Yunan'da düşünürlerin meydana getirdiği eserler günümüzde siyaset biliminde temel alınmaktadır. Antik Yunan düşünürleri, genel olarak “en iyi yönetim nedir” sorusuna cevap aramış, bu doğrultuda düşüncelerini oluşturmuştur (Yılmaz, 2014: 129).

1.1.1.4.1 Sofistler

Polis içerisinde demokratik ilkelerin önem kazanıp, uygulanan aristokratik kuralların değişen koşullara uyum sağlayamadığı bir dönemin ürünü olan sofist akım, M.Ö. 5.yüzyılda Atina'da ortaya çıkmıştır (Göze, 2000: 9-10).

Sofistler, kendilerinden önce ortaya çıkan düşünceleri her yönden eleştirmişlerdir. Bu düşünce ile insan, sosyal ve siyasal ortam içerisinde ele alınmıştır. Polis içerisinde yer alan doğrudan demokrasi uygulamasında, halk meclislerinde karşıdaki bireyi etkilemenin ve ikna etmenin yolunun güzel konuşma sanatından geçtiğini belirtip, bu sanati gezici öğretmenlik yaparak öğretmeye çalışmışlardır .Çünkü Sofistlere göre, siyaset sanatı tüm insanlara verilmiştir, soylu olmak, Atina yurttaşı olmak gibi özel şartlar getirilerek kimse bu haktan mahrum bırakılamaz (Göze, 2000: 10; Ağaoğulları, 2013 :70).

Sofistler, kurulu olan düzeni baştan sona eleştirmişlerdir ancak bu düzenin sahip olduğu kuralların yerine koyulabilecek kurallar konusunda fikir birliğine varamamışlardır (Göze, 2000: 11).

Devlet, sofistlere göre insan ürünüdür. İnsanlar güven içerisinde yaşamak, az çabayla çok iş yapabilmek amacıyla aralarında anlaşarak devleti kurmuşlardır. İnsan doğada tek başına yaşama olanağından yoksundur, bu nedenle devleti kurma ihtiyacı hissetmiştir. Anlaşarak kurulan bu düzen, herkesin aynı haklara sahip olması ve olanaklardan eşit olarak yararlanması gerektiği düşüncesine yani eşitlik ve demokrasi ilkelerinde bağlanmaktadır (Göze,2000:12; Ağaoğulları, 2013: 72).

Ancak bir grup Sofist, insan ürünü olan devletin temelinde kuvvet olduğunu, güçlülünün güçsüz olana kendi gücünü kabul ettirdiğini ileri sürmüştür. Bu nedenle toplum içerisinde eşitlik ve demokrasi yoktur (Göze, 2000: 13).

1.1.1.4.2 Sokrates

“Sokrates, insanla ve toplum sorunlarıyla ilgilenmiştir (Göze, 2000: 17). Sokrates'e göre toplum soylularca değil, erdemli, bilgili kişiler tarafından yönetilmelidir. Kent devletin yönetimi cahillere bırakılmamalıdır. Erdemlik sayısal çoğunluk ya da azınlıkla saptanamaz,

bu nedenle problemi azınlık ya da çoğunluk yönetimi değildir, erdemlilerce yönetimdir (Cevizci, 2012: 395; Göze, 2000: 17-18; Ağaoğulları, 2013: 88).

İnsanın temel ereği olan mutluluğu sağlayacak toplumsal-siyasal birlik, polistir. Polis bunu pozitif yasalarla yapmaya çalışır. Bu nedenle kişiler mutlu olmak adına kendi aleyhlerinde bile olsa yasalara uymalıdır. Sokrates için bu yüzden yönetim biçimlerinin bile bir önemi yoktur. Önemli olan polisin kendisidir. Eleştirileri polis üzerine değildir, nasıl yönetildiğine ilişkindir. Toplumda yasa koyucuların yaptığı yazılı ve genel ahlak kurallarını yansıtan yazısız kurallar vardır. İyi bir yurttaşın bu kurallara uyması gerekmektedir (Göze, 2000: 17-18; Ağaoğulları, 2013: 86).

1.1.1.4.3 Platon'un Devlet Anlayışı

Demokratik eğilimlerin Atina'da yayıldığı, parti ve sınıf çatışmalarının arttığı dönemde yaşayan Platon, demokratik yönetime karşı bir tavır sergilemiştir. Platon'a göre mücadelenin sona ermesi için katı bir sınıf ayrımının olduğu aristokratik bir düzen olmalıdır. Devlet, akıllı, bilge bir azınlık tarafından yönetilmelidir. Aklın üstünlüğünü ve yönetimin akla ait olduğunu kanıtlamak için varlığı nesne (madde) ve idea (düşünce) şeklinde ikiye ayırmıştır. Nesne, kendi kendini yönetemez, düşünce tarafından yönetilir. İnsan da nesne ve düşünceden oluşmuştur ve bazılarında örneğin düşünce daha azdır. Bu kişiler kendilerini bile yönetemezler, toplumu da yönetmeye kalkışmamalıdır. Tabii ki yönetecek olanların da felsefi bilgi edinmeleri, başka şeylerle zaman kaybetmeden zamanlarını yönetim bilimine ayırmaları gerekmektedir. Toplum böylece Platon'da çalışan, çalıştıran, yöneten yönetilen şeklinde bir ayrıma tabi tutulmuştur (Şenel, 1999: 143; Göze, 2000: 20).

İnsanlar kendilerine yetemedikleri ve ihtiyaçları için diğer insanlara gereksinim duydukları için toplumu oluşturmuşlardır. Yani toplum, iş bölümünden doğmuştur. İnsanları doğuştan eşitsizdir. Yaradılışlarının gerektirdiği işleri yapmalıdırlar. Platon'a göre toplum, bireyden büyüktür. Uyum ve adalet bu düzende her sınıfın her bireyin kendi ait olduğu yerde kalıp, doğuştan sahip olduğu yeteneklere uygun işleri yapmaları ile sağlanacaktır. Bu ayrımda kadın-erkek ayrımı yoktur ama. Kadınların, erkeklerle aynı işi yapmalarının önünde bir engel yoktur (Göze, 2000: 21-22,27,29; Şenel, 1999: 146, Ağaoğulları, 2013: 98).

Platon, "Yasalar" kitabında ideal devlet tanımlaması yapmıştır ancak bu ideal devletin gerçekleşip gerçekleşmeyeceği umrunda değildir. Platon'a göre yer yüzünde kurulmuş olan yönetimler zaten kötüdür. Var olanlar, belirli bir dolaşım seyrini izlerler. İdeal devlete en yakın olanı patriarşidir. Patriarşide zenginlik tutkusu yoktur, yazılı yasalar yoktur; ihtiyaç da yoktur. Toplum gelenek ve ataların sözleri çerçevesinde ilerlemektedir. Nüfus artışı ve bu

nedenle yasalara duyulan ihtiyaç, monarşi ya da aristokrasiyi doğuracaktır. Tek kişinin yönetimi monarşi, beraber yönetimde aristokrasi olacaktır. Platon, her iki yönetime de sıcak bakmaktadır ancak tekin yönetimi daha iyidir. Aristokrasinin içerisinde yönetici çocuklarında yaşanan bozukluk sonucu, aristokrasi yerini “timokrasi” ya da “tinarşi” denen biçime bırakacaktır. İçerisinde şan, şöhret düşkünlüğünü barındıran timokraziye bir de para tutkusu eklenince bu kez timokrasinin sonu gelecek ve oligarşiye geçilecektir. Zengin olma isteği, doymak bilmez mal açlığı demokrasiyi peşinde getirecektir. Çünkü zengin-yoksul uçurumunun iyice belirginleşmesi, yoksulların oligarşiye alt edip demokrasiyi kurmaları sonucunu doğuracaktır. Demokraside herkes özgürdür, ahlak değerleri önemini kaybeder, halkın dostu olarak görünmek iktidara sahip olmak için yeterlidir. Bu özgürlük demokrasiyi yıkip yerine zorbalığı getirecektir (Ağaoğulları, 2013: 112-113; Göze, 2000: 30-33; Şenel, 1999: 152-153).

1.1.1.4.4 Aristoteles ve Yönetimler

Aristo'ya göre, polis düzeni ideal bir düzendir, sonsuza dek yaşayacaktır. Bu nedenle yaşadığı dönemde çöküş dönemine girmiş olan Polis'in çöküşünü engellemeye çalışmıştır (Göze, 2000: 40).

İnsan, sosyal bir hayvan (zoon politikon) olarak polis içerisinde yaşamak için yaratılmıştır, diğer canlılardan insanı ayıran fark polis içerisinde yaşıyor oluşudur (Göze, 2000: 41, Ağaoğulları, 2013: 140; Şenel, 1999: 170).

Aile, kabile, köy gibi topluluklar polise bağlıdırlar ve bu topluluklar amaçlarına ancak polis içerisinde ulaşabilirler. Devlet kişiye göre daha üstündür. Polis otarşik bir yapıya sahiptir, yani kendi kendine yetebilecek durumdadır (Göze, 2000: 42).

“En iyi tek yönetim biçimi” Aristo'da yoktur. Aristo'ya göre devleti bir kişi, bir azınlık ya da çoğunluk yönetebilir. Yönetimler, daima toplumdaki egemen sınıfın elindedir. Bu nedenle yönetimler de adlarını egemen sınıftan almaktadırlar. Ayrıca bir de herkesin iyiliği için çabalayan yönetimler iyi veya adildir. Adil iyi yönetimde tek kişinin yönetimi monarşi, ahlaklı, erdemli azınlık yönetimi aristokrasi, tüm topluluk için çoğunluk yönetimi politeiadır. Bu yönetimlerden sapmalar yaşandığında tirani, oligarşi, demogoji ortaya çıkacaktır (Göze, 2000: 44-45; Şenel, 1999: 171,172-174, Ağaoğulları, 2013: 146-147).

Yönetimlerde eşitliğin ya da eşitsizliğin aşırı bir hale gelmesi değişikliklere yol açmaktadır. Aristo, “daha küçükler eşit olmak, eşitler ise daha büyük olmak için ayaklanırlar” diyecektir. Ayrıca Aristo'ya göre devlet içerisinde parçalardan birinin diğerine nazaran daha

hızlı büyümesi de bu değişime yol açacaktır. Elbette değişimlere korku, iktidarın farklı amaçlarla kullanılması gibi başka sebepler de yol açabilecektir (Göze, 2000: 49-51).

1.1.1.5 Ortaçağ Dönemi

Ortaçağ, tarihsel olarak M.S.5.yüzyıl ve 15.yüzyıl arası dönemi içermekte, yaklaşık bin yıllık bir süreci kapsamaktadır. Bu kadar uzun bir süreçte toplum düzeninin ve düşüncesinin değişmesi elbette doğal bir durumdur. Ortaçağ'da feodalite, sosyal, ekonomik ve hukuki düzeni belirleyen başlıca olgudur. Ancak, tüm Ortaçağ süresince var olan ve tüm döneme ait olan bir özellik de değildir elbet(Göze, 2000: 63; Ağaoğulları, 2013: 237). Feodal düzen, merkezi devlet iktidarının yerini almıştır. Merkezi krallıklar yerini senyörlere bırakmıştır. Daha önce merkezi devlette yerine getirilen yargı hizmeti dahi kendi bölgesi içerisinde senyöre ait bir hak halini almıştır. Ancak bu durum krallığın ortadan kalkması şeklinde anlaşılmalıdır zira merkezi krallıklar da bu dönemde varlığını sürdürmüştür fakat feodal düzende siyasal iktidar sahibi kişiler, toprağa sahip olan kişilerdir (En büyük toprak sahibi olan Kilise, dönemin en önemli aktörlerinden biri olmuştur). Toprak sahibi olan senyörler, toprakları içerisinde yaşayan kişiler (köylüler/serfler) üzerinde siyasi bir iktidara sahip olmuştur. Bu iktidar, adli, siyasi yetkilere de sahip olunması olgusunu beraberinde getirmiştir. Miras ile soyluluk babadan oğula geçerek oluşan soylular sınıfı ile de bu süreç devam ettirilmiştir (Göze,2000:63-65,69,71-72; Ağaoğulları, 2013: 242; Cevizci, 2012: 331).

11.yüzyıl ile ekonomik hayat, özellikle Haçlı Seferleri'nin etkisi ile açılan yeni ticaret yolları ile değişim göstermeye başlamıştır. Kilisenin gücünü kanıtlamış olan Haçlı Seferleri, yine Kilisenin ileride parçalanma sebebi de olacaktır. Çünkü ticaretin ve el sanatlarının yükseldiği, kapalı tarımın yapı değiştirip Pazar ekonomisine doğru gelişim yaşandığı dönemde, yeni kentler ve yeni bir sosyal sınıf kendisini göstermiştir. "Burjuva" adını alan bu sınıf en çok özgürlük ihtiyacı duymuştur. Var olan koşulların toplum hayatına artık yetmeyişi ile burjuvazinin 12.yüzyıldan itibaren başlayan mücadelesi ile bu yeni sınıf ayrıcalıklı ve özgür olma hakkını elde etmiştir (Göze, 2000: 76-77; Ağaoğulları, 2013: 247-248).

1.1.1.6 15.ve 16. Yüzyıllar

"Rönesans" olarak adlandırılan 15.yüzyıl sonları ve 16.yüzyıl ilk başlarında, Orta Çağ düşünce sistemi yerini Eski Yunan ve Roma düşüncesinin doğrudan değerlendirilmesine bırakmıştır (Göze, 2000: 103).

1.1.1.6.1 Machiavelli

Machiavelli, 16.yüzyıl başlarında İtalya’da ulusal birliği savunmuş, merkezi güçlü bir devlet kurulmasını amaçlamıştır. Düşüncelerini,Orta Çağ’ın aristokratik dinsel görüşünden kendisini kurtararak yapmıştır (Göze, 2000: 103; Şenel, 1999: 303-304).

Kimi düşünürre göre 16.yüzyılda yazdığı “Prens” eseri ile Machiavelli siyaset biliminin kurucusu sayılmaktadır. Köken olarak “siyaset” Antik Yunan’daki “polis” kelimesinden gelse de, Machiavelli’nin siyaseti ahlaktan yoksun bir şekilde ele alıyor olması, siyaset biliminin kurucusu olarak ele alınmasına yol açmıştır (Yılmaz, 2014: 124-125).

Machiavelli’ya göre 3 yönetim biçimi vardır; monarşi, aristokrasi ve halk yönetimi. Bu 3 yönetimin bozulması sonucu ortaya çıkan 3 tane de kötü yönetim biçimi vardır; zorbalık, oligarşi ve demogoji. Bu 6 yönetimin de kendince sakıncaları olduğu için kurulması gereken sürekli ve sağlam yönetim, karma yönetimdir. Prens, toplumun ileri gelenleri ve halk birbirlerini denetleyecek bir yönetim oluşturmalıdır. (Göze, 2000: 106-107; Ağaoğulları, 2013: 337).

Bazı prensliklerde yönetim tek kişinin elindeyken bazı prensliklerde yönetim, prens ve soylu kişilerin elindedir. Ayrıca babadan-oğula geçen sistemin yanı sıra, şans ve yeteneğin rol oynadığı yeni prensliklerin kuruluşu da söz konusu olabilir (Göze, 2000: 109-110).

Bir prens her zaman iyi olmamalıdır. Her zaman iyi olan prens, kötülerin arasında ölüme mahkumdur, prens kendisine iktidarı kaybettirmeyecek kadar da kötü olmaktan sakınmalı, hem korkulan hem de sevilen biri olmalıdır. (Göze, 2000: 111-112).

İtalyan birliğini kurmak isteyen Machiavelli’ye göre, birliğin kurulması için en iyi yönetim mutlak monarşidir ve birliğin kurulması için kullanılacak tüm araçlar, mübahır (Şenel, 1999:308; Ağaoğulları, 2013: 344).

1.1.1.6.2 Thomas Moore

Moore’a göre, mal-mülk sahipliği ortadan kaldırılarak, ülkenin zenginliği eşit bir şekilde dağıtılmalıdır. “Ütopya” adlı eserinde, ideal düzeni anlatır. Kurulacak sosyal ve ekonomik düzende amaç, tüm halkın mutlu olmasını sağlamaktır. Ancak mutluluk, bireysel bir olgu değildir. İnsanın mutluluğu ancak toplum mutluluğu ile sağlanabilir. Eşitlik ilkesinin sağlanması, bu mutluluğa ulaşmayı mümkün kılacaktır ancak mülk tekel ve mutlaksa bu eşitlik kurulamaz. Bu nedenle Ütopya’da özel mülkiyet yerine, toprakların, evlerin, iş yerlerinin herkese ait olduğu bir düzen söz konusudur. Para yoktur ve herkes sırayla her işte çalışır. 6 saat çalışma toplum için yeterli olacaktır ve tüketim ihtiyaca yönelik

gerçekleştirilecektir. Silahla yakalanan savaş suçluları, ağır suç işleyen Ütopyalılar, köle olarak basit işlerde çalıştırılacaklardır. Ütopya’da insanların anlayamayacağı kadar karmaşık ya da okuyamayacağı kadar çok yasa yoktur (Göze, 2000: 116-123; Ağaoğulları, 2013: 364).

1.1.1.6.3 Thomas Hobbes

İnsanı diğer canlılardan ayıran özellik, akli, muhakeme yeteneği, bilim merakı ve dini inanışlara sahip oluşudur. Doğanın insanları eşit yaratmış oluşu, bu nedenle aynı şeye sahip olma arzusunda olan insanlar sonuçta diğerini ortadan kaldırma ya da ona hükmetme çabası içerisine girecektir (“Homo homini lupus- insan, insanın kurdudur” diyerek insanların diğer insanlara hükmetme, karşısındakini ortadan kaldırma çabalarına vurgu yapmaktadır). Rekabet, güvensizlik, herkesten üstün olma tutkusu insanların mücadele etmesine sebep olur. Herkesin, herkesle, herkese karşı olan bu savaşı savaşıma iradesinin sonucu olarak süreklidir. Böyle bir ortamda adalet, mülkiyet gibi kavramlar da söz konusu olamaz. Yok olma tehlikesi ile karşı karşıya olan insanın akli ve tutkuları ile barış yoluna gider ve diğer insanlarla anlaşma yolunu seçer. Bu anlaşmanın koşulları doğal yasalar olarak belirlenir. Ancak insanın doğası bu anlaşmaya uymasını zorlaştırır. Anlaşmaya uyulması konusunda onu zorlayacak, yeri geldiği zaman cezalandıracak, korkulmasını sağlayacak olan işte, devlettir, Leviathan’dır. Göze, (2000: 133-134) Leviathan’ın, insan yapımı yapay bir yaratık olduğunu belirtmektedir. Bu yaratık; devlettir. İnsanları korumak ve savunmak amacıyla oluşturulmuştur. Üstün egemen güç ruhunu, yargı yürütme görevlerini yerine getiren görevliler de yapay eklemelerini oluştururlar. Yaratığın sinir sistemi, ödüllendirme ve cezalandırma mekanizmalarıdır. Yasalar yaratığın aklını oluşturur. Sağlığı toplumun uyumuna bağlıdır. Kargaşa hastalanmasına, iç savaş ölmesine neden olur. İnsanlar, Leviathan’ı da aralarında yaptıkları sözleşme ile kurarlar. İnsanların her şey üzerinde sahip oldukları mutlak nitelikteki hakları böylece bir kişiye ya da meclise devredilmiş olur. Kendilerini sözleşme ile tek güce bağlayan insanların aksine Leviathan hiçbir şey ile bağlı değildir. Artık devlet biçimi bile insanlarca değiştirilemeyecek durumdadır. Egemen güç sözleşme ile bağlı değildir, aykırı davrandığı ileri sürülemez. Adalete aykırı davrandığı şikayetinde bulunulamaz, cezalandırılmaz, öldürülemez. Barışı ve güvenliği kurma konusunda egemen güç olarak gereken tüm önlemleri alma konusunda serbesttir. Mülkiyet hakkının dağıtımını devlet tarafından yapılacaktır, yasaları yapan, kaldıran, değiştiren egemen güçtür ancak kendisi bu yasalarla bağlı değildir (Göze, 2000: 133-141, Ağaoğulları, 2013: 433,436,439,442; Şenel, 1999:326).

Otorite mutlak değilse, yıkıcı doktrinlerin sebep olduğu karmaşalar, egemen gücün yasalara tabi oluşu, kişilerin mutlak mülkiyet hakkına sahip olması, egemen gücün bölünebilir

nitelikte olması, siyasal ve dini iktidar arası ilişkilerin yanlış değerlendirilmesi gibi nedenler devletin sona ermesine sebep olabilir (Göze, 2000: 143-144).

Egemen güç tek kişideyse monarşi, herkes meclise girebiliyorsa demokrasi, ayrıcalıklı kişilerin meclise girme hakkı varsa devlet biçimi aristokrasidir. Hobbes, sadece 3 devlet biçiminin olduğunu, zorbalık, oligarşi vs şeklinde adlandırılan yönetimlerin sadece bu 3 yönetimi sevmeyen insanların farklı adlandırmaları olduğunu ileri sürmüştür (Göze, 2000: 144).

1.1.1.6.4 John Locke

Locke, liberal devlet düzeninin öncüsü olarak kabul edilmektedir. İnsan, toplum içinde yaşamak zorundadır, tek başına yaşayacak şekilde yaratılmamıştır. Sosyal yaratık olarak ele alınan insan, doğuştan eşit ve özgür bir yapıdadır. Ancak bu özgürlük doğal yasanın belirlediği sınırlar içerisinde kalmalıdır. Doğal yasa insanlara diğer insanların hayatına, özgürlüğüne ve malına saygılı olmayı emreder (Göze, 2000: 154-155; Ağaoğulları, 2013: 485).

Doğal yasaya uymayanları herkesin cezalandırma hakkı vardır ancak bu hakkın kullanılması durumunda bir savaş durumu yaşanır. Bu nedenle insanlar bir anlaşma ile anlaşmazlıkları çözmek, suçluları cezalandırmak için siyasal toplum haline geçerek, haklarını siyasal iktidara verirler. Böylece, insan iradesine dayanan meşru yönetim ortaya çıkmış olur (Göze, 2000: 156-157; Şenel, 1999:340; Ağaoğulları, 2013: 493-494).

İktidarı kuran insanların temel hedefleri can güvenliğinin sağlanması ve mülkiyet hakkının korunmasıdır. Bu hedef siyasal iktidarın kurulma nedeni olacaktır (Göze, 2000: 158; Şenel, 1999: 342).

Yönetim biçimi yasama gücünü elinde bulunduranlar tarafından belirlenir, toplum bu görevi üstlenirse demokrasi, azınlık ve onların mirasçıları yasama yetkisini kullanırsa oligarşi, tek kişi kullanırsa monarşi söz konusu olur, bu tek kişinin daha sonraki varisleri düzeni devam ettirirse irsi monarşi, tek kişinin ölümünden sonra yerini alacak kişi seçimle gelirse seçimli monarşi olur. Toplum bu yönetimlerin yanı sıra karma yönetimler de oluşturabilir (Göze, 2000: 159; Ağaoğulları, 2013:498).

Siyasal iktidar içinde yasama, yürütme ve konfederatif güçler vardır. Yasama gücü toplumun ve toplumda yaşayanların varlıklarının korunması için devlet güçlerinin nasıl kullanılması gerektiğini belirleyen iktidardır. Bu nedenle ilk iş, yasama gücünün kurulmasıdır (Göze, 2000: 159; Ağaoğulları, 2013: 499-501).

Yasa yapanın, kendilerini yasadan üstün görmesine ve uygulama yoluna gitmemelerini engellemek için bu gücün yaptığı yasaları uygulayacak bir yürütme gücüne ihtiyaç vardır. Savaş ve barışa karar verme, diğer devletlerle ilişkiler kurma, uzlaşmalar yapma yetkileri ise “konfederatif” adlı güce aittir. Locke, yürütme ve konfederatif güçlerin, yasama gücüne tabi olduğunu söylemektedir (Göze, 2000: 162).

Locke’a göre siyasal iktidar gücünü kullanacak kişiyi belirlemede belirli kural ve yasalar vardır. Belirli bu yasalara ve kurallara ayrıklı şekilde emretme gücüne sahip olan kişi ya da kişiler, iktidarı gaspetmiş olurlar. İktidarı gaspetmiş bu kişilerin halkın kendilerine itaat etmesini beklememesi gerekir. Böyle bir yönetim Locke’a göre gayrimeşrudur. “İnsanlar doğa durumunda özgür, eşit ve bağımsızdır, kimse bunlardan mahrum bırakılamaz ve kimse kendi rızası olmaksızın başkasının siyasal iktidarına tabi kılınmaz” (Ağaoğulları, 2013: 496). Halkın yararına değil de kendi yararına iktidarı kullanan kişi, zorbadır. Yasaların bittiği yerde zorbalık başlar, bu nedenle zorbalık sadece monarşilerde değil tüm yönetimlerde görülebilecek bir olgudur. Bu kişilerin durdurulması gerekir (Göze, 2000: 163).

Buradan anlaşılan, yönetici amirlerine karşı gelinebileceğidir. Ancak herkesin keyfi bir şekilde bu yolu tercih etmesi kaçınılmaz olarak toplumun sonunu getirecektir. Bu nedenle Locke, sadece haklı ve meşru olmayan kuvvete ve şiddete karşı cevap verilebileceğini belirtmektedir (Göze, 2000: 164; Ağaoğulları, 2013: 502-503).

Kişi eğer yasal yollarla zararının karşılığını alabiliyorsa ve bu durum yerine kuvveti tercih ediyorsa haksız duruma düşecektir. Yine konunun önemsiz oluşu da harekete geçilmemesini gerektiren bir durumdur. Halkın tümünü ilgilendirmeyen bir konuda karmaşa çıkartmak boşuna hükümeti sarsmaktır (Göze, 2000: 165). Ancak toplumun önemli kısmının mal ve özgürlüğünün tehlikede olduğu düşünülürse direnme hakkı söz konusudur. Locke’a göre insanın emeğinin yarattığı değerler onun özel mülkiyetidir ancak bu mülkiyet ihtiyacı ile sınırlıdır. İhtiyacımdan fazlasına sahip olan kişi başkasının hakkını gaspediyordur (Göze, 2000: 166). Ancak para ve altın gibi değerlerin ortaya çıkışı ile insanların bozulmadan ihtiyaçlarından fazla mala sahip olmaları olası hale gelmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak da insanlar istedikleri kadar değere sahip olabilecek duruma gelmişlerdir (Göze, 2000: 167).

Siyasal toplum, yabancı güçlerin istilası ile yıkılır, yönetimlerin yıkılması içinse farklı iç karışıklıklar söz konusudur. Yasama iktidarının bozulması bu nedenlerden biridir. Çünkü Locke’a göre siyasal toplumun ruhu yasama iktidarındır ve bu güç bozulursa toplum dağılır ve ölür. Bir başka neden yasama veya yürütme erkinin verilen yetkilere aykırı olacak şekilde davranmalarındır (Göze, 2000: 168-169; Şenel, 1999: 344-345).

1.1.1.7 17.Yüzyıl

1.1.1.7.1 Montesquieu

Montesquieu'ya göre cumhuriyet, monarşi veya despotizm (zorbalık) olmak üzere 3 farklı yönetim vardır. Halkın tamamının ya da bir kısmının egemen güce sahip olduğu yönetim biçimi cumhuriyettir. Halkın hepsi bu gücü elinde bulundurursa demokrasi, bir kısmı bulundurursa aristokrasi olacaktır. Tek kişinin yasalara uygun yönetimi monarşi, yasalara uymadan tek kişinin yönetimi ise despotizmdir. Her yönetimin varlığını sağlayan bir ilkesi vardır. Demokrasinin ilkesi, yurt sevgisini, kişisel çıkarlardan çok yurt çıkarlarını üstün tutmayı, bencillikten, hırstan, açgözlülükten fedakarlığı yasalara saygılı olmayı içeren siyasal erdemdir. Yasalara saygı biterse, demokrasi de biter. Demokrasiyi siyasal erdem ayakta tutar (Göze, 2000: 181; Ağaoğulları, 2013: 551-553; Şenel, 1999: 354).

Demokraside emir alan ve emir veren eşittir. Eşitliğin aşırı hale gelmesi, egemen gücü kullanmak için seçtiğiyle eşit olmak istemesi siyasi erdemi bozacaktır. Bu durum da demokrasinin sonunu getirecektir (Göze, 2000: 182).

Aristokraside de siyasal erdem söz konusudur ancak aristokraside azınlığın çoğunluğu ezmemesi için siyasal erdem yanı sıra ölçülü hareket etme de söz konusu olmalıdır. Bu ilke aristokraside demokrasideki eşitlik ilkesinin yerini tutmaktadır. Servetler arası farklılık, ölçülü hareket etme ilkesi sayesinde siyasal erdemini gerçekleştirmesini engellemeyecektir. Bu ilke ile yasalar insanları ölçülü olmaya zorlayacak ve yönetimin getirdiği eşitsizlik dengelenecektir (Göze, 2000: 183; Ağaoğulları, 2013: 547).

Demokrasi ve aristokrasinin yani cumhuriyet yönetimlerin küçük ülkelerde başarılı olma şansı daha yüksektir. Büyük ülkelerde büyük servetlerin oluşu ölçülü davranma ilkesinin ihlaline yol açacaktır (Göze, 2000: 184).

Monarşinin ilkesi, servettir. Siyasal erdem yerini monarşide yasalara bırakmıştır. hırs, cumhuriyette zararlıdır monarşide ise yönetime can verir. Bireyler, hırsıyla kendi durumlarını koruyup ayrıcalıklarını geliştirme çabasına girerken, bu durum ayrıcalıklara dayanan monarşinin yararına olur. Bu nedenle monarşiler, ayrıcalıkların kaldırılması ile son bulur. Zorbalıkta ilke, korkudur. Zorbaya tartışmasız, sorgusuz, sualsiz itaat edilmelidir. Sadece dini yasalara aykırı olan emirlere itaat edilmez. Zorbalıkta yurttaş değil, köle ruhlu insan yetiştirme amacı vardır. Zorbalıkta yasalar da yoktur, yasalara gerek de yoktur (Göze, 2000: 183-186; Ağaoğulları, 2013:547).

Montesquieu'ya göre özgürlük, yasaların izin verdiğini yapabilmek, izin verdiğini yapamama, izin vermediğini yapmaya zorlanmama, izin verdiğini yapmaktan engellenmemektedir (Göze, 2000: 187).

Devlet içerisinde yasama, yürütme ve yargı erkleri vardır. Bu 3 iktidar tek elde toplanmamalıdır, yoksa her şey sona erer. Tek elde toplanan bir yerde özgürlükten söz edilemez. Yasama, özgür bir siyasal toplumun doğal sonucu olarak halkın elinde olmalıdır. Ancak devletin büyüklüğü bu duruma engeldir, o nedenle bu erk, halk temsilcileri aracılığıyla kullanılacak, yasama erki de yasaları yapıp denetleyecektir. Montesquie, bir de toplumdaki ayrıcalıklı konumlarıyla orantılı olacak şekilde halk temsilcileri yanına soylular meclisini önermektedir. Böylece kararlar görüşleri farklı 2 meclis tarafından alınacak, ancak halkın çıkarları ile kendi çıkarları çatışabileceği noktada ikinci meclisin karar almasını kısıtlanabilecektir. Yürütme, kralda olmalıdır. Kral da olmazsa yasama içinden birkaç kişiye bu erk teslim edilmelidir. Bu durumda iki iktidarın birleşmesi sonucu doğar ki bu durum özgürlükler açısından sakıncalı bir durumdur (Göze, 2000: 188-189; Ağaoğulları, 2013: 559-560).

1.1.1.7.2 J.J.Rousseau

İnsanlar, tek kişinin yapabileceği, başkalarına ihtiyaç duymadan yaşayabilecekleri özgür, sağlıklı ve mutlu bir yaşam sürdürmüşlerdir. Ancak başka insana ihtiyaç duyup, kendilerine yetecek besin, araç ve gereçten fazlasına sahip olma düşüncesinin yerleşmesi ile bu eşitlik bozulmuştur. Özel mülkiyetin de işin içine dahil olmasıyla kölelik ve felaketler gelmiştir (Göze, 2000: 197-198; Şenel, 1999: 358-358-59; Ağaoğulları, 2013: 576).

Yeni doğan bu yeni düzene karmaşa hakimdir. Bu duruma son vermek için insanlar kural koyma yoluna giderek, gücü üstün bir iktidarda toplama yolunu seçmişlerdir. Ki bu durum Rousseau için özgürlüklerin güvence altına alınması yanlısamalası altında köleliğe doğru koşuştur (Göze, 2000: 198-199).

Sonuç olarak, zayıfların engellerini arttıran, varlıkların güçlerini arttıran doğal özgürlükleri tamamen yok eden, mülkiyet ve eşitsizliği temelli hale getiren toplumun ve yasaların temeli bu durumdur. Yönetimler kurulurken, yönetim biçimleri arasındaki farklılığın kaynağı insanların sahip oldukları farklılıklardır. Kudret, erdem, zenginlik gibi vasıflarda yükselen kişi yönetici olduğu zaman monarşi, kendi aralarında görece eşit olan bir azınlık yönetimi ele geçirirse aristokrasi, doğal yaşamdan fazla uzaklaşmamış, aralarında önemli farklılıklar bulunmayanlar yönetime sahipse demokrasi söz konusu olur (Göze, 2000: 199).

Rousseau'ya göre meşru otoritenin kaynağı ancak sözleşme olabilir. Fakat sözleşmede önemli olan, insanların sözleşmede özgürlüklerinden vazgeçmemesidir. Toplumda mallar ve bireyler ortak güç tarafından korunsun, herkes herkesle birleştiği halde kendi efendisi olmaya devam edip özgürlüğünü korusun. Bunu sağlamak için bireyler kayıtsız şartsız kendilerini topluma bağlamalı kimse bir şey isteyememe durumunda olmalıdır. Tüm herkes varlığını ve gücünü genel iradenin yönetimi altına koyup her üye bütünü bölünmez parçası olarak kabul edilmeli, bu duruma boyun eğmek istemeyen de zorlanmalıdır. Genel irade devredilemez, egemenlik temsil edilemez. İrade temsil edilemez. Halk, kendisine temsilci seçerse köle durumuna düşmüş olur. Egemenlik bölünemez. Genel irade her zaman haklıdır, doğru yoldadır ve kamu yararına yöneliktir. Sosyal sözleşme ile oluşan sosyal bütün üzerinde mutlak bir iktidar vardır ve bu iktidar, egemenliktir (Göze, 2000: 201-204; Ağaoğulları, 2013:583-585; Şenel, 1999:362,364).

Rousseau'ya göre yasama halka aittir. Egemen varlığını ve bütünlüğünü halkın hepsi ifade eder, her yurttaş egemen gücün bir parçasına sahiptir. Hükümet, egemen gücün sadece aracıdır. Hükümet, egemen toplum ve yurttaş arasında onların ilişkilerini düzenleyen, özgürlüklerini koruyan, yasaları uygulayan bir bütündür. Yöneticiler, halk adına, kendilerine verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Yönetim biçimleri bu yönetici sayılarına göre belirlenir. Halkın tümü ya da bir bölümüne egemen toplum görev vermişse bu yönetim biçimi demokrasidir. Bir azınlık elindeyse aristokrasi, tek bir kişiye aitse aristokrasi ortaya çıkar (Göze, 2000: 206-207; Ağaoğulları, 2013: 592-293).

Bunun yanı sıra karma yönetimler oluşturulması da olasıdır. Büyük devletler için monarşi, orta büyüklüklerdeki devletler için aristokrasi, küçük devletler için demokrasi uygundur (Göze, 2000: 207).

Rousseau'ya göre mükemmel yönetim biçimi olan demokrasi ancak tanrıların toplumunda uygulanabilir. Egemen toplumun ve yöneticinin aynı oluşu hükümsüz hükümet sonucunu doğurur. Yurttaş, tehlikelerle dolu olan bu özgürlük yerine köleliğin rahatlığını tercih edecektir. Çünkü demokrasi savaşa ve iç karışıklığa en açık yönetim şeklidir (Göze, 2000: 208).

Yönetimler, yönetim kadrosunun daralması ve devletin dağılması sonucunda bozulur. Yöneticiler, yasalara aykırı hareket ederlerse ya da beraber kullanılması gereken güçleri tek başlarına kullanma yoluna giderlerse devlet dağılır. Rousseau'ya göre siyasal yapı da tıpkı insan vücudu gibi doğduğu andan itibaren ölmeye başlar ancak en iyi yönetimi gerçekleştirerek bu süreyi uzatmak mümkündür. Devletin kalbi yasama gücüdür. Bu nedenle devlet, yasama gücü ile yaşar (Göze, 2000: 211-212).

1.1.1.8 Fransız İhtilali

Monarşinin aşırı bir hal alması, Fransız Devrimi'nin kökeni sayılabilir. Kralın ilahi hukuktan gelen hakları ve üretici olmayan soylular ile kilisenin işbirliğine girerek haklarını despotik bir şekilde kullanıyor olması, ağır feodal yükümlülükler, köylülerin ekonomik olarak çökmesine sebep oluyor, ayaklanmaların arkası kesilmiyordu. Fransız İhtilalinde halkın mutlak monarşiyi 14 Temmuz 1789 tarihinde ayaklanarak yıkması, en çok burjuvazinin işine yaramıştır ve yasaların kendi konumlarını güçlendirir şekilde yapılmasını sağlamıştır. İhtilalin sonucu, 19.yüzyıl boyunca liberalizmin en önemli belgesi sayılıp eski rejimin ölüm fermanı olarak görülen İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi yayınlandı. İnsanların özgürlüğü, yasalar önünde eşitlik, söz ve basın özgürlüğü, özel mülkiyetin dokunulmazlığı, vergide dengeli dağılım gibi maddeler bu bildiri içerisinde yer almıştır (Sander, 2013: 161-164; Yeliseyeva, 2010: 52,60,62; Göze, 2000: 544-547).

1.1.1.9 Sanayi Devrimi ve Bir Bilim Olarak “Yönetim”

19.yüzyıl ile doğa bilimlerindeki gelişmeler ve buluşlar, üretime yansımış, Avrupa'daki devletlerin ekonomik refahı artan üretimle beraber yükselmiştir. Yeni buluşların üretime uygulanması ve en önemli buluş olan buharlı makine, endüstrinin makineleşmesi sonucunu doğurarak Avrupa sermaye birikimini arttırarak endüstri devrimini oluşturmuştur. Fabrikalar bu dönemin yükselen kurumları olmuştur(Sander, 2013: 208-210).

Büyüyen yapıların bir sonucu olarak, sermaye sahipliği ve yöneticilik ayrılmış, bu durum yönetici sınıf olarak başka bir sınıfın doğmasına sebep olmuştur. Ortaya çıkan bu yeni sınıf ile de yönetici vasıflarının değişmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Sayıca fazla ancak daha vasıflı ve kaliteli yönetici ihtiyacı kendisini göstermiştir. Çıraklıktan yetişme vakit alan ve verimli olmayan bir anlayış olduğu için, tekniklerle geliştirilen, yönetimin eğitim ve öğretim ile kazanılmasına yönelik bir bilimsel bilgi birikimi ihtiyacı kendisini hissettirir hale gelmiştir. Bu ihtiyaca cevap vermeye yönelik çalışmalar yapılmışsa da bilimsel yönetimin, yönetim düşüncesinin incelenmesi ve örgütsel sorunlarda kullanımı 19.yüzyıl sonlarına dek gecikmiştir(Baransel, 1979: 105-107).

Eğitim düzeyi yüksek, konusunda uzman personel sayısının artışı, devamında sendika ve çıkar gruplarının da bu sürece eklenmesi sonucunu doğurmuştur. Devletin bu gruplar üzerinde kontrollerini ve sınırlamalarını arttırma çabaları karşısında gruplar da daha demokratik istemlerde bulunmaya başlamışlardır. Tüm bu oluşumlar ve hızla karmaşıklaşan yapılar, yönetimin daha zor hale gelmesine yol açmıştır. Bu da yönetim teorilerinin daha önemli bir konuma yükselmesini sağlamıştır(Baransel, 1979; 7)

1.2 Yönetim Bilimi

Sistemik bilgi topluluğu niteliği taşıyan yönetim bilimi, 20.yüzyıla ait olmasına rağmen, insanlar arasında gruplaşmayı ve koordinasyonu oluşturmayı amaçlayan yönetim faaliyetleri, toplumsal hayatın kendisi kadar eskiye dayanmaktadır. İnsan yaşamıyla birlikte, yönetim olgusu kendisini geliştirmiş, tecrübelerle birlikte hızla ilerlemiştir. Sistemik bilgilerin yığılması sonucunda da yönetim, bir bilim dalı olarak 20.yüzyılda kendisini ortaya koymaya başlamıştır (Baransel, 1979 :5).

İnsanlar, tek başlarına başaramadıkları amaçlarına ulaşmak için, başardıklarını da daha verimli bir şekilde gerçekleştirebilmek için yüzyıllardır sosyal bir araç ve bulgu sosyal bir araç ve bulgu olan örgütleri kullanmışlardır. Doğaya ve düşmana karşı savunmak, güçlenmek, iktisadi, siyasi, sosyal amaçlara ulaşmak amacıyla insanlar sürekli örgütlenmişlerdir. Bunun yanında modern yaşam içerisinde eğitim, sağlık, çalışma, boş zaman aktiviteleri söz konusu olduğunda da örgütler sahneye çıkmaktadır. Toplum bilimciler bu durumun insan hayatındaki yerini belirtmek amacıyla günümüz modern toplumunu “örgütsel toplum” olarak tanımlamaktadırlar. Ancak bir araç olan örgütlerin elbette amaçlarına ulaşmada etkili olabilmelerinin tek yolu etkin bir yönetime bağlıdır. Bu nedenle yönetim düşünceleri, bilgi birikimlerini örgütlerin daha etkili yönetilmesi amacıyla kullanmaya çalışmaktadırlar. (Baransel, 1979: 23-24)

Yönetime dair birçok tanım yapılmaktadır.Yönetim, örgüt içerisinde ortaya koyulan amaca ulaşmak için insanlar arasında işbirliğine ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetleri kapsamaktadır. Yani yönetim planlama, örgütleme, koordinasyon, kontrol evrelerinden oluşmaktadır(Baransel, 1979: 26).

Yönetim düşüncesi, insanlık tarihi kadar eskilere dayanmaktadır. Örgütlerden, destanlara, din kitaplarına dek toplumsal hayatın her döneminde yönetim düşüncesinin yer aldığına dair kanıt olabilecek örnekler yer almaktadır. Tarihsel anıtların (örn. Çin Seddi, piramitler) yapımında bile yönetimin yer aldığı tartışılmaz bir gerçektir. Geçmiş dönemlerde hatta milattan önce bile kendisine yer bulan bu düşünce Sanayi Devrimi'ne dek kuramsal bir çerçeve çizememekte, belli kural ve usuller çerçevesinde değil, devlet adamlarına, imparatorlara verilen öğütlerde, filozofların fikirlerinde yer almaktadır. Ayrıca bu örgütlerde metafizik açıklamalar da yer aldığı için yönetim bir felsefe niteliği taşımak zorunda kalmıştır. Bunun yanı sıra yönetim sadece devlet, ordu, dini kurumlar gibi büyük çaplı, belirli alanlarda sınırlı kalmıştır. Zamanın ileri medeniyetlerinden Babil, Sümer, Eski Mısır. Çin, Yunan, Roma gibi medeniyetler yönetim alanında da önemli düzeye ulaşmışlardır. Buna göre medeniyet ve yönetim düşüncesinin gelişiminin etkileşim içerisinde olduğunu söylemek

yanlış olmayacaktır. Bu durum Sanayi Devrimi sonrasında ise kendisini iktisadi gelişme-yönetim düşüncesinin gelişimi ilişkisine bırakacaktır(Baranse1, 1979: 102-103)

1.2.1 Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi, bir disiplin olarak 16. ve 17. Yüzyıllarda Almanya ve Fransa'da mutlakiyetçi yönetimlerin çıkışı ile incelenmeye başlanmıştır. Ekonomik ve askeri gelişmenin devlet tarafından sağlanacağı düşüncesi ile çalışmalar, devletin nasıl yönetileceği konusuna yönelmiştir. Bu doğrultuda, 1727 yılında 1.Fredrich, "kameral bilim kürsüleri"nin açıldığını duyurmuştur. "Yönetim Bilimi" anlamına gelen "kameralien" kelimesinden türetilen kameralizm, amaç olarak devlet yönetimine yetişmiş insan gücü kazandırmayı belirlemiştir. Kameralizme göre devlet, prens tarafından yönetilen büyük bir ailedir. Devlet, prensin mülküdr ve prens ile devletin menfaatleri birdir. Toplumsal refah kameralizme göre güçlü bir devlet anlayışı ile sağlanabilir(Kalfa, 2011: 406; Demir ve Yavaş, 2015: 97; Saklı, 2011: 102). Bu bağlamda kameralizm, "*merkezi yönetimin otoritesini arttırmak amacıyla ortaya atılmış devlet yönetimi bilgisi, tekniği yöntemi*" olarak tanımlanabilir(Demir ve Yavaş, 2015: 97).

Fransız Devrimi ile yaşanan gelişmeler, kamu yönetimi alanında da kendisini hissettirmiş, yönetim bilimleri Kıta Avrupası'nda yerini almıştır. Liberal devlet anlayışının getirdiği, devletin hak ve özgürlükleri koruması gerektiğine olan inanç ile hak ve özgürlükler anayasayalarla korunmaya çalışılmıştır. Kıta Avrupası'nda böylece hukuksal yaklaşım kendisini göstermiştir. Hukuksal yaklaşım ile güçlü devlet anlayışı yerini vatandaşların hak ve özgürlüklerinin ön plana çıkarıldığı bir anlayışa bırakmıştır (Kalfa, 2011: 406).

1812 tarihinde Bonnin, "Kamu Yönetiminin İlkeleri" adıyla 3 ciltlik bir eser yayınlamıştır. Kitapta, kişinin toplumla ilişkisi bilim olarak ele alınmış, kamu yönetimi sosyal bilimlerle bir bütün olarak düşünölmüştür. Bonnin, böylece "kamu yönetimi" kavramını kullanarak, kamu yönetimi disiplininin temellerini atmıştır (Kalfa, 2011: 406; Saklı, 2011: 103).

Birçok düşünür için bilim dalı olarak kamu yönetiminin ele alınması 1887'de yayınlanan Woodrow Wilson'ın "İdarenin İncelenmesi" adlı makalesi ile olmuştur. Wilson, makalesinde yönetim bilimini siyaset ve hukuktan ayrı ele almaya çalışmıştır. Wilson, eserinde kamu yönetiminin liyakat ilkesi bağlamında uzmanlardan oluşan bir yönetim aygıtı olduğunu belirtmiştir (Demir ve Yavaş, 2015: 407).

1930'lara dek Wilson ile başlayan bu süreç klasik (geleneksel) yönetim anlayışını oluşturmakta, Wilson'ın başlattığı kamu yönetimini özerk bir yönetim haline getirme çabası, klasik yönetim düşünürleri tarafından tamamlanmaktadır (Kalfa, 2011: 407).

1.2.1.1 Klasik (Geleneksel) Yönetim

Örgütlerin büyümeleri ve karmaşık bir hal almaları, yönetimlerin daha zor bir hale gelmesine yol açmıştır. Çözüm, maliyetleri düşürecek, etkinlik ve verimlilik yaratacak yeni yollar bulma çabasından geçmektedir. Klasik yönetim anlayışı, böyle bir dönemin ürünüdür işte (Bolat vd., 2009: 25-26).

Tüketen insanların ihtiyaçları için örgütler daha fazla üretmişler, bunun sonucunda da yönetim sistemlerini değiştirmişlerdir. Mevcut yönetimlerin yeterli olmayışının sonucunda beklentilere ilk cevap veren klasik yönetim olmuştur (Özer, 2012: 50)

Klasik yönetimin ortaya çıktığı dönemde yönetimde rasyonellik, iş bölümü, hiyerarşi gibi belirli kurallar göze çarpmaktaydı. Temel değerler olarak ise klasik yönetim, verimlilik, sorumluluk, etkinlik, akılcılık gibi argümanları kabul etmiştir. Yönetimin amacı "zaman ve uyum etütleri, personel yönetimi, bütçeleme gibi teknikler aracılığıyla verimliliği sağlamak" şeklinde gösterilmiştir. Bu amaç gerçekleştirilirken işin incelenmesi, belirli işler için en iyi araç gerecin bulunması için araçların standartlaştırılması, iş için uygun çalışanların seçilmesi ve eğitilmesi, üretimde ortaya koyulan performansa göre ücretlendirme yapılması, her aşamada denetimin ve planlamanın aksatılmaması gerekmektedir. Burada ortaya koyulan temel düşünce, örgütün tıpkı işi yapan mekanik bir araç gibi, belli ilke ve kurullarla kurulup işlenebileceğinin kabul görmesidir. Klasik yönetimde, bilimsel teknikler sürece dahil edilmiş, disiplin, nesnellik, rasyonellik çerçevesinde yönetim kurulmaya çalışılmıştır. Klasik yönetime göre ekonomik özendiriciler ile çalışanların daha verimli olabileceği açıklanmış, bu amaçla zaman ve hareket etütleri, hareketlerin kaldırdığı iş gücü ve yoğunlukla verim arasındaki ilişki ele alınmıştır. Klasik yönetim düşüncesinde yönetici, biçimsel bir örgüt kurup bu örgütün yönetilmesini rasyonel bir şekilde sağlayacak ilkeleri ortaya koymaktadır. Böylece pratikte amaç etkinliğin ve verimliliğin sağlanması olmaktadır. Klasik yönetim anlayışında bazı farklılıklar olsa da örgütler arasında ve yaşanan süreçlerde belli benzerlikler de söz konusudur. Bu benzerlikler tahlil edilerek belirli evrensel ilkeler benimsenebilir ve bunlar sezgi ve tecrübeyle edinilen geleneksel inanışlar yerine kullanılabilir. Örgüt içerisinde üyelerin işleyiş etkisi yoktur, veri olarak kabul edilmektedirler(Özer, 2012: 50-52; Baransel, 1979: 192-193).

İnsanlar rasyoneldir, yönetimce akılcı davranış önemlidir, üst rehberliği olmadan üyeler pozisyonların gerektirdiği ilişkileri yönetemezler, eğer sınırlar belirlenmezse insanlar sınırların ve görevlerin dışına çıkarlar. Faaliyetlerin tahmini, görevlerin önceden belirlenmesi mümkündür, subjektiflik değil objektiflik esastır, yönetimde gayrişahsılık olmalıdır, koordinasyon üst kademelerce gerçekleştirilmelidir. Uzmanlaşma, verimliliği artırır, yetki yukarıdan aşağıya gitmektedir. Yönetim fonksiyonları evrenseldir, kişisel ve çevresel etkiler bu fonksiyonları etkilemezler(Baransel, 1979: 195-196).

1.2.1.1.1 Bilimsel Yönetim

Üretimi artırma ihtiyacı, bilimsel yönetimin doğuş sebebi olmuştur. Üretim tekniklerinin yaşanan gelişmelere ayak uyduramayışı çalışmaların bu alana yönelmesine yol açmıştır (Bolat vd., 2009: 26).

Bilimsel yöntem araştırmacıları , üretim faaliyetlerinde israf ve kayıpları önlemek, verimliliği arttırmak, bu nedenle üretim ve yönetim faaliyetlerini bilimsel çerçevede ele alarak uygulamaların da bu bağlamda bilimsel esaslara dayanması gerektiğini belirtmişlerdir. (F.W.Taylor, F.Gilberth, H.L.Gantt, H.Emerson vd.) Bu nedenle standart iş usulleri geliştirmiş, işleri basitleştirmiş, uzmanlaşma fikrini önerip, planlama ve programlara görevlerinin yönetime ait olmasını benimsemişlerdir. Ayrıca işçilere teşvik primi vererek, işin yapımının daha verimli olmasını sağlamaya çalışmışlardır (Baransel, 1979: 12).

1.2.1.1.1.1 Frederick W. Taylor

Taylor, örgüt içerisinde sistematik bir yönetimin oluşturulması ve çalışanların doğru yönetilmeleri ile kapasitelerinin altında çalışan işçilerin verimliliklerinin artırılacağına inanmaktaydı. Yönetimin yanlış ve eksik yapısı, Taylor tarafından çalışanların verimsizliğinin en büyük nedeni olarak görülmekteydi (Bolat vd., 2009: 27).

Bir işçinin günde yapabileceği maksimum işi saptama amacıyla çalışan Taylor, bu amaca yönelik olarak fabrikalarda araştırmalar yapmış, on veya on beş kişiden oluşan işçi gruplarının çalışmalarını gözlemlemiştir. İşçilerin işi yaparken harcadıkları zamanı, el ve kol hareketlerini saniye sayacı ile belirlemeye çalışmıştır. İncelemede, faydasız ve gereksiz hareketleri belirlemeye çalışmıştır. Böylece bu hareketleri ve boşa geçen zamanı kaldırarak işin en verimli şekilde yapılması için nelerin gerekli olduğunu saptamıştır. İş örgütlenmesi ile çalışanların verimi düşük olan işçilere göre daha fazla ücret almaları gerektiğini belirtmiştir. İşlerin ayrıntılı şekilde analiz edilmesini, işi yapanın ve planlayanın ayrılması gerektiğini söylemiştir. Taylor, insan ve iş arasındaki fiziksel ve ruhsal ilişkiler üzerinde çalışmalar

yapmıştır. Daha önce basit bir iş için haddinden fazla zaman harcayan işçi yerine, ilkeleri belirleyerek en az zamanda en çok iş yapılmasını olanaklı kılmaya çalışmıştır. Sonuç olarak işveren de bu sayede aynı zaman ve aynı fiyatla daha fazla ürün elde etme olanağı bulacaktır (Hodgetts, 1999: 38; Özer, 2007: 19-20).

Taylor, yaptığı çalışmalar ile 4 temel ilke ortaya koymuştur.

- *En iyi tek yol:* Geleneksel metotlar bir yana bırakılarak modern teknikler kullanılmalıdır. Bu bakımdan örgüt içerisinde amacın gerçekleştirilmesi için en iyi tek yol bulunmalıdır.
- *İş görenler bilimsel tekniklerle seçilmeli:* Çalışanların kendilerine en uygun olan işi seçmelerini, örgüte en verimli olacakları alanda çalışabilmeleri için, işe alımların bilimsel yöntemler bağlamında yapılması şarttır.
- *Örgütlenme:* Taylor, parça başına ücret sistemi ile çalışanların daha verimli olacaklarını, finansal olarak güdülenen çalışanların üretimlerini arttıracaklarını düşünmektedir.
- *İş bölümü:* Örgüt içerisinde çalışan ve yönetim ayrımı yapılmalı, bu ayrıma uygun olarak yönetsel görevler yöneticilere bırakılmalıdır. Böylece çalışanlar gündelik işlerle uğraşırken planlama, hazırlık, kontrol, denetim işleri yöneticiler tarafından yerine getirilecektir (Bolat vd.,2009:28-29).

1.2.1.1.1.2 Frank ve Lillian Gilbreth

Frank Gilbreth, çalışmalarında tuğla işçilerini gözlemlemiştir. Yapılan çalışmada, işin daha az emek ve zaman harcanarak yapılmasının yollarını belirlemiş ve bir saatte 120 tuğla koyan ustanın koyduğu tuğla sayesinin 350 çıktığını gözlemlemiştir. Deneyde, iş örgütlenmesi üzerinde durulmuştur. Ayrıca iş sabitleştirilmesi, iş akımı çizelgeleri ve çizelgelere ait sembollerin kullanımını uygulama alanına ilk kez koyan da Frank Gilbreth olmuştur. 1904'te Frank Gilbreth, Lillian Moller ile evlendikten sonra becerilerini birleştirip beraber çalışmalar ortaya koymuşlardır. Hareketli resimleri kullanarak bireyin hareketlerini analiz edip, gereksiz hareketleri bulmaya çalışmışlardır. Böylece insan hareketlerini ve işin ne kadar zamanda yapıldığını (zaman etüdü) saptamış oldular (Hodgetts, 1999: 39-41; Özer2007: 20-21).

1.2.1.1.2 Genel (Fonksiyonel Yönetim)

1.2.1.1.2.1 Henri Fayol

Henri Fayol'un geliştirdiği yönetsel teori, klasik yönetim düşüncesinin bilgi stokunun önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Taylor hareketler ve çalışma üzerine yoğunlaşmışken, Fayol anlayışlar, fikirler ve davranışlar üzerine çalışmalar yapmıştır. Yani Taylor'ın çalışmalarında işin yapılış biçimi önem kazanırken, yönetim sürecini ele alan Fayol, örgütün bütünü üzerinde çalışmalarını yürütmüştür. Yönetimin planlama, örgütlenme, koordinasyon, kontrol, yürütme fonksiyonlarından meydana geldiğini belirten Fayol'un bu düşüncesi ufak tefek farklılıklar söz konusu olsa da günümüzde hala geçerliliğini korumaktadır (Özer,2007:212;Baransel,1979:12).

1.2.1.1.2.1.1 Fayol'a Göre Yönetim Fonksiyonları

Planlama: Neyin, ne şekilde, ne zaman yapılacağına kararlaştırılmasına planlama denilmektedir. Eldeki sınırlı kaynakların daha verimli ve etkin kullanılmasında, planlama büyük rol oynamaktadır. İnsan, yaşamının her anında planlamadan yararlanmaktadır. Günlük hayatımızda bile basit bir işi, nasıl, hangi zaman aralığında yapacağımızı planlamadan hareket etmemiz, sorunlara yol açarken, örgütlerin bu şekilde planlama olgusundan bağımsız hareket etmeleri, daha büyük karışıklıklarla karşılaşmalarına neden olacaktır (Genç, 1998, 137).

Belirli bir amacın gerçekleştirilmesinde yöneticiye en uygun şekilde davranış şeklini gösteren planlar, yöneticinin de bu sayede işlerini kolaylaştırmaktadır. Planlama, geleceğe doğru bakılmasını sağlamaktadır. Hareketin yürütmeden önce kararlaştırılmasını planlama sağlamaktadır. Planlama, seçilen bir amaca yönelik olup bu amaca ulaşmak için uygun yöntem ve araçların seçilmesi ve kullanılması yollarının saptanmasıdır (Tortop vd., 2010: 37; Genç, 1998:138).

Örgütün rasyonel bir şekilde yönetilmesi, planlama sayesinde mümkün olmaktadır. Plan yöneticiye neyi, nasıl, ne zaman, ne şekilde yapacağı konusunda yol gösterici bir rol oynamaktadır. Amaçların ne olduğu ve bu amaçlara nasıl gidileceği ortaya konursa, amaçlara ulaşmak daha kolay olacaktır (Tortop vd., 2012: 38; Genç, 1998: 139).

Örgüt amaçlarını gerçekleştirme için yardımcı olan planlamada, bazı ilkelere dikkat edilmesi gerekmektedir. Örgüt amaçlarına yönelik bir planlama süreci izlenmelidir. Hedeflere hangi ölçülerde ulaşabildiği planlama ile ölçülebilmelidir. Esnek, değişime ayak uydurabilen bir yapıda olmalıdır planlar. Planlama, yönetimin sürekli bir faaliyeti olarak görülmelidir. Doğru ve güvenilir bilgilerle hazırlanmış planlar kullanılmalıdır. Az kaynakla çok işlerin

sağlanabileceği şekilde planlar ekonomik olmalıdır. Yalın ve anlaşılır planlar hazırlanmalıdır (Tortop vd., 2012: 38-39; Genç, 1998: 139-140).

Planlamada, örgüt amaçlarının açık bir şekilde belirlenmemiş olması, örgütün yapısındaki bozukluklar, zamanın yetersiz oluşu, konusunda uzman kişilerin eksikliği, yöneticilerin gereken uzmanlığa sahip olmayışı, yapılan planlara karşı direnmelerin söz konusu olması, planların başarısız olmalarına neden olabilmektedir (Genç, 1998: 144-146).

Örgütlenme: Belli amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla, kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılması için gerekli örgüt yapısının kurulma süreci, örgütlenmedir. Örgütlerin kuruluş amacı, ihtiyaçların giderilmesidir. Ancak birden çok kişi, bir amacı gerçekleştirmek için bir araya geldiği zaman kimin ne yapacağını belirlenmesi gerekir yoksa örgüt içinde karmaşanın yaşanması kaçınılmaz olacaktır (Genç, 1998: 149; Tortop vd., 2012: 53).

Kuruluş içerisinde yetki ve sorumlulukların belirlenmesi ve dağıtılması örgütlenmenin başarısına bağlıdır. Çünkü örgütlenme, yetki ve sorumlulukların belirlenmesini, emir-komuta zincirinin oluşturulmasını, işlerin yapılmasının daha kolay bir hale gelmesini sağlar (Tortop vd., 2010: 54).

Örgütün başarılı olabilmesi için, kurulma aşamasında ve kurulduktan sonra bazı ilkelere uyulmalıdır. Örgütün amaçlarının iyi bir şekilde belirlenmesi, uzmanlık alanının saptanması, çalışanlar açısından eşgüdümün sağlanmış olması, otoritenin kimde olduğunun belirlenmesi, örgüt yapısının çevreyle uyum içerisinde olması, birimler arasında dengenin sağlanabilmiş olması, personelin de yönetim sürecine dahil edilmesi, yeniliklere açık olup, gelişmelere cevap verebilecek bir yapıda olması bu ilkeler olarak sayılabilir (Genç, 1998: 150-151; Tortop vd., 2010: 55-56).

Koordinasyon: Örgüt içerisinde bölümlerin, birimlerin ve personelin uyum içerisinde çalışmasını eşgüdüm sağlamaktadır. Örgütün amacının gerçekleştirilebilmesi için bu koordinasyonun örgüt içinde sağlanmış olması gerekmektedir. Eşgüdüm sayesinde, yapılan çalışmalar, amaca doğru yönlendirilmektedir. Çalışmaların, amaca yönelik olarak ortam bir uyum içerisinde gerçekleştirilmesi koordinasyon sayesinde mümkün olmaktadır (Genç, 1998: 169-170).

Eşgüdüm, planlama aşamasından itibaren örgütün her aşamasında söz konusu olmalıdır. Plan ve programlar arası uyumun sağlanıp sağlanmadığı, amaca yönelik olup olmadıkları böylece yönetici tarafından saptanabilecektir. Örgütlenme, koordinasyonu sağlayabilecek şekilde oluşturulmalıdır. Ayrı birimler tarafından gerçekleştirilen işlerin amaca yönelik olarak birleştirilebilmesi için, eşgüdüm görevini üstlenip, birimlerin uyumlu hale

getirilmesini sağlayacak bir yöneticiye ihtiyaç vardır. Bunun yanı sıra, çalışanların da kendi başlarına uyumlu çalışabilmelerinin sağlanması gerekmektedir. Sürekli yöneticinin koordinasyonu sağlama çabası içerisine girmesi, iş yükünün ağırlaşmasına, bir yerden sonra koordinasyonda sorunlar yaşanabilmesine yol açacaktır (Genç, 1998: 170-171; Tortop vd., 2010: 105-106).

Yürütme: Örgütlerin amacını gerçekleştirmek için, örgüt içerisinde koordinasyonu sağlayan, çalışanları etkileyip yönlendiren kişi, yöneticidir. Liderler, belli niteliklere sahip, kendilerini belli alanlarda yetiştirmiş kişilerdir. Bu bağlamda örgüt içerisinde çalışanların yönlendirilmesinde, birimler arası uyumun sağlanmasına, örgütün ve çalışanların örgütle ve kendi aralarındaki ilişkiler kadar çevre ile olan ilişkileri üzerinde de etkili olan kişilerdir. Liderler, yeni grupları bir araya getiren kişiler oldukları gibi yeri geldiğinde dağılmış grupları da bir araya getirme vasıflarına sahip kişilerdir (Genç, 2010: 181; Tortop vd., 2010: 83-85).

Planlamanın örgüt içerisinde eksik olması, örgütün çevre ile olan ilişkisi sonucunda değişen çevre koşullarına uyum sağlama, kararlara katılma, statü ve roller gibi iç dinamiklerle, örgüt içerisindeki bireylerin diğer birey ve örgütlerle olan ilişkileri, beklentiler ve güdüler arası uyumsuzluklar örgütte lidere ihtiyaç duyulmasının başlıca nedenleridir. Yaratıcı, etkileyici, iletişim ve eşgüdüm sağlamada başarılı, bilgili, yetenekli ve örgüt çalışanları tarafından hem sevilen hem de saygı duyulan yönetici, bu sorunların üstesinden kolaylıkla gelebilecek kişidir (Genç, 2010: 184; Tortop vd., 87-89).

Denetim: Planlama aşamasında belirlenen amaçlara ne kadar ulaşıldığını, alınan kararların uygulanmasında ne kadar başarılı olduğunu ölçen, yönetimin son aşaması olan denetimde ortaya koyulmaktadır. Amaçlar ve sonuçlar arasında uyumun olması, örgütün başarılı olduğunu gözler önüne serecektir. Görüldüğü üzere planlama ve denetim birbirlerini tamamlar niteliktedir. Yani denetim aşamasının başarısı bir nevi planlama aşamasının da başarısına bağlıdır. Fakat bir yandan da denetim sonucu yaşanan geri bildirimler de planlama aşamasının başarılı olmasını sağlayacaktır. Bu başarıların sağlanabilmesi için denetim sistemi, örgütün yapısı ile uyumlu olmalıdır. Denetim sadece en üst düzey yönetici için değil, her aşamadaki yönetici için geçerli bir ilkedir. Bu nedenle yapısının farklı yöneticilere uygulanabilecek şekilde olması önem taşımaktadır (Bolat vd., 2009: 155-156).

1.2.1.1.3 Bürokratik Yönetim

1.2.1.1.3.1 Max Weber

Klasik örgüt teorisinin temelini oluşturan ve M. Weber tarafından geliştirilen bürokrasi modeli, uzmanlaşmaya dayanan iş bölümünü, hiyerarşiyi, takip edilmesi gereken

usulleri, gayrişahsiliği içermektedir. Modern toplumların sahip olduğu büyük ve karmaşık kurumlar için bürokrasinin en uygun örgüt tipi olduğunu söyleyen Weber, rasyonel bir model olan kurmayı amaçlamış, devamlılık, disiplin ve güvenilirlik açısından bu modelin üstünlüklerine dikkat çekmeye çalışmıştır(Baransel, 1979: 13)

Birçok eleştiriye maruz kalmasına rağmen klasik düşünce 2.Dünya Savaşı sonlarına dek yönetimde esas alınmış ve diğer yönetim düşüncesi sistemlerine rağmen uygulamadaki hükümdarlığını sürdürmüştür. Çünkü T.E.Stephanson tarafından belirtildiği üzere, basit ve yöneticilerce kolay anlaşılır olması, varsayımlarının belirsizliği azaltıcı nitelikte oluşu, yöneticilerin sorun yaşadıkları duygusal faktörleri göz ardı etmesi ve bizzat yöneticilerin katkıları ile geliştirilmiş olması, bu durumun en önemli sebepleridir. Yeni çıkan bir düşüncenin eksikliklerinin olması elbette mümkündür. Bu nedenle neoklasik, modern ve neomodern yönetim düşünce sistemlerini, birbirlerinin eksikliklerini tamamlayıcı nitelikte ele almak, onları birbirlerinin alternatifleri olarak görmemek, daha doğru olacaktır (Baransel, 1979: 211-212).

1.2.1.2 Davranışsal Yönetim

1930 ve 40'lı yıllarla birlikte insan ilişkileri akımının temel fikirleri oluşmaya başlamış, bu durum çağdaş yönetim düşüncesine de yansımıştır. Gelişen bu yeni akım 1945-55'li yıllar arasında neoklasik yönetim düşüncesinin doğmasına sebep olmuştur. Bu yeni sistemi "klasik düşüncenin boşluklarının doldurulmuş otoriter yapısının yumuşatılmış bir şekli ve uzantısı" şeklinde kabul etmek yanlış olmayacaktır. Örgütlerin etkinliğini arttırmak için insan davranışlarına ve aralarındaki ilişkiye eğilen neoklasik anlayış aslında klasik yönetim anlayışına tepki olarak değil onun boşluklarını dolduran bir şekilde ortaya çıkmıştır. İşletmelerin ve örgütlerin, çalışan insan unsuru ve sosyal etkileşim unsurları göz ardı edilerek sadece teknik ve ekonomik birimler olarak kabul edilmesi sorunu klasik yaklaşımda kendisini göstermiştir. Bu nedenle verimliliği arttırmanın yolu klasik yaklaşımda sadece fiziksel koşulları iyileştirip, çalışanlara maddi ödüllerin verilmesi olarak görülmüştür. Davranışsal yaklaşımda ise bu kez, çalışanlar ve aralarındaki sosyal ilişkiler, çalışanların davranışları ve bu davranışları etkileyen olgular ön plana çıkartılmıştır. Yani kısaca, davranışsal yaklaşımda örgüt, sosyal bir yapı olarak görülmüştür(Doğan, 1998: 185; Özer, 2012 :62; Baransel, 1979: 14-15).

Klasik anlayış ile ortak olan düşüncelerinden biri ekonomik rasyonellik görüşüdür. Bireyin tatmin olmasını öngören bu anlayış çerçevesinde yöneticilerin ihtiyaçlara sahip olan

bireyler için beşeri ve sosyal örgüt kurmaları gerektiği belirtilmiştir. (Baransel, 1979: 289; Özer,2012:62)

Neoklasik anlayışın insanı, klasik yönetimdeki rasyonel insan düşüncesinden çok uzaktır. Neoklasik teori, sosyal insan modeline dayanmaktadır. Neoklasikler davranış bilim adamlarının yönetim ve örgüt sorunları üzerine araştırma ve incelemeler yapmalarını sağlamış olması açısından büyük önem taşımaktadır. ayrıca biçimsel olmayan örgütleri de incelemelere dahil etmeleri klasik düşüncedeki önemli eksikliklerden birinin doldurulması açısından da önem arz etmektedir (Baransel, 1979: 303-304).

Neoklasik yöntemine göre, kuruluşlar sosyal birer sistemdir ve bölümleri arasında karşılıklı bağımlılık bulunmaktadır. Kuruluşlarda bireyler ortak amacı gerçekleştirmek için bir araya gelirler. Bu kişiler beraberinde kuruluşa kişilik ve sosyal deneyimlerini de getirirler. İşletme beşeri ilişkiler içerisinde bireylerin ihtiyaç ve kişiklerinin de etkisi altındadır. Kişilerin verimlilikleri fiziksel yeteneklerine nazaran daha çok sosyal yeteneklerine bağlıdır. Manevi ödüller ile kişilerin güdülenmesi arasında olumlu bir bağlantı vardır. Uzmanlaşma her zaman en uygun iş bölümü olmayabilir. Biçimsel olmayan örgütler, rollere, sosyal ilişkilere ve duygulara dayanır. Ve bu gruplar kişilerin tutum ve davranışları ile verimliliklerini belirlemede önemli yere sahiptir (Baransel, 1979: 307-308).

1924-32 yılları arasında ABD’de yapılan Hawthorne Deneylei sonucunda “İnsan İlişkileri Yaklaşımı” ile davranışsal yönetim anlayışı kendisini göstermiş, daha sonra gelişerek çağdaş Örgütsel Davranış yaklaşımına evrimleşmiştir(Doğan, 1998: 185)

1.2.1.2.1 İnsan İlişkileri Yaklaşımı

1924-1932 yılları arasında mühendisler tarafından gerçekleştirilen Hawthorne deneylerinde, ışıklandırma, dinlenme ve çalışma saatleri gibi fiziksel şartların verimlilik ile ilişkisi araştırılmaya çalışılmıştır. Ancak sonuçlar, fiziksel koşulların verimlilik üzerine olan etkisinin çok fazla olmadığını ortaya çıkartmıştır. İkiye ayrılan atölyelerde çalışanlara farklı fiziksel koşullar sağlanmış ama verimliliklerde önemli farklılıklar gözlenmemiştir. Bu durum da verimliliğin başka nedenlere dayanabileceği anlaşılmış ve bu nedenler aranmaya başlanmıştır. Nedenleri ortaya çıkartmak için tesise George Elton Mayo ve Fritz J.Roethlisberger davet edilmiştir. Bu iki davranış bilimcinin yaptıkları araştırmalar sonucunda, verimliliğin artışında fiziksel koşulların değişiminden çok çalışanlar arası olumlu ilişkilerin, yönetim tarafından gösterilen olumlu görüşlerin ve desteğin etkisi olduğu anlaşılmıştır. Kendilerine gösterilen ilgi ve destekleyici gözetim, çalışanların verimliliğinin artmasını sağlamıştır. Ayrıca bu durumun tam tersi davranıp kendilerine karşı olumsuz tutum

sergileyen yöneticilere karşı da direnişler göstermişlerdir. Bu etkiler, literatürde kendisini Hawthorne Etkisi olarak adlandırmaktadır. Açıklamalar ışığında insan ilişkileri yaklaşımını özetleyecek olursak, bu yaklaşımda insan ögesi ve işçi morali temel öğeler olarak ele alınmaktadır. Ancak eleştirmenler, bu yaklaşımın çok basit olduğunu, verimlilik artışında bu öğelerin yeterli olmayacağını belirtmişlerdir. Örgütsel davranış yaklaşımı, bu eleştiriler altında insan ilişkileri yaklaşımının eksikliklerini tamamlamaya çalışmıştır.(Doğan, 1998: 185-187)

1.2.1.2.2 Örgütsel Davranış

Örgütsel Davranış yaklaşımı literatürde Davranış Bilimleri Yaklaşımı olarak da adlandırılmaktadır. Bu yaklaşım, bilimsel araştırmalarla insan davranışlarının sebeplerini araştırıp, belirlemeye çalışmıştır. Burada göze çarpan nokta, insan ilişkileri yaklaşımının uzantısı olarak devam edip, bu durumu bilimsel araştırmalar ışığında yapıyor olmasıdır. Böylece edinilecek bilgilerle yöneticilere uygulamada yol göstermek amaçlanmıştır. Örgütsel davranış yaklaşımının, disiplinlerarası bir niteliği vardır. Bu yaklaşım ile ilgilenen davranış bilimcileri, psikoloji, iktisat, antropoloji gibi alanlardan araştırmalarında yararlanmışlardır (Doğan, 1998: 187).

1.2.1.3 Çağdaş Yönetim

Klasik yaklaşımda yönetim rasyonel bir sistem olarak ekonomik ve teknik bakış açılarıyla ele alınmış, davranışsal yönetim anlayışı yönetimdeki insan ögesini açıklamakla sınırlı kalmışlardır. 1960'lı yıllarda ortaya çıkan çağdaş yaklaşım bu iki yaklaşımı birleştirmeye çalışmıştır. Modern teorinin klasik ve neoklasik yönetim anlayışlarından ayrılan kısmı, analitik bir temele dayanıyor olması, ampirik araştırmalardan yararlanıyor olması, sentez yapma ve sistem kurmaya yönelik olmasıdır (Doğan,1998: 187; Özer, 2012: 65).

1.2.1.3.1 Sistem Kuramı

Elton Mayo sistem fikrini yönetime sunmuşsa da bu görüşü Chester Barnard, Herbert Simon ve William Scott geliştirmiştir. Teorinin öncülerine göre teoriyi anlamak için onu bir sistem olarak incelemek gerekmektedir. Ortak amaçlara ulaşmak için birden fazla parçanın birbirlerine bağımlı olarak bütünü oluşturmaları sistem olarak adlandırılmaktadır. Birbirlerine bağımlı olan bu parçalara alt sistemler denilmektedir. Örgütler de bu bakış açısı doğrultusunda, etkileşim içerisinde olan alt sistemlerden oluşan bir sistem olarak görülmektedir. Ayrıca örgüt de kendisini çevreleyen daha büyük bir sistemin alt sistemi olarak ele alınmaktadır. Klasik ve neoklasik teorilerin sentezini yapan modern teori, örgütü

bütün olarak ele almaktadır. Buna göre örgütün biçimsel yapısı ne kadar önemliyse birey davranışları da örgütün biçimsel yapısı ve işleyişi bakımından o kadar önemli hale gelmektedir. Modern teoriye göre, örgüt kendisini meydana getiren parçalardan çok daha fazlasıdır, örgüt amaca ulaşmaya yönelik bir yapıda olmalıdır, girdi ve çıktılar önem taşımaktadır, örgüt içinde sistemler arasında hiyerarşi bulunmalıdır (Doğan, 1998: 187-188; Özer, 2012: 66).

Amaç, büyüme, istikrar ve karşılıklı etkileşimdir. Yönetim sistemi öyle bir kurulmalıdır ki tüm bu unsurları kapsayıp kontrol edebilmelidir. Her yerde ve her koşulda geçerli “en iyi örgüt” diye nitelendirilebilecek bir durum yoktur(Özer, 2012: 67).

Alt sistemler, örgütün amacına ulaşması yönünde birbirleriyle ilişki içerisinde dirler. Tüm alt sistemler birbirine bağımlı haldedir. Yani sistem yaklaşımı, sadece klasik yaklaşımda olduğu gibi ekonomik ve teknik yapıya veya davranışsal yaklaşımda ortaya koyulduğu gibi insan ögesine odaklanmaz. Yönetimde, yöneticilerin tek bir ögeye yönelip diğer ögeleri arka planda atması sistem yaklaşımında yoktur. Yöneticiler, sistem yaklaşımına göre işletmenin dış çevresi dağıl sistemi oluşturan tüm öğelere dikkat etmek zorundadırlar. Bir nevi sistem yaklaşımı, diğer yaklaşımların eksikliklerini doldurma yoluna gitmiştir. Sistem yaklaşımın öne çıkan özellikleri, sadece örgütü oluşturan öğelerin değil, dış çevre gibi sistemde etkisi bulunan tüm etkilerin hesaba katılması, amaca ulaşmada örgütün bütün parçalarının kullanılmasının önünü açması, örgütün dışındaki faktörlerin de örgütü nasıl etkilediğinin anlaşılması ve örgütlerin bu nedenle açık olmalarının kendi yararlarına olacağıın fark edilmesi olarak ele alınabilir. Ancak yaklaşıma eleştiriler de yapılmıştır. Yapılan eleştirilere göre, sistem yaklaşımı, soyut kavramlara dayanmaktadır. Dengeli sistemin ampirik olarak belirlenmesi zordur. Pratiklikten uzak bir yaklaşımdır. Eleştiriler ve eksiklikler 1970’li yıllarda bu kez başka bir çağdaş yaklaşım olan durumsallık yaklaşımını ön plana çıkartmıştır(Doğan, 1998: 90-91).

1.2.1.3.2 Durumsallık Yaklaşımı

Durumsallık yaklaşımı, klasik ve davranışsal yaklaşımların getirmeye çalıştığı genel ve soyut çözümlerin, günümüzde yönetime ait sorunların çözülmesinde geçerli olmadığını söylemektedir. Evrensel yaklaşımlar yerine, yönetime ait sorunlar ayrıntılı şekilde yapılacak araştırmalarla çözümlenmelidir. Ortaya çıkan sorunların her zaman elde var olan aynı evrensel kurullarla çözülmesi olası değildir. Tek bir doğrunun, her sorun karşısında başarılı olması beklenmemelidir. Bu nedenle, yaşanan sorun karşısında tüm etkenler hesaba katılmalı, bu

duruma uygun bir çözüm yolu bulunmalıdır. Kısaca durumsallık yaklaşımı, yönetimde genel, evrensel ilkelerin varlığını kabul etmektedir (Doğan, 1998: 191-192)

1.2.1.3.3 Kantitatif Yönetim

2. Dünya Savaşı sırasında İngiliz ve Amerikan orduları, savaş kaynaklarının daha verimli kullanımı amacıyla kantitatif teknikleri kullanmışlardır. Kantitatif yaklaşımda, örgütün etkinliğinin artırılması için matematik, istatistik gibi disiplinlerin kullanılması esas alınmaktadır (Doğan, 1998: 192)

1.2.1.3.4 Z Kuramı

Japon yönetim tekniği, yönetim uzmanı William Ouchi tarafından geliştirilmiştir. Japonya'daki yönetim uygulamalarının ve yönetime ait ilkelerin ABD'de de uygulanmasını ifade eden Z kuramı, ABD'nde Japonya'nın teknolojik aletlerin üretiminde olan üstünlüklerinden dolayı Japon firmalarının üretimlerine duyulan ilgi sonucunda doğmuştur. Amaç, Japon yönetim ilkelerinin Amerikan yönetimlerine uygun hale getirilmesidir. Böylece, hem Amerikan toplumsal yaşamı ve kültürü dikkate alınacak hem de bu koşullar altında Amerikan yönetimlerinin etkinliğinin arttırılmaya çalışılacaktır. Kuramda, istihdamların uzun süreli hale getirilmesi ve böylece çalışanlara iş güvencesinin sağlanması, kişisel sorumluluk alınabilmesi ve grup halinde karar alınarak kişilerin karar süreçlerinde etkin rol oynayabilmeleri, değerlendirmelerin ve terfilerin kademeli bir şekilde yapılması, kontrollerin hissedilmeden informel bir şekilde yapılması, uzmanlaşmanın aşırıya kaçmadan yeterli noktada yapılması, çalışanların özel hayatlarına da saygı ve ilgi gösterilmesi ilkeleri yer almaktadır (Doğan, 1998: 193-194).

1.2.2 Kamu Yönetimi Reformu

Kamu sektöründe 1980'lerle yaşanan değişimle beraber, yönetimde de önemli değişiklikler olmuştur. 20. yüzyıla hakim olan katı hiyerarşik yapı ve bürokrasi zaman içerisinde yerini esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine bırakmaya başlamıştır (Özer, 2012: 181).

Bilgi ve teknolojinin kendisini örgütler üzerinde hissettirmeye başlaması devamlılıklarını sağlamak için bu değişimlere ayak uydurmak zorunda olan örgütlerin yeni arayışlara girmesine sebep olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi bu süreçte ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalmıştır. Ortaya koyulacak yeni anlayışta amaç devletin toplumdaki rolünü hükümet bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkiyi yeniden tanımlayıp biçimlendirmek olacaktır. Bu amaçla devleti büyütme yada küçültme yerine devletin

fonksiyonunu asli klasik fonksiyonlara çekerek vatandaşın devlet ve kamu yönetimine daha etkin katılmasının önünün açılması öngörülmüştür. (Ancak Ataay'a göre, devletin müdahalesini minimuma indirip, daralmasını öngören bu düşünce sonucunda, devletin çalışan sınıflar için yapılan sosyal olanaklar ve bu olanaklar için ayrılan kaynaklar daralırken, sermayeyi destekleme adına yapılan harcamalar küçülmek bir yana tam tersine artmıştır) (2007: 17). Yönetimde yönetici ve yönetilen arası insancıl ilişkilerin varlığı örgüt içinden ve dışından yönetime katılmanın sağlanması hedef kitleye yönelik mal ve hizmet üretimi hizmet alanların ve hizmet sunanların maddi ve manevi olarak tatmin edilmesi yeni anlayışta üzerinde durulması hedeflenen özellikler olarak ele alınmıştır. Bu durum devletin ekonomideki rol ve müdahalesinin değişmesi ve kalkınma dinamizminin özel sektöre doğru kaydırılması anlamını taşımaktadır (Özer, 2012: 182-183)

Devlet klasik kamu yönetimini eleştirip yeni arayışlara girenlerce, bürokrasi modelinin benimseyip, ayrıntılı ilkelerin ortaya koyulması sonucu büyümüş, hantal bir hal almış, topluma ve bireye hizmet etmek yerine kural ve normların katı bir şekilde uygulamaktan öteye gidemeyen bir şekle girmiştir (Özer, 2012: 185; Bilgiç, 2008: 30-31).

Kamu sektöründe yeni yönetim anlayışının asıl amacı mal ve hizmet sunumunda etkinliği arttırmak olarak kabul edilmiştir. Kamunun örgüt yapısı esnek, yumuşak hiyerarşiye dayalı, ademi merkezîyetçi olmalı, devletin faaliyet alanı küçültülmelidir. Devlet harcama hedefi bir yana kazanma hedefini de ortaya koymalı otoritesini de yayararak piyasa mekanizmasını örnek almalıdır. Asıl amaç özel sektörde görülen gelişmeleri kamu sektörüne taşıyarak kamu kurumlarının verimliliğini arttırmak esasen kamu yönetiminde modern yönetim sistemini kurmaktır (Özer, 2012: 188; Ataay, 2007: 17)

Kamu yönetiminin rolünün değişiminde 1970'ler önem taşımaktadır. Özellikle ABD'de 1980'de iktidara gelen Reagan'ın İngiltere'de 1979'da iktidar olan Thatcher'ın uygulamaya koyduğu reformlar bu değişimi gözler önüne sermiştir. Piramit şeklinde örgütlenen kamu yönetimi anlayışı yerine kurumlar arası ağlar oluşturulması söz konusu olmuştur. Devlet sadece kendisinin yapabileceği güvenlik yasaların uygulanması gibi konularda etkin olmalı özel sektörün yapabileceği işleri özel sektöre bırakmalıdır (Özer, 2012: 191).

1.2.2.1 Küreselleşme

Çok yönlü global değişimlerin şekillendiği küreselleşme 20.yüzyıl sonlarına ve yeni yüzyıla damgasını vurarak değişimlerin yönünü ve etkilerini belirlemekte, oluşan bu etki de

kavramları, kurumları, kuralları etkilemektedir. Etkilediği kurumlar arasında belki de en önemlisi devlet ve kamu yönetimi olarak ele alınabilir. (Parlak ve Sabancı, 2008: 181).

Küreselleşme günümüzde uluslararası kuruluşlar sayesinde etki alanını genişletmiş, çok uluslu şirketler gibi yeni aktörlerin sürece dahil olması, teknolojinin gelişmesi, birçok ülkede yeniden düzenleme politikalarının etkin hale gelmesi gibi gelişmelerle ilerlemesini sürdürmüştür. Küreselleşmenin getirdiği yeniden düzenleme politikaları, devletlerin ekonomik, toplumsal, siyasal işlev ve kaynaklarını yönlendirmelerini sekteye uğratmaya başlamıştır. Bu bakımdan küreselleşmeyi bağımsız ulus devletlere müdahale edip ekonomik toplumsal siyasal düzenlerini parçalayan bir yapı olarak görenler de vardır (Özer, 2012: 424; Parlak ve Sabancı, 2008: 186).

Zaman-mekan küreselleşmeyle yeniden tanımlanmaktadır. Ortaya koyduğu elektronik ve ekonomik süreçlerle dünyanın bir ucundan diğer ucuna sermaye akımlarını olası hale getirmiştir. Böylece sermaye yatırım ve üretim kendilerine en uygun koşulları verecek alanlara yönelme olanağı bulmuşlardır. Bu durumun yönetimleri etkilemesi kaçınılmaz bir durumdur (Özer, 2012: 436).

Küreselleşmede amaç kriz zamanlarında uygulamak için en uygun neoliberal politikaların dünya çapına yayılmasıdır. Küreselleşen düzende kamu yönetimi üzerinde de baskı oluşmakta, özelleştirme teşvik edilmektedir. Halklar, kültürler, kamu yönetimi hakkında bilgilenmenin yolunu açan küreselleşme, kişilerin yönetim geleneklerini tanıma şanslarını arttırmaktadır. Küreselleşme ile gelen küresel ahlak, kamu yöneticilerini bu yönde davranmaları konusunda zorlamaktadır. Küreselleşme tüm dünyada insanlara neler olup bittiğini gözlemlene ve bilgilenme fırsatı vermektedir Tartışmalar esas olarak küreselleşmenin ulus devlet döneminin bittiğini ve ekonomik, sosyal süreçler karşısında ulusal yönetimlerin etkisiz kaldığını iddia etmesi çerçevesinde şekillenmiştir. Post-modern düşüncenin, modernitenin yerini alması, devletin de yeni anlamlar kazanarak yeniden yorumlanması ihtiyacını gündeme getirmiştir (Özer, 2012: 443; Parlak ve Sabancı, 2008: 181-182).

Devlet, refah devletinden, şirketleşmiş devlete dönüştürülmeye çalışılmaktadır. Devletin siyasi bir işletme olarak kamu hizmetlerini yeni kamu işletmeciliğinin bir faaliyeti olarak sunması gerektiği belirtilmektedir. Küreselleşme ile katı bürokratik yapıdaki yönetimlerden, post modernitenin etkin olduğu yönetim felsefesine dayalı yönetimler oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda stratejik yönetim, performans değerlendirilmesi ve ölçümü, toplam kalite yönetimi, bilgi teknolojilerinin yönetime uygulanması gibi yeni yönetim yaklaşım ve tekniklerinin yansımaları da kamu yönetiminde görülmeye başlanmıştır.

Bu teknik ve yöntemlerin uygulanması, kamu yönetimini katı, hantal, birçok sorunla uğraşan yapıdan kurtarabilmek için şarttır (Parlak ve Sabancı, 2008: 187-189).

1.2.2.2 Yeni Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi alanında son 20 yıldır önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Bu değişime ayak uydurabilmek için bir takım reformların yapılması şarttır. 1929 Buhranı ile uygulanmaya başlanan Keynesyen politikalar ile Refah Devleti anlayışı zamanla devletin harcamalarının karşılanamaz bir duruma gelmesine neden olmuştur. Bu durum devletin yapısının yeniden sorgulanması gerekliliğini ortaya koymuştur. Devletin küçültülmesi gerektiği düşüncesi ile ortaya çıkan “etkin devlet” kavramı kamu sektörüne özel sektör tipi uygulamalarının yerleşmesi düşüncesi ile beliren yeni kamu yönetimi (yeni kamu işletmeciliği) yaklaşımını oluşturmuştur. 1980 sonrasında ortaya atılan tüm yönetimler arasında en esaslı olan yeni kamu yönetimi değerleri, normları, teknikleri, kamu sektörüne yönelik yönetim pratiklerini bünyesinde barındırmaktadırlar (Parlak ve Sabancı, 2008: 190; Özer, 2012: 204).

Yeni kamu yönetimi 1980’lerde çıkışını yeni sağ ve yeni muhafazakarlık uzantısı olarak yapmıştır. 1990’larda görülen neoliberal gelişmeler de yeni kamu yönetiminin bu durumunu pekiştirici rol oynamıştır (Özer, 2012: 212).

Yeni kamu yönetimi, klasik kamu yönetiminin yerini alan, kamu sektörünün toplum ve hükümetle olan ilişkilerinde bir dönüşümü ifade eden paradigma olarak ele alınabilir. Devlet, her şeyi yapan, her şeyi üstlenen bir devlet değil, düzenleyen, denetleyen ve sınırları belirleyen bir yapıya dönüştürülmeye çalışılmaktadır. Vatandaşın müşteri olarak görülmesi, memnuniyetine ve ihtiyacına yönelik hizmet gerçekleştirilmesi, hizmetin halka yakın kurumlarca yerine getirilmesi, bu nedenle güç ve yetki devrinin önünün açılması yeni kamu yönetimi anlayışının diğer hedefleri olarak sayılabilir (Parlak ve Sabancı, 2008: 194; Özer, 2012: 213).

Geniş ölçekli hiyerarşik bürokratik yapı yeni kamu yönetiminde reddedilmektedir. Eşitlik ve eşitliği sağlamak adına katılım yeni kamu yönetiminde önem kazanmaktadır. Ademi merkezîyetçilik, yetki devri, müşteri merkezîcilik gibi değerler yeni kamu yönetimi içerisinde yer almaktadır. Kamunun rolünün yeniden tanımlanması, yönetimde piyasayı bir model olarak görmek, kamu hizmetlerinin sunumunda rekabeti ortaya koymak, merkezîyetçi ve hiyerarşik yönetimler yerine yerellik anlayışını ön plana getirmek, yönetime yeni aktörlerin dahil olması etkinlik ve verimlilik gibi özellikler yeni kamu yönetiminde göze çarpmaktadır (Özer, 2012: 219-220).

Daha ayrıntılı ele alınacak olursa, profesyonel yönetimler bağlamında görevler net şekilde belirlenecek, sadece belirli kişilerin direktiflerinin izlendiği bir süreç yerine, sonuçlardan sorumlu bir kadro oluşturulabilecek, hiyerarşik olarak değil, her birimin yakından takibinin oluşturulduğu bir sistem kurulabilecektir (Özer, 2012: 220-221).

Girdiden çok çıktıya odaklı olmak, ölçümler için performans göstergeleri belirlemek, hedeflerin açıkça ortaya konması, büyük birimler yerine daha küçük çapta birimlerin oluşturulması ve birimlerin yönetilebilir hale getirilmesi, hizmet sunumunda vatandaşın isteklerinin göz önüne alınması, kamu sektörünün özel sektör ile rekabet edebilir bir duruma getirilebilmesi kaynakların etkin ve verimli kullanılması yeni kamu yönetiminin diğer unsurları olarak ele alınabilir. Böylece, yönetimde vatandaşın söz sahibi olduğu, amaçlara yönelmiş, rekabetçi, katalizör, sonuç ve müşteri odaklı, girişimci, ademi merkezîyetçi ve pazara yönelik bir yönetim oluşturulması amaçlanmaktadır (Özer, 2012: 222-223; Parlak ve Sabancı, 2008: 193-194).

Yeni kamu yönetimine göre geleneksel kamu yönetimi anlayışı değişerek yönetimin faaliyet alanı küçültülmelidir. Verimli bir yönetim ve masraf kalemlerinin azaltılması bu küçülmeyi sağlayacaktır. Kurumlar yaptıkları masrafların raporlarını düzenli ve sıkı bir şekilde verebilmelidir. Özel sektör uygulamaları kamu yönetimine uygulanmalı, performans ölçümüne dönük sistemler oluşturulmalıdır. Yöneticilere mümkün olduğu kadar esneklik verilmeli çalışanları şekillendirebilecekleri ortam oluşturulmalıdır. Protokollere bağlılıktan çok sonuç odaklı olunmalı, bu bağlamda bürokrasi azaltılmalı “kürek çekme, dümen tut” mantığı yöneticilere yerleştirilmelidir. Gerektiği şartlarda hizmetler özel sektöre bırakılmalı, özelleştirme yoluna giderek kaynakların verimli ve etkin kullanımının önü açılmalıdır (Özer, 2012: 226-227).

1.2.2.3 Yönetişim

(BM, yönetişimi “bir ülkenin her düzeyindeki işlerin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı” olarak tanımlamaktadır (Özer, 2012: 362))

Günümüzde sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletlerden küreselleşmiş dünyaya bir dönüşüm görülmektedir. Bu dönüşümle beraber yönetimde de yeni arayışlar söz konusu olmaktadır. Devlet hızla karmaşıklaşan bu süreçte ihtiyaçlara yanıt vermekte yetersiz kalmaktadır. Kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşümde 1990’lı yıllarla “yönetişim” kavramı kendisini göstermeye başlamıştır. 1990’lı yıllarla beraber literatüre giren yönetişim kavramı özellikle uluslar arası kuruluşlarca da yoğun bir şekilde kullanılması sonucu hızla yayılmıştır. Ancak kavram üzerinde bir uzlaşma sağlanmış değildir.

Bunun sebebi birçok disiplini içinde barındırıp, yerel, ulusal ve ulus üstü ölçeklerde kullanım olanağı buluyor olmasıdır. Kamu yönetimi alanında yönetim, devlet-yurttaş ilişkilerini tanımlamak için kullanılmaktadır. Klasik yönetim anlayışı günümüzün değişen koşullarında yönetim ve yurttaş arasındaki ilişkileri açıklamada eksik kalmaktadır. Yönetişim bu eksikliği giderme amacıyla ortaya çıkmıştır ve yeni çerçeveyi ulusal aktörleri ve uluslar arası örgütleri de içine dahil ederek çizmiştir (Özer, 2012: 360; Parlak ve Sabancı, 2008: 199).

Yeni kamu yönetiminin rekabeti kamu yönetimi alanına sokmasıyla yönetim, gelişimini hızlandırmıştır (Özer, 2012: 361).

Yönetişim, daha iyi bir yönetim için yeniden yapılanmaya vurgu yapmaktadır. Yönetişim toplumdaki çatışan karşıt aktörlere, ortaklar olarak bakmaktadır. Yönetişim de bu bağlamda değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı süreç olarak görülmektedir. Yönetişimde devlet, özel sektör ve sivil toplum, kendilerine özgü rollere sahip aktörler olarak ele alınmaktadır. Bu aktörler ve kurumlar arası güç bağımlılığı söz konusudur, aktörler özerk ve kendilerine yetebilen bir yapıya sahiptirler. Yönetişimde hiyerarşik değil heterarşik bir yapı yani karşılıklı ilişki ve bağımlılık içerisinde faaliyet eşgüdümü, organize kişiler ağı, sistemler arası döngü yer almaktadır. Sorun çözümü sadece devlet bırakılmamakta, diğer aktörlerin de sorun çözebilecek yapı ve güçte olduğu kabul edilmektedir. Yönetimde aktörler arası üstünlük söz konusu değildir. Aktör olarak kabul ettiği devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları yönetimde eşit durumdadırlar. Devletin sınırları bir bağlamda özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının sınırına çekilmiş olmaktadır. Bu bakımdan vatandaşa hizmet sunumunda da devletin geri adım atarak bu 3 aktöre sorumluluğun dağıtılması gerekliliği belirtilmektedir. Devletin egemenliği söz konusu değildir. Devletten özerk, kendi kendilerini yöneten ağlar, devlete karşı sorumlu değildir (Özer, 2012: 361-363,370,372; Parlak ve Sabancı, 2008: 201-202).

Katılım, hukuk devleti, şeffaflık, duyarlılık, uzlaşmacılık, eşitlik, etkinlik ve verimlilik, sorumluluk ve stratejik vizyon yönetişimin sahip olduğu ilkelerdir (Özer, 2012: 367).

Yönetişim sürekli YKY düşüncesi kapsamında ele alınmaktadır. Oysa yönetim süreçle ilgiliyen YKY çıktılara önem atfetmektedir. Kamusal politika oluşumunun önem kazandığı yönetim düşüncesine karşılık YKY de önemli olan verimlilik ve müşteri tatminidir. YKY örgütsel bir teori durumundayken yönetim politik bir teori olarak toplum ve devlet arası değiş tokuşu ele almaktadır. Yeni kamu yönetimi, devlet toplum ilişkilerinde alternatif arayışlar içerisine girmektedir. Yönetişim, yönetimin sınırlarını aşma, yeni aktör katılımını

sağlama peşindedir. Ancak sonuçta yeni kamu yönetimi de yönetim de iyi toplum iyi yönetim amacına yönelik hareket etmektedir (Özer, 2012: 382-384).

1.3 Kamu Yönetimi-Özel Yönetim Ayrımı

Kamu yönetimi, eşitlik üzerine yoğunlaşırken, özel sektörde amaç verimlilik rekabete dayalı bir sistemdir. Özel yönetimlerde, halkın ihtiyaçlarına yönelik kar amaçlı çalışmalar yapılırken, kamu yönetimi ihtiyaçları kar amacı gütmeyen, sorumlu hükümet mantığı ile gerçekleştirmektedir. Her iki sistemde aslında, personel, örgüt, mali kaynak gibi unsurları taşımaktadırlar. Ancak amaç ve sistem olarak birbirlerinden ayrılmaktadırlar. Kamu yönetimi, seçmenlerden, bürokratlardan, çıkar gruplarından oluşan bir sosyal ve siyasal çevre içerisinde bulunmaktadır. Bu bakımdan özel sektör daha özgür bir yapı sergilemektedir. Kamu yönetiminde, tüm ülke çapına yayılmış, tüm halka yönelik çalışmalar yapılması amaçlanmaktadır. Bu hizmetler tam kamusal oldukları zaman ücretlendirilmezler bile. Ayrıca bu mallardan, ücretini ödemeyen kişilerin mahrum edilmesi gibi bir durum da söz konusu olmaz. Ancak özel sektörde, bir hizmetten yararlanmanın şartı o hizmetin gerektirdiği ücretin ödenmesidir. Bu hizmetler, bireyseldir ve bölünebilir nitelikte hizmetlerdir. O nedenle, kamu yönetimi eşitlik üzerine kuruluyken, özel sektör, verimlilik esasına göre hareket etmektedir. Kamu yönetimi içerisinde, kamunun gücü hissedilmektedir. Kamu bu bakımdan, karşı tarafın rızasını almadan hareket etme serbestisine sahiptir. Ancak özel sektörde, ilişkiler karşılıklı anlaşma esasına dayanmakta, özel sektör böyle bir serbesti içerisinde hareket edememektedir. Kamunun sürekli eleştirildiği üzere uyması gereken birçok kural, yasa, ilke ve standart vardır. Bu ilkelerin, kuralların, sınırların değiştirilmesi de yine çok katı kurallar çerçevesinde olmaktadır. Ancak özel sektörün uyması gereken kurallar daha sınırlı bir yapıdadır bu da özel sektöre hareket olarak daha özgür bir alan sunmaktadır. Özel sektör, kar elde etme peşinde, bireyleri, hizmet satın alan müşteriler olarak kabul etmektedir. Kamu yönetiminde esas olan ise hizmet sunumdur ve bireyler, müşteri olarak değil, vatandaş, yurttaş olarak görülmektedirler (Özer, 2012: 32-36).

1.4 Siyasi İdeolojiler ve Yönetim

Siyasal hayat fikir ve ideolojilerden etkilenmektedir. Dünyanın anlaşılması ve açıklanması için fikir ve ideolojiler kullanılmaktadır. Fikirler ve ideolojiler olanı değil, olmasını istediklerini ortaya koyarlar ve siyasal faaliyeti harekete geçirecek amaçları belirlerler (Heywood, 2013: 20).

Yönetim sistemleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Siyasal ideolojiler, siyasal sistemlerin ana hatlarının belirlenmesinde önemli rol oynarlar. Ayrıca toplumların bir arada

kalmasını sağlayacak inanç ve değer kümesi kurulmasında da siyasi ideolojilerin etkisi bulunmaktadır (Heywood, 2013: 21).

1.4.1 Liberalizm ve Yönetim

Liberalizm, siyasi bir ideoloji olarak kendisini 19. Yüzyıldan önce göstermediyse de varlığını kendisinden önceki 3 yüzyılda gelişen fikirlere dayandırmıştır. Avrupa’da feodalizmin çökmesi ve feodalizm yerine gelen piyasa toplumunun ve kapitalist toplumun bir sonucu olarak liberal fikirler kendisini göstermiştir (Heywood, 2013: 41; Kışlalı, 2000: 84-85).

Batılı, siyasal sistemler, liberal demokrasiler olarak sınıflandırılacak şekilde liberal fikir ve değerler çerçevesinde oluşmuşlardır. Bu sistemler, anayasal sistemlerdir ve hükümet iktidarını sınırlandırma ve yurttaş hakkını koruma çabası içerisindedirler. Sanayi kapitalizminin yokluğu ya da yerleşmemiş olması, liberal demokrasilerin bu ülkelerde zaman zaman çökmesine neden olmuştur. Erken dönem liberalizminin yükselen orta sınıf arzularından besleniyor oluşu, liberalizm ve kapitalizmin başından beri yakın ilişkiler içerisinde olduğunu göstermiştir (Heywood, 2013: 42; Heywood, 2007: 60).

Liberalizm, insanlara ve gruplara kendileri için iyi olanın peşinden gidebilecekleri koşulları oluşturmaya çalışır ancak bunu sağlamaya çalışırken iyinin tanımını yapma yolunu seçmez ve bu konuda ögütlerde bulunmez. Yani liberalizm bir meta-ideolojidir ve siyasal ve ideolojik tartışmaların yapılacağı bir zemin sunar (Heywood, 2013: 43).

Feodal dönemde birey kavramı yerine insanlar, ait oldukları grupların üyeleri olarak ele alınmaktaydı. Kimlikler büyük oranda bu grupların niteliğine göre belirlenip sadece çok küçük değişimler söz konusu olmaktadır. Piyasa toplumu feodalizmin yerine geçmeye başladıkça bireylerin tercih ve imkanları da artış göstermiştir. Rasyonel ve bilimsel düşünceler bu değişim ışığında dini düşüncelerin yerini almaya başlamıştır. Bireylerin ayırtedici, kendilerine ait özellikleri olduğu anlaşılmaya başlandı. Liberal ideolojinin teması, birey önceliğine inanmasıdır. Ancak bu düşünce, bazı toplumlarda liberal ideolojilerin sadece “kendi isteklerini tatmin etme yolunu seçen bireylerce oluşan toplum” şeklinde algılanmasına sebep olmuştur. Bu düşünce, bireyin bencil, çıkarıcı ve kendi ayakları üzerinde duran varlık olarak düşünülmesi üzerinde yükselmiştir. Fakat daha sonraki liberal düşünürler insanı daha iyimser olarak ele almış, bireylerin başka insanlar üzerinde sosyal sorumluluk duygusuna sahip olduğu düşüncesine yer vermişlerdir. Ne şekilde düşünülürse düşünülün, liberallerin amacı, bireyin kendi potansiyelini fark edip, geliştirebildiği, kendi ahlaki kararlarını kendilerinin aldığı bir toplum yaratmaktır. Bu durum, ahlaki bakımdan nötr olan liberalizm

düşüncesini desteklemektedir (Heywood, 2013: 44-45; Heywood, 2007: 61; Cevizci, 2012: 280).

Liberalere göre, özgürlük doğal bir hak ve var oluşu sürdürmek için zorunlu bir gereksinimdir. Özgürlük bireylere, kendi çıkarları doğrultusunda karar verme ve hareket etme fırsatı vermektedir. Ancak mutlak bir özgürlük de kabul edilmemiş, sınır başkasına zarar verme noktasında çizilmiştir. Kabul edilen, hukuka bağlı özgürlüktür. Birey kendisi üzerinde egemenlik hakkına sahip olsa da diğer insanların da bu hakkı kullanıyor olmalarına saygı duymalı, herkes için aynı özgürlük ilkesine uymalıdır (Heywood, 2013: 45-46; Heywood, 2007: 61).

Aydınlanma projesine olan bağlılık çerçevesinde liberal ideoloji akla sıkı sıkıya bağlıdır. İnsanlar rasyonel düşünen varlıklar olarak kendileri için iyi olanı bilme ve onun peşinden gitme yeteneğine sahiptirler. Akıl sayesinde insan ilerlemekte, kendisinden öncekilerden daha ileriye gidebilmektedir. Ayrıca akli ile insan çatışmalarda kan dökme ve savaş yolunu tercih etmek yerine bu çatışmaları tartışma ve müzakere yoluyla akılcı bir şekilde çözebilecektir (Heywood, 2013:47; Heywood, 2007: 61).

Liberalere göre her birey eşit doğar. Bireyler toplum içerisinde aynı statüden faydalanabilmektedir. Liberaller hukuk önünde herkesin eşit olduğunu herkesin oyunun tek ve eşit sayılması gerektiğini belirtmektedirler. Bahsedilen eşitlik, sosyal bir eşitlik değildir. Çünkü herkes farklı yetenek ve becerilerde doğmaktadır. Eşitlik sahip olunan bu becerilerin geliştirilmesi konusunda fırsat eşitliğine sahip olunması noktasındadır. Bu durum liberallerin yetenek ve çok çalışmayı birleştiren, “yetenekli veya beceriklilerin yönetimi” olarak adlandırılan meritokrasi anlayışını desteklediklerini göstermektedir (Heywood, 2013:49; Heywood, 2007: 62).

Bireyler ve gruplar farklı çıkarlar gerçekleştirme çabası içerisine girerler ancak bu farklı çıkarlar arasında uyum ve denge de söz konusudur. Farklı çıkarların savunulması ve sınılanması, gelişmeyi de beraberinde getirecektir. Ancak liberalere göre hoşgörü, hoşgörüden uzak görüşlerle sınırlandırılabilir niteliktedir. Demokratik olmayan siyasi partilerin kapatılması, ırkçı düşüncelerin ifade olanağı bulamaması bu bakımdan liberalere göre hoşgörü ilkesinden sapmak değildir (Heywood, 2013:52; Heywood, 2007: 62; Cevizci, 2012: 280).

Liberalerde otorite aşağıdan gelir ve meşru olmalıdır. Otorite ve siyasal ilişkiler rızaya dayanmalıdır. Yönetim, yönetilenlerin rızasını almış olmalıdır. Bu nedenle liberaller temsilden ve demokrasiden yana bir bakış açısı benimsemişlerdir (Heywood, 2007: 62).

Hükümetler, toplumda düzenin ve istikrarın demavı için hayati önem taşırlar. Ancak kendilerinin de tiranlığa dönüşmesi engellenmelidir. Bu nedenle yönetim gücünün bölünmesi, devlet ve birey arası ilişkileri düzenleyen yazılı bir anayasanın hazırlanması yani yönetimin sınırlandırılması gerekmektedir (Heywood, 2007: 62).

Devlet, liberal düşüncede birey tarafından birey yararına oluşturulmuştur. Bu nedenle devletin amacı, birey ihtiyaçlarına ve çıkarlarına hizmet etmektir. Bireyler ya da gruplar arasında da çıkarlar doğrultusunda çıkacak bir çatışmada devlet, arabuluculuk görevini tarafsız bir hakem gibi hareket ederek üstlenecektir (Heywood, 2007: 53-55).

1.4.2 Sosyalizm ve Yönetim

19.yüzyıl başlarında kapitalist düzende yaşanan sorunlar, sosyal ve ekonomik düzenin bozuklukları insanların yoksulluk içine sürüklenmesi hem bazı düşünürlerin, olanların sebebi olarak kapitalizme eleştiriler getirmesine hem de bu sorunların yaşanmayacağı bir düzen arayışına içerisine girmesine sebep olmuştur. Burjuvazinin siyasal gücünün sınırlandırılması, çalışan insanların sosyal olanaklarının artırılması, ekonomik ve sosyal baskıdan kurtulması, zenginlik dağılımının adil şekilde yapılması, kadın-erkek eşitliği gibi sorunlar çözülmesi gereken sorunlar arasında yer almıştır. Ortak amaç bu sorunların çözülmesi, insanların yaşama hakkı ve özgürlüklerinin sağlanması ve tüm bireylerin aynı olanaklara sahip olması ana amaçlar olarak belirlenmiştir (Göze, 2000: 258).

Toprak soylu-kent soylu çatışması içerisinde köylüler, kilisenin de etkisiyle toprak soyluların yanında yer alırken, işçi sınıfı bilinçli bir şekilde kendi çıkarına olacağı için kent soyluların yanında yer almıştır. Eşitlik ve özgürlük çıkarlarıyla bağdaştığı halde, yasalar önünde eşitlik ve siyasal özgürlük sorunlarının çözümü için yeterli değildi. Bu nedenle sosyalizm, siyasal çatışma içerisinde yeni bir ideoloji olarak yerini almıştır (Kışlalı, 2000: 95).

Sosyalizm, bütünleştirici bir vizyona sahip olarak bireysel çabalardan çok toplumun gücü ile sosyal ve ekonomik problemlerin üstesinden gelen sosyal bir varlık anlayışına yönelmiştir. Bireyler bu anlayışa göre kişisel çıkarlar yerine birlikte çalışarak hareket etmektedirler. İnsanlar, birbirinden ayrı ve kendilerine yetebilen varlıklar değillerdir. Bireyler, ait oldukları sosyal gruplar sayesinde anlaşılabilirler. Bireyler eğer bencil ya da açgözlülere bu ait oldukları toplumun ürünüdür . Bireyler, rekabetten çok işbirliği içerisindedirler. Rekabet sadece bencilliği ve saldırganlığı destekler. Ayrıca işbirliği ile bireyin enerjisinden ziyade toplumun enerjisinden yararlanılabilir. İşbirliği, insanların sahip oldukları kolektif

enerjilerini takım faaliyeti haline getirmelerini sağlar ve topluluğun bağlarını daha güçlü hale getirir (Heywood, 2013: 120-121; Heywood, 2000: 72-73).

Sosyalistlere göre bireyler arasındaki eşitsizlik toplumun gösterdiği eşitsiz davranışlar sonucu oluşmuştur. Fırsat eşitliğine karşılık sosyalistler gelir eşitliğini savunmaktadırlar yani sosyal eşitliğin önemine vurgu yapmaktadırlar (Heywood, 2013: 122; Heywood, 2007:73).

Benzer sosyal ve ekonomik durumdaki insan grupları sosyal sınıflar olarak ele alınmaktadırlar. Sosyal sınıflar bireylerden ziyade ana karakterlerdir. Sosyalist toplumlar sınıfsız ya da sınıf adaletsizliğinin olabildiğince azaltıldığı toplumlar olmalıdır. sosyalizm, ezilen ve sömürülen işçi sınıfının yanında olarak sosyal devrimin aktörü olarak işçi sınıfını görmektedir. Hedef, ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin son bulması, koşulların iyileştirilmesidir. Özel mülkiyet sosyalistlere göre eşitsizdir. İnsan gücü ile topluca elde edilen servet yine toplum tarafından kullanılmalıdır. Mülkiyet insanı açgözlü bir hale getirir, insan mutluluğu servet peşinde koşarak elde edebileceği yanılgısına düşer (Heywood, 2013: 124-125; Heywood, 2007: 73; Cevizci, 2012:399).

1.4.3 Faşizm ve Yönetim

2 Dünya savaşı arasında İtalya'da doğup büyüyen faşizm, otoriter ve totaliter bir devlet sistemi kurmuştur . Faşizmde bilimsel verilere dayalı kapsamlı bir inanç sistemi yoktur. İnsan aklının gücü bu ideolojide göz ardı edilmektedir. İnsan aklının ve bilinçli eyleminin koşulları değiştirebileceği inancına faşizmde karşı çıkılır(Göze, 2000: 321; Kışlalı, 2000: 128-129).

Faşist devletin sosyal temeli bireyler değil sosyal kuruluşlardır. Birey devletten ayrı düşünülemez. Toplum birey tarafından oluşturulmamıştır. İnsan doğasında var olan sosyal içgüdünün bir sonucu olarak toplum kendiliğinden ortaya çıkmış bir olgudur. Bireyi biçimlendiren, yönlendiren, haklarının ve ödevlerinin kaynağı olan toplumun kendisidir. Toplum birbirine duygusal, dini, biyolojik bağlarla bağlı bireylerin oluşturduğu sosyal kuruluşlardan oluşmaktadır. Devletin içeriğini toplum oluşturur. Toplumun siyasal hukuki kalıbı da devlet olacaktır. Devlet birey için var olan, birey iradesi ile oluşup onun hizmetinde olan bir kuruluş değildir, organiktir, kendiliğinden oluşmuş bir olgudur. Birey başlı başına bir değer olmaz, bu değeri sosyal bir kurum içine girmekle kazanır. Birey araçtır ve devletin amacına hizmet eder. Birey, bu uğurda feda edilebilir. Bireyin devlete karşı ileri sürebileceği hakları yoktur, tam terine araç olarak yerine getirmesi gereken görevler vardır. İnsanlar yaptıkları işlere göre anlam kazanırlar ve bu nedenle eşitlik olgusundan da söz edilemez. Toplumda yönetmek ve yönetilmek için doğmuş kişiler vardır. Yetersiz olan kitleler, üstün

yaratılmış, yönetme becerisine sahip seçkinlerin emirlerine itaat etmelidirler. İnsanlar eşit değilken onlara eşit oy hakkı vermek saçmalaktır. Aptal ile akıllı, kadın ile erkek, bilgili ile bilgisiz aynı değildir. Devlet egemen ve otoriterdir. Devlet bireyin tüm hareketlerine müdahale edebilecek yapıdadır. Devletin dışında, üstünde hiçbir şey yoktur, her şey devlet için ve devlet içindedir (Göze, 2000:3 24-327; Kışlalı, 2000: 131).

Faşist devlette ekonomik yapı korporasyonlara dayanmaktadır. Korporasyonlar meslek kuruluşudur ve bir meslek kolunda çalışan herkes bu korporasyonlara dahildir. Bir meslek koluna ait tek bir korporasyon vardır ve tüm ülke çapında aynı mesleği yapan herkes aynı korporasyona bağlıdır, ekonomik hayat bu korporasyonlarca belirlenmektedir (Göze, 2000: 327-328; Heywood, 2013: 224).

Siyasal yapıda da bireylerin değil korporasyonların temsili söz konusudur. Siyasal partiler yerine tek faşist parti kurulmuştur. Kuvvetler ayrılığı, ulusal egemenlik, muhalif düşünceler ve demokrasi faşist devlette kabul görmemektedir. Bu bakımdan faşist devlet, korporatif devlet, tek partinin var olduğu, antidemokratik, antiparlamenter, otoriter ve totaliter bir devlettir (Göze, 2000: 326-337; Kışlalı, 2000: 132).

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

Devlet, siyasal bir organizasyon olarak sınırları içerisinde yaşayanların, ortak ihtiyaçlarını gidermek amacıyla hareket etmektedir. Sosyal güvenliği sağlanması, iç-dış güvenlik, adalet gibi hizmetler, devletlerin vatandaşlarına sunduğu hizmetler arasındadır. Bu hizmet sunumu için devlet içerisinde dağınık şekilde köy, kent, kasaba gibi yerleşim alanları da mevcuttur. Bu alanlarda yaşayan insanların yerel bazdaki su, kanalizasyon, ulaşım gibi ihtiyaçlarının varlığı gözardı edilemez elbette. Devlet, bu hizmetleri kendisi de sunabilir. Ancak bu hizmet sunumu rasyonel olmayacaktır. Yetki ve güç bağlamında merkezin sahip olduğu avantajlara rağmen, yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunun devlet tarafından sağlanması etkisiz bir yapının ortaya çıkmasına neden olacaktır. İşte devletler bu nedenle yerel nitelikteki hizmetlerin sunumu için yerel örgütlenmeler kurma yoluna gitmiştir. Ülkemizdeki belediye, köy ve il özel idaresi örgütlenmeleri bu durumun somut örnekleridir. Oluşturulan bu yerel yönetimler, ülkelerin sahip oldukları yapılar nedeniyle ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Nadaroğlu, 2001: 3-4).

2.1 Merkezden Yönetim

Kamu hizmetlerinde, birliği ve bütünlüğü sağlamak amacıyla, hizmetlere ilişkin karar ve uygulamaların merkezi bir hükümet veya hiyerarşik örgütlenmesi içerisinde yer alan örgütler tarafından yerine getirilmesine merkezden yönetim denilmektedir. Merkezi yönetimlerde, karar alma, politika belirleme, yürütme yetkisi tek elde toplanmıştır. Kamusal mal ve hizmetler, merkezde yer alan organ tarafından planlanıp, uygulanmaktadır. Merkez haricinde görevler, merkezdeki organa hiyerarşi bağı ile bağlı olan uzantılar tarafından yerine getirilmektedir. Bu hizmetlerin yürütülmesinde, merkezin emirlerine sıkı sıkıya uyma şartı vardır. Bu hizmetlerin sunumunda kullanılacak kaynaklar, merkezden sağlanmaktadır. Hizmetin sunumunda kullanılacak personelin atanmasına dek, tüm aşamalar merkez tarafından yerine getirilmektedir (Eryılmaz, 1999: 60; Genç, 1998: 99).

2.1.1 Merkezden Yönetimin Yararları

Merkezi hükümetler, merkezden yönetim sayesinde güç kazanırlar. Yönetimde birlik ve beraberlik ve siyasi bütünlük sağlanması mümkün hale gelir. Ekonomik ve sosyal kalkınmanın bölgeler arasında dengeli bir şekilde sağlanması merkezden yönetimlerde daha olası bir durumdur. İdarenin tarafsızlığı, kamu personelinin etki altında kalmadan çalışması

merkezden yönetimlerde sağlanan denetimler ile daha kolay olmaktadır. Ayrıca milli savunma, dış işleri gibi görevlerin tüm ülke çapına yönelik, bölünmeden yürütülmesi gerekir, bu nedenle bu hizmetlerin sunumunda merkezden yönetim şarttır (Eryılmaz, 1999: 60; Genç, 1998: 99-100).

2.1.2 Merkezden Yönetimin Sakıncaları

Hizmet sunumunda, merkezden yönetimlerde gecikmesine ve sunulan hizmetin yerel ihtiyaçlarla bağdaşmamasına sebep olabilir. Hizmet sunumunda merkezin sahip olduğu bürokratik yapı işlemlerin uzamasına sebep olabileceği için hizmet sunumları gecikebilmektedir. Ayrıca merkezden alınan kararlar, yerelde ihtiyaç duyulan hizmetlerle paralellik göstermediği zaman, vatandaşlar açısından sorunlar ortaya çıkabilmekte, yönetime katılım azalmakta ayrıca devletin kaynakları da verimsiz bir şekilde kullanılmış olmaktadır. (Eryılmaz, 1999: 61; Genç, 1999: 100).

2.2 Yerinden Yönetim

Hizmetlerin tümünün merkezden yönetilmesi mümkün değildir. Ayrıca merkezden yönetimin sakıncalarının olması da yerel yönetimlerin önem kazanmasına sebep olmaktadır. Yerel bazda, sorunlara yakın olan kuruluşlarla hizmet sağlanması merkezden yönetimlere göre hem kaynak hem de zaman tasarrufu sağlamakta, vatandaş memnuniyetini de artırıcı etki yapmaktadır. Yerel yönetimler, halkın oyları ile iş başına gelirler. Bu nedenle kendilerini seçenlere karşı sorumlu olmaları, hizmet sunumunda daha özenli ve dikkatli olmaları sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca merkezi yönetimler, yerel yönetimler sayesinde iş yüklerini azalttıkları için ülke çapında uygulanabilecek büyük projelere zaman ve imkan ayırma fırsatı bulabilmektedirler (Genç, 1999: 107).

2.2.1 Yerinden Yönetimlerin Özellikleri

- Örgüt yatay şekilde örgütlenmiştir ve merkezin aksine yerinden yönetim örgütlerinin birimleri ile olan ilişkileri olabildiğince gevşektir. Çalışanlar ast-üst ilişkisine göre değil uzmanlık alanlarına göre ilişkilendirilir. Uzmanlaşmaya dayalı gevşek hat örgütlenme vardır.
- Örgütlerin merkez dışındaki birimlerinde karar ve yürütme organları oluşturulur, bu uzantılara tüzel kişilik kazandırılır ya da örgütün tüzel kişiliğini kullanırlar.
- Merkez dışındaki uzantılara (birimlere) yetki ve sorumluluk belli koşul ve sınırlar dahilinde paylaşılır.

- Merkezin, yerinden yönetim sistemini uygulayan örgütlerde görevi denetimi, dengeyi, dayanışmayı sağlamaktır.
- Bu denetim belli zamanlarda yapılmaktadır. Ayrıca belli zamanlarda yapılıyor olmasının yanı sıra sınırlı bir denetim söz konusudur.
- Aldıkları kararlar ve uygulamalar merkezden bağımsız olduğu için demokratik bir yapı sergilerler ve yerel halkın katılımı adına önemli örgütlerdir.
- Planları kısa, orta ve uzun vadeli olacak şekilde kendileri yapar ve uygularlar (Öztekin, 2005: 54-59).

Yerinden yönetimden, yer ve hizmet yönünden yerinden yönetimler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.¹

2.2.1.1 Yer Yönünden Yerinden Yönetimler

Anasayamızın 127. Maddesine göre yerel yönetimler, *“il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”*

Anayasanın bu maddesi göz önüne alınarak Gözler ve Kaplan (2013:35), yerel yönetimleri *“il, belediye veya köy gibi belli yerlerde oturanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, merkezi idarenin dışında, devletten ayrı tüzel kişilikleri bulunun , belli bir özerkliğe sahip olan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri”* şeklinde tanımlamaktadır.

2.2.1.2 Hizmet Yönünden Yerinden Yönetimler

Bazı hizmetlerin yürütülmesinde özel ve teknik bilgiye gereksinim duyulmaktadır. Bilimsel, kültürel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin mümkün olmayışı, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkışına yol açmıştır. Bu ihtiyaç doğrultusunda doğan hizmet yerinden yönetim kuruluşları, merkezin yürütmesinin uygun olmadığı belli uzmanlık gerektiren bazı kamusal hizmetlerin sunumunu yüklenen ve devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe sahip olan kamu kuruluşları olarak tanımlanabilir (Parlak ve Sabancı, 2008: 14; Gözler ve Kaplan, 2013: 34-35).

¹ İkili sınıflandırma dışında yerinden yönetimler içerisinde federal sistemlere özgü olan siyasal yerinden yönetimleri de içerisine dahil eden üçlü sınıflandırmalar da söz konusudur. Çukurçayır'a göre (2013:104), federe devlet şeklinde örgütlenen bu yapılarda, genel yönetimler gibi yasama ve yürütme erkleri de söz konusudur. Bu yönetimlerde geniş bir özerklik vardır. Merkezi yönetimler, bu yönetimler üzerinde kendileri istekte bulunmadıkça değişiklik yapamazlar.

2.2.2 Yerinden Yönetimlerin Yararları ve Zararları

Yerinden yönetimler, demokratik ilklere daha uygun yapılardır. Kırtasiyecilik ve bürokrasi yerinden yönetimlerde daha az karşılaşılan problemlerdir. Hizmetler, vatandaşlara daha yakın kurumlarca, daha etkin bir şekilde sunulmaktadır. Ancak yerinden yönetimler bir taraftan da hizmet sunumunda bölgeler arasında eşitsizliklerin yaşanmasına neden olabilir. Sahip oldukları kaynakların yetersiz oluşu, hizmet sunumlarında aksaklıkların yaşanmasına da neden olabilir (Parlak ve Sabancı, 2008: 14; Gözler ve Kaplan, 2013: 36).

Yerel yönetimleri açıklamadan önce “idare” kavramına göz atmakta yarar olacaktır. Çünkü idare ya da yönetim kavramı birden çok anlama gelebilmektedir. Bazen idari faaliyet, bazen idari örgüt bazen de sevk ya da idare etmek amacıyla bu kavram kullanılmaktadır. Hatta “idare” ile bu anlamlardan birden çoğunun kastedilmesi durumu da söz konusudur.

Genel bakış açısıyla idare denildiği zaman, belli bir amaç için bireylerin ortak şekilde hareket etmeleri, işbirliği içine girmeleri anlaşılmaktadır. Bu bakımdan idare, amacı gerçekleştirme adına kaynakları toplamadan, eşgüdüm sağlamaya dek tüm aşamaları kapsamaktadır. İdare böylece hem kamu hem de özel sektör içinde kendisine yer bulmaktadır. Kamu alanını ayırmak adına “Kamu Yönetimi” kavramı kullanılmaktadır (Koçak, 2008: 13).

Kavram olarak mahalli idareler, yereldeki halkın ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile kurulan, halkın karar organlarını doğrudan seçtiği, merkezin yönetim dışı bir örgütlenme modelidir. Tarihsel süreç içinde bu örgütlenmeler, halkın ihtiyaçlarına paralel olarak gelişim göstermişlerdir.

2.2.3 Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi

Yerel nitelikteki hizmetleri yürüten yerel yönetimler, görevlerini yerine getirirken merkezin vesayet denetimi altındadır. İdari vesayet, tanım olarak “*kanunla öngörölmüş durumlarda merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisi*” (Gözler ve Kaplan, 2013:49) olarak ele alınabilir. İdari vesayet Anayasamızın 127.maddesinde kendisine yer bulmaktadır. “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.*” Yani merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi kaynağını doğrudan Anayasa’dan almaktadır.

Hizmet sunumunda uyum ve birlik oluşturulması, hizmetlerin kalitesinin ülke içerisinde farklılık göstermemesi açısından devletin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi büyük önem taşımaktadır. Ancak bu yetkinin kullanımında aşırıya kaçılarak hiyerarşi ile karıştırılmaması gerekmektedir. Hiyerarşi, idare içindeki görevliler arasındaki astlık-üstlük durumuna vurgu yapmaktadır. Üstlerin astlar üzerinde hiyerarşi yetkisi vardır ve astın da bu yetki karşısında üste itaat yükümlülüğü bulunmaktadır. Üst, hiyerarşi yetkisi bağlamında asta emir ve talimat verebilmektedir. Astlar, verilen bu emir ve talimatları (konusu suç teşkil etmediği sürece) uygulamakla sorumludurlar. Hiyerarşi aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde geçerli olmaktadır ve genel bir yetkidir. Yani her üst, kendiliğinden bu yetkiye sahiptir. Hiyerarşi aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde bütünlüğü sağlamaya yönelik bir yetkidir (Gözler ve Kaplan, 2013: 46-48).

İdari vesayet konusuna dönecek olursak, en başta bu yetki istisnaidir yani kanunda açık bir şekilde hangi işlemler üzerinde idari vesayet yetkisinin kullanılması gerektiği belirtilmelidir. Hiyerarşinin aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde geçerli olmasının yanı sıra idari vesayette farklı tüzel kişilikler söz konusudur. Vesayette emir ve talimat yoktur. Bu nedenle bu iki kavramın karıştırılmaması büyük önem arz etmektedir (Gözler ve Kaplan, 2013: 52).

2.3 Tarihsel Gelişim

“Yerel yönetim” kavramı, geç ortaçağlarda Avrupa’ya ait bir üründür. 12.yüzyıl Avrupası’nda başlayan ve sonu şehirlerin, mali özerkliğe ve tüzel kişiliğe ulaşarak bir nevi özgürleşmesinin süreci olarak yerel yönetim kavramı kendisini göstermiştir. İlkçağlara ait Mezopotamya ve Mısır şehirleri, şehir uygarlığının doğuşu için büyük öneme sahip olsa da, yerel yönetimlerin başlangıcı olarak ne Mezopotamya ve Mısır şehirlerini ne de demokrasi açısından günümüze büyük miraslar bırakmış Yunan-Roma kentlerini almak doğru olmayacaktır. Çünkü, çağdaş anlamda bir yerel yönetimin varlığı kendisini kontrol altına alacak güçlü bir merkezi yönetimin varlığına bağlıdır. Ortaya çıkan güçlü merkezi erklerin karşısında, özerkliği ile dikilen bölgeler, modern anlamda yerel yönetimler tarihesi içerisinde yer alabilmektedir. Yeni çağlarla beraber kazanılan tüzel kişilik de, bu durumu sağlamlaştırır niteliktedir. Eski Roma şehirleri, görünüşte özgür bir yapı çizseler de aslında büyük bir baskı altında yönetilmişlerdir. İdari ve yargı alanında merkezin hissedilen büyük baskısı, bu şehirlerin “yerel yönetim” başlangıcı olarak uygun olmasını engellemektedir. Yine, görece dönemine göre ileri bir örgütlenme ve yapı gösteren Ortaçağ’daki İslam şehirlerinin de merkez ile olan uzaklıklarının getirdiği kopuk yapı, ne yazık ki yerel yönetim olarak ele alınabilmeleri için yeterli olmamaktadır. Yerel yönetim, günümüzde merkezle birlikte ama

ona rağmen bir yapı çizerken, bu kentler, merkez ile özdeş bir yapı çizmiştir (Ortaylı, 2000: 1-2).

Devlet adlı yapının insanlık tarihinde yer bulması ile beraber aslında yerel yönetim olgusu da ortaya çıkmıştır. O zamana dek belli soya dayalı yaşam sürdüren insanlar, devletin kuruluşu ile beraber örgütlenmelerini toprağa dayalı bir şekilde ilerletmiştir. Devletin yapısının toprağa dayalı oluşu, “yer bakımından yerinden yönetim” olgusunun varlığının da şart oluşuna vurgu yapmaktadır. Devletler arasında söz konusu olan üretim biçimi, sosyo-ekonomik yapı gibi farklılıklar yerel yönetimlerin farklılığını da beraberinde getirmiştir. Yerel yönetimler böylece bazı bölgelerde çok gevşek bazen de klasik Osmanlı döneminde olduğu gibi çok sıkı yapılar olarak ele alınmıştır. Ancak çoğu zaman, yerel yönetimler, yerelde, toplumsal güçlerin kullandıkları araçlar şeklinde algılanmıştır. Yerel yönetimleri Batı Avrupa’da olduğu gibi çağdaş devletlerin kurulmasında büyük önem taşırlar. Ortaçağ yerel yönetimlerinin Batı Avrupa’da kapitalizmin gelişmesi için sağladıkları koruyucu yapı, modern şehirlerin oluşumunun da önünü açmıştır. Ancak dönemin yerel yönetimleri bünyesinde feodal ayrıcalıkları da taşımaktadır. 16.yüzyıl ile başlayan, sanayileşme ve ticaretin artan baskısı, kendisini bu sistem üzerinde de hissettirmiştir. Ortaya çıkan yeni sınıfın eşit haklara sahip olma, özgür işgücü gibi istekleri, kentsel ve kırsal eşitsizliklerin ortadan kaldırılması gerekliliğini ortaya koymuştur. Kapitalizm, yereldeki engellerin kaldırılması ile kendisine gelişme alanı bulmuştur. Fransa’da ve İngiltere’de sınırlamalardan dolayı sanayi öncelikle başka yerleşmelere gitmiş 15.ve 17.yüzyılın monarşik devletleri de reform çalışmaları ile Ortaçağ’ın getirdiği yereldeki ayrıcalıkları kaldırmaya çalışmıştır. Fakat kendileri özde feodal olan bu monarşiler, düzenin yıkılmasında başarı sağlayamamış, çözüm toplumsal güçlerin ayaklanıp Ortaçağ yerel yönetimlerine ve merkezde bu yönetimleri temsil eden kişilere savaş açmaları ile sağlanabilmiştir. Eski yerel yönetimler böylece Fransa’da 1789 ile İngiltere’de ise 1832’de yıkılmıştır. 19.yüzyıl Batı’da siyasal iktidarın üçüncü sınıf olan burjuvazi elinde şekillenmesine sahne olmuştur. Oysa Osmanlı içerisinde böyle bir değişim söz konusu olmamıştır. Devlet, Batı’da olduğu gibi kapitalist bir özelliğe değil, feodal yapıya sahiptir. Bu nedenle Osmanlı’da o dönemde başlatılan yerel yönetim çabaları da bu doğrultuda ilerleyecektir (Güler, 1994: 4-5).

2.3.1 Yerel Yönetimlere İlişkin Kuramsal Yaklaşımlar

2.3.1.1 Liberal Kuramda Yerel Yönetim Düşüncesi

Kuramlar arasında yerel yönetimler bazında en etkili olanın liberal kuram olduğu söylenebilir. Yerel yönetimler kuramsal olarak liberalizmin fikirlerinden şekillenmiş, liberal kuram içerisinde ortaya çıkmış bir yönetim birimidir. Liberalizmin devleti küçültme

düşüncesi, yerel yönetimlere atfedilen önemin sebepleri arasında ele alınabilir. Liberalizme göre demokrasinin temeli ve kökeni yerel yönetimlerdir. *Bireycilik, hoşgörü, rıza, akıl, özgürlük, eşitlik, çoğulculuk, sınırlı hükümet, amayasalcılık* ilkelerini içinde barındıran liberalizm ile etkinlik, özerklik, özgürlüğü demokrasi değerlerine dayanan yerel yönetimlerin beraber ele alınması mümkündür. Bu bağlamda liberalizm ile yerel yönetimlerin özerklik, etkinlik, özgürlük, katılım, çoğulculuk ve demokrasi gibi ortak ilkelere sahip olduğu görülmektedir (Çelik ve Usta, 2010: 127; Akdoğan, 2009: 85; Ersoy, 2012:20).

Liberalizm, hükümet müdahalesinden özgür kılınmak gerekliliğine inanmaktadır. Devlet, kısıtlamaları ile bireyin özgüveninin, sorumluluğunun ve saygısının gelişiminin engelleneceği belirtilmektedir. Yerel yönetimleri işletme mantığı ile devletin değil sivil toplumun parçası olarak ele almakta, nasıl sivil toplum ve özel kuruluşlar devlet karşısında özerkse yerel yönetimlerin de devlet karşısında özerk olması düşüncesine dayanmaktadır çünkü liberalizme göre kişi hak ve özgürlükleri merkezi hükümet tarafından kısıtlanmaktadır (Yaylı ve Çınar, 2012: 12-13).

J.S.Mill, 19.yüzyılda yerel yönetimleri liberal olarak kavramsallaştırmıştır. Liberal bağlamda yapılan yerel yönetim çalışmaları Mill'in etkisi altında gelişmiştir. Mill, "*Temsili Yönetim Üzerine Düşünceler*" isimli yapıtında yereldeki hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulması gerektiğine vurgu yapmıştır. Yerel nitelikteki hizmetleri merkezi hükümetler yerele bırakmalıdır. Yerel halkın kendi bölgeleri hakkında daha çok bilgi sahibi olmaları yerel yönetimlerin daha etkin olmalarının nedenlerinden biridir. Merkezi idarenin bu hizmetleri verimli ve etkin bir şekilde sunması çok zor bir olasılıktır. Yerel hizmetlerin yerel halk tarafından sunulması özgürlüklerin gelişmesi açısından da büyük önem taşımaktadır. Özgürlük Mill'e göre alt tabakalara inerse, demokrasinin de işlevi artacaktır. Yerel yönetimler, merkezi idare karşısında özgürlüğü geliştiren kurumlardır. Siyasal özgürlük, yerel yönetimlere dayanan bir temele oturunca gelişecektir. Liberal topluma yerel yönetimleri geliştirerek ulaşılacaktır. *Topluluk* faktörünün egemen olduğu siyasal katılım, yerel yönetimler ile sağlanacaktır (Çelik ve Usta, 2010: 128-129).Yönetimde yerel halka danışılmalıdır. Yerel halka danışan ve yönetimde yerel halka fırsat veren adem-i merkeziyetçi yapı ile merkezi hükümetin getirdiği dezavantajlar da giderilecektir. Güçlü bir yerel yönetim sistemi ile halk yönetime daha etkin katılacak, siyasal süreç ve işleyiş konusunda daha bilinçli olacaktır. Böylece yerel yönetimlere Mill, bir nevi *demokrasi okulu* özelliği kazandırmaktadır (Çelik ve Usta, 2010: 127-129; Güler, 2006: 48,53).

Mill'e göre merkezileşme, insanın özgürlüğünü ve ilerlemesini tehlikeye atmaktadır. Merkezi otoritenin görevi talimat vermekten ibaret olmalıdır. Bilgi merkezde toplanmalı,

yetki yerele bırakılmalıdır. Böylece özgürlüklerin tehdidi olan merkez sınırlandırılarak özgürlükler güvence altına alınabilecektir (Ersoy, 2012: 20-22). Mill' göre yerel işleri yerel halkın görmesi doğaldır, bu nedenle bu özgürlük yerel halka bırakılmalıdır (Ersoy, 2012: 41).

Bir diğer liberal düşünür Hayek, devletin büyümesinin bireysel özgürlükler açısından tehdit oluşturduğunu söylemektedir. Hayek'e göre yerel yönetimler, demokrasinin işleyişi için büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimler, siyasi bağlamda özel sektörün dengi sayılabilecek birimlerdir. Özel sektörün yapmadığı/yapamadığı işlerin merkezi idare tarafından değil yerel yönetimlerce yapılması gerektiğini vurgu yapmaktadır (Ersoy, 2012: 22-23; Güler, 2006: 51). Hayek'e göre devletin otoritesi adem-i merkeziyetçi bir yaklaşımla oluşturulmalıdır. Çünkü bu şekilde oluşturulmayan bir otoritenin devamlılığı da olmayacaktır. Merkezin görevi, bir çatı niteliğinde, bireylerin ve grupların karşılıklı amaçlarını gerçekleştirecekleri bir ortam oluşturmaktır. Merkezi hükümetlerin görevi denetlemek ve düzenlemekten öteye gitmemelidir. Merkezi hükümetlerin koyacakları ve herkesin uyacağı kurallar bütünü yerine, kural koyma işlevi yerele bırakılmalıdır. Hizmetlerin yerel düzeyde yerel yönetimlerce yerine getirilmesi daha etkin olmalarını sağlayacaktır. Ancak bu hizmet sunumu aşamasında yerel yönetimlerde mali özerkliğin de sağlanmış olması, devletin elindeki vergileme gücünün yerel yönetimlere bırakılarak kaynak yaratılması gerekmektedir. Bu doğrultuda demokrasinin etkin olabilmesi de yerel yönetimlerin varlığına bağlanabilmektedir. Siyasal sürece katılmada yerel yönetimler etkin rol oynamaktadır. Bu durum da özgürlüklerin gelişiminin önünü açacaktır. Çünkü özgürlüğün toplumsal boyutta değil bireysel bazda ele alınması gerekir. Bireylerin yerel düzeyde yönetime katılıp, söz sahibi olabilmeleri özgürlüklerin gelişimini de beraberinde getirecektir.(Çelik ve Usta, 2011: 99-100).

Tocqueville "*Amerika'da Demokrasi*" adlı yapıtında toplumun ortak olan çıkarlarının korunması, genel yasaların uygulanıp dış işlerin yürütülmesinde merkezi hükümetin ön plana çıkması gerektiğini belirtirken, tüm detaylara da merkezin hakim olamayacağına vurgu yapmıştır. Tocqueville'e göre yerel bazdaki hizmetler, yerelde yaşayan halkı ilgilendirmektedir. Düşünür demokratik ve özgür topluma ulaşmanın mümkün olduğunu Amerika üzerinden anlatmaya çalışmıştır. Amerika'da demokrasi, yereldeki halkın katılımının yüksek olması ile gerileyen merkezi hükümet bağlamında gelişmektedir. Ayrıca, özgürlük burada yerelden merkeze doğru bir gelişim seyri izlemiştir. Yerel halka en yakın birimler olarak yerel yönetimler, hizmet sunumunda yardıma gereksinim duyulduğu an halkın yardım etmesine olanak vermeleri açısından da etkin birimlerdir. Tocqueville, yerel yönetimlerin merkeze göre yerel bazda özgürlüğün ve demokrasinin gelişimi açısından daha işlevsel yapılar olduklarını belirtmektedir. Bu nedenle yasal temsilciler merkezden atama yoluyla

değil yerel halkın seçimiyle iş başına gelmeli, merkezden özerk bir yapı sergilemelidir. Bu düşünce ile Tocqueville, yerelde halkın sürece ve kararlara katılımının önemini vurgulamaktadır (Çelik ve Usta, 2010: 130).

Yerel yönetimler, merkezin baskıcı yapısına karşı durulması açısından da önem taşımaktadır. Tocqueville, yerel bazdaki demokrasinin eksik yanlarını da ortaya koymuştur. Düşünce göre kişilerin kişisel sorunları, toplum sorunları karşısında ilgisiz kalmalarına neden olabilir. Anlaşılmaz, karışık problemlerle karşılaşan bireyler bu durumdan kurtulmak için merkezin gelişmesini savunabilirler. Kendisini güçsüz hissedip devlete sığınan bireyler ile bireylerin geri planda kalkıp devletin büyüdüğü bir düzen ortaya çıkabilir sonuç olarak (Çelik ve Usta,2010:131).Tocqueville, eşitlik ve özgürlük arasında eşitliği bir adım öne koymakta, eşitliğin özgürlüğü doğuracağını belirtmektedir. Ancak eşitliğin olduğu toplumlarda da çoğunluğun tiranisi ya da bireycilik tehlikelerinin varlığını da kabul eder. Buradaki bireycilik, liberal düşüncenin bireycilik anlayışını değil, bireyin siyasetten uzaklaşmasını, siyasete ilgisini kaybetmesini içermektedir. Çoğunluk tiranisinden ve devlet zorbalığından, adem-i merkeziyetçi yapı, anayasal düzen ve bireysel haklar ile kurtulmak mümkündür. Merkezi iktidar ile yerel yönetimler arası güç paylaşımı despotizmin önüne geçecektir (Dinçkol, 154-155).

2.3.1.2 Sosyalizm ve Yerel Yönetimler

Sosyalist devlet, Batılı devletlerde kabul gördüğü üzere yerel yönetimleri siyaset dışı kurumlar olarak ele almaz. Tam tersine yerel yönetim meclislerini siyasal kurumlar olarak ele alır. Yerel yönetimler bu sistemde hiyerarşik bir yapı gösterirler. Türkiye gibi ülkelerde belediyeler arasında böyle bir ast-üst ilişkisi bulunmazken, sosyalist ülkelerde ast-üst ilişkisi kurularak küçük belediyelerin büyük belediyelere bağımlı bir yapı çizmesi sağlanmıştır. *Demokratik merkeziyetçilik* düşüncesinin yer bulduğu sosyalist düşüncede yerel yönetimler de bu düzenden nasibini almış, yerel yönetimlerin hem kendi meclislerine hem de bağlı oldukları bir üst meclise karşı sorumlu olmaları ile çifte bağımlılık yerelde kurulmuştur (Güler, 1992: 35-36)

2.3.1.3 Muhafazakarlık ve Yerel Yönetimler

Muhafazakârlık günümüzdeki 3 ana ideolojiden biri olarak eskiyi koruyup kollama ve eskinin özelliklerinden yararlanma gayesini bünyesinde barındırmaktadır. Geçmişe ait olan değerlerin günümüzde de değerini koruması ve tecrübenin kullanılması, muhafazakârlığın önem verdiği noktalarıdır. Muhafazakârlıkta bu birikimin ve tecrübelerin günümüz sorunlarının çözümünde kullanılması gerektiğine inanılmaktadır. Muhafazakarlık örf ve

adetlerin korunması inancıyla yerelleşmeyi de desteklemekte, toplumsal ilişkilerin yerel bazda ilerleyip devletin her alana müdahale etmesinin engellenmesini savunmaktadır. Yerel halkın yerelde kendi kararlarını verebilmesi, ihtiyaçların giderilmesinde yerelin güçlendirilmesi muhafazakar düşünce tarafından arzu edilmekte, bu yapının da devlet örgütlenmesinden olabildiğince özerk bir şekilde oluşması arzu edilmektedir. Çünkü yerelin özerk bir yapı göstermeyip merkezin emirleri doğrultusunda hareket eden bir çizgi göstermesi, merkezin taşra uzantısı olmaktan öteye gidememesine yol açacaktır (Kaya ve Şentürk, 2007)

2.3.1.4 Modern Düşünce de Yerel Yönetimler

Ekonomik bir dönüşümü içermekle beraber toplumsal, siyasal, yönetsel alanları da içine alan neoliberal dönüşüm, 1970 krizi ile kendisini hissettirmeye başlamış, sosyalizmin çöküşü ve tek kutuplu dünyanın yükseldiği 90'lar ile iyice belirginleşmiştir. Küreselleşmenin getirdiği ortam ile piyasa mantığı, devletin içerisinde de yükselmeye başlamıştır. Devlet, uğruna toplumsal mücadelelerin yaşandığı sosyal devlet kazanımlarından, piyasanın kurallarının geçerli olduğu, sermayenin ön planda olduğu bir dönüşüm içerisine girmiştir. *Minimal devlet* söylemini içinde barındıran neoliberal politikalarla devletin küçülmesi amacı güdülmektedir. Piyasanın egemen kılındığı, etkinlik, verimlilik gibi ilkelerin ön planda olduğu böyle bir anlayış, uluslararası ve ulusal devlet yapılarının da yeniden tanımlanması ihtiyacını doğurmaktadır (Güzelsarı, 2003: 17-18).

Değişimle birlikte devlet, rekabeti destekleyen, çıktı odaklı olan, vatandaşı müşteri olarak algılayan, otoriteyi aşağıdaki birimlere yayan bir yapı özelliği sergilemelidir. Hiyerarşik yapının varlığını, yetkilerin tek merkezden idaresini, vatandaşın isteklerinin ikinci planda olmasını içeren klasik yönetim anlayışı bu doğrultuda eleştiriye maruz kalmıştır (Arslan, 2010: 27).

Yaşanan bu dönüşümün yerelde de kendisini göstermesi kaçınılmazdır. Hiyerarşik merkezi yönetim yerine mahalli idareler ön plana çıkmaktadır. Küçük ve etkin birimlerin varlığı savunulmakta, merkezin sıkı, hiyerarşik yapısının hizmet sunumunda verimsiz ve etkisiz olduğu öne sürülmektedir (Arslan, 2010: 28).

Ulus devletin aşınması sonucunu doğuran küreselleşme, bir yandan da yerelin daha özgür bir yapıya kavuşmasının yolunu açmıştır. Kişisel özgürlükler önem kazanmakta, yönetim daha sınırlı bir çizgiye çekilmektedir. Bir yandan da bu yerelleşmenin yanı sıra hizmetler hızla özel sektörün eline bırakılmaktadır. Böylece yaşanan değişimle merkezin katı yapısı çözülmekte, yerel yönetimler özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile hizmet

sunumunda sahneye çıkmaktadır. Bir yandan da hizmet sunan-hizmeti alan arası bağ kurulmakta, hizmet için bedel ödenmesi yoluna gidilmektedir (Köse, 2004: 22).

Yerelde, toplum ve yurttaş odaklı bir anlayış, amaçlara, kaliteye ve hedef kitleye bağlılık, yasal temelde hizmet sunumu, dönüşümle beraber yerel yönetimlerin sahip olması gereken nitelikler olarak ele alınabilir. Yapı, hiyerarşik, emredici yönetim düşüncesinin parçalanıp yatay, saydam, hesap verilebilir bir eksene doğru kaymaktadır. Yönetim yetkileri yereldeki halkın eline bırakılmakta, halkın daha aktif olması beklenmektedir (Çukurçayır, 2003: 19; Köse, 2004: 26-27).

Küreselleşme ile de artık yerel aktörler dikkate alınmakta, milli devlet geri planda kalmaktadır (Köse, 2004: 34).Devletin küçültülmesi, küreselleşmenin başlıca söylemlerinden birisidir. Ulusal devletler bu dönüşüm ile beraber güçlerinden taviz verirken, sermayenin dolaşımının önündeki engeller de hızla kaldırılmaktadır. Merkezi hükümetler, dönüşüme ayak uydurabilmek adına yetkilerini uluslararası kuruluşlarla, ulusal sermayeyle ve sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşma yoluna gitmektedir. Hizmetlerin böylece merkezden giderilmesi yolu da değişerek yerel yönetimlerin hizmet sunum alanları genişlemektedir. Demokratikleşme, yönetişim, halkın katılımı eğilimleri de daha belirgin bir hal almaktadır. Dolayısıyla küreselleşme, yerelleşmeyi de güçlendiren bir yapıya sahiptir. Uluslararası boyutta bu nedenle halkın yerel bazda yönetime katılımı, yerel politika oluşumları, adem-i merkezîyetçi yapılanma, yerel demokrasi küreselleşme sürecinde üzerinde durulan konular olmaktadır. Ayrıca devletlerin küreselleşme ile kaybedilen güçlerinin yerel yönetimlerce tekrar sağlanabileceği düşüncesi de yerelleşmenin önem kazanmasını sağlayan bir diğer faktör olarak ele alınabilir (Yüksel, 2007: 290-291).

2.3.2 Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimler ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa'nın gelişimi, dünyanın diğer bölgelerinden daha farklı olmuştur. Antik Yunan ile başlayan süreç ve özgürlüklere vurgu yapan siyasal düşünce geçmişi, liberalizm, kuvvetler ayrılığı, demokrasi kavramlarının da gelişimini beraberinde getirmiştir. Burjuvazi ve kent gelişimi ile paralel bir ilerleme çizen yerel yönetimler aşağıdan yukarıya doğru demokratik değerleri de bünyesine katarak günümüzdeki yapısına kavuşmuştur (Parlak, 2014: 18).

18 Nisan 1851 Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurulmasıyla başlanan süreç, 1950 ve 60'larda adım adım ilerleyerek Avrupa Birliği'ne ulaşılmasıyla sonuçlanmıştır. 25 Mart 1957Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşması, 1 Temmuz 1968Gümrük Birliği, 2-4 Aralık 1985Avrupa Tek Senedi, 7 Şubat 1992 Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Anlaşması, Topluluğun geçirdiği önemli aşamalar olarak ele alınabilir (Parlak, 2014: 22)

İçerisinde farklı siyasi rejimleri ve yönetsel düzenleri barındıran Avrupa Birliği içerisinde birden çok yerel yönetim uygulamasıyla karşılaşmak olası bir durumdur. Ancak yine de örgüt içerisinde yapılan düzenlemelerle ortak uygulamaları görmek de mümkündür. Yaşanan merkez-çevre etkileşimleriyle beraber ilişkiler belli düzene oturtulmuş, yerel ikinci plana atılmadan denge kurularak oluşturulmuştur. Genel olarak “ortaklık ve denge” bağlamında yerel yönetimlerin ayrı ve güçlü varlıklarını topluluk içerisinde kabul görmektedir (Parlak, 2014: 24-25)

15.10.1985 tarihinde imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı Türkiye, 21.11.1988 tarihinde imzalanmış, yürürlük tarihi olarak da 01.04.1993 tarihini belirlemiştir.

Avrupa Konseyi ülkeleri, bu şartı inzalayarak yerel yönetimlerin varlığının halka yakınlık açısından daha etkin olduğunu kabul etmektedir. Şartta yer alan “özerk yerel yönetim”, mevzuata göre “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı” anlamını taşımaktadır (T.T.S.G. 03.10.1992/ 21364).

Şart, yerel yönetimlere kamunun belirlediği sınırlar dahilinde kalmak üzere her konuda düzenleme yetkisi vermektedir. Yerel halka hizmet sunumunda yakındaki birimi görevlendiren düzenlemede ayrıca bu yetkilerin başka bir bölgesel ya da merkezi otorite tarafından da kısıtlanamayacağına vurgu yapmaktadır. Düzenleme, yereli ilgilendiren konularda ayrıca ilgili birimlere başvurulması gerektiğini de madde 4 içerisinde “Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır” şeklinde belirtmektedir (T.T.S.G. 03.10.1992/ 21364).

2.3.3 Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Mahalli idarelerin geçmişi, ülkemizde çok eski tarihlere dek gitmemektedir. Osmanlı içerisinde yerel yönetimlere ait örneklere, asıl olarak Tanzimat Dönemi ile rastlamaktayız. Ancak günümüz yerel yönetimlerin asıl örgütlenmeleri, Cumhuriyet dönemi sonrasında gerçekleşecektir (Nadaroğlu,2001:167).

2.3.3.1 Osmanlı Devleti’nde Yerel Yönetim Anlayışı

Osmanlı Devleti içerisinde yaşanan gelişmeleri anlamak adına, dönemin özelliklerine ve Osmanlı şehir hayatına bakmak, yararlı olacaktır. Çünkü ülke içerisinde her ne kadar Batılı

devletlerin baskıları ile reformların yapıldığı belirtirse de Osmanlı Devleti'nin içerisinde bulunduğu durum da değişimleri zorunlu kılmaktaydı.

2.3.3.1.1 Osmanlı Dönemi Şehir Hayatı

İnsanların inşa ettiği, içinde yaşadığı yapılar, evler, mahalleler, çalışma yerleri, eğitim, kültür, sağlık yapıları, bu yapılar için gerekli ulaşım, altyapı gibi tesisler şehirleri oluşturmaktadır. İnsanların yaşam biçimini, kişiliklerini, davranışlarını da etkileyen hatta belirleyen çevreyi içeren şehirler bu yapıyla mimari olduğu kadar, insanların maddi, manevi varlık alanları olarak da kendisini göstermektedir. Şehirler hem bugünün hem de gelecek neslin manevi, kültürel, maddi hayatlarının gelişmesini ve devam etmesini sağlamak amacıyla taşınmaktadır. Bu amaca yönelik olarak da gerekli yapıları şehirler kendi bünyesinde barındırmalıdır (Cansever, 2005: 308).

Türlere ait şehir hayatının geçmişi bin yıldan daha eskilere dayanmaktadır. Böylece Türklerin yerleşik hayatla göçebeliliği bir arada sürdürdüğü ve yer değiştirmelerde farklı vatanlar edindikleri sonucuna ulaşmaktayız. Farklı yurtlar ve göçebelilik Türk kültüründe kendisini hissettirip, yeni değerlerin kazanılmasına da olanak sağlamıştır. Bu durumun belki de en güzel örneklerini de şehirler konusunda görmemiz mümkündür. Osmanlı'daki şehirler, İslam şehirleridir. 19.yüzyıla kadar asli özelliklerini koruyan şehirler, 19.yüzyılda Batılılaşma merakı ile giderek kendi asli çizgisini yitirmiştir. Şehirler, tarihi şehirler üzerinde gelişmiştir. Bursa, Edine, İstanbul, Konya gibi tarihi mirasa sahip olan şehirlerde, bu miraslar korunmuş ve Osmanlı şehirleri, bu şehirlerin üzerinde yükselmiştir(Cezar, 2005: 297-98; Cansever, 2005: 308-310).

Hristiyanlığın etkisini büyük oranda hissettirdiği Anadolu ve Rumeli şehirlerine yerleşip, buraları Türk şehri haline getirmek, devletin gücü ve kaynakları olmadan başarılazdı. Şehre yerleşen türk insanının yanısıra yönetimin üst kademeleri de yapılan kamu binaları ile şehre yerleşecek, hizmet götürecektir. Avrupa şehirleri ekonomik ivmelerle hareket ederken, Osmanlı şehirlerinde dinsel ve ekonomik temeller söz konusuydu. Ayrıca şehirlerde devletin yapması gereken imar ürünleri, kendi adı ile anılacak bireyler tarafından yapılıyor ancak şehrin bütününe ilgilendiren sorunlarda söz sahibi olamıyorlardı. Avrupa'da bu eksiklikler ise halktan toplanan vergilerle sağlanmaktaydı. Cami,medrese gibi dini yapılar, medrese, mektep gibi eğitim ve kültürel amaçlı yapılar, hastane gibi sosyal eserler şahıslarca yapılıp, devlet eliyle yapılmadığı için bireyci bir imar sisteminin geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu şehirlerde beledi örgütlerin de bulunmayışı, şehrin gelişiminin toplumsal dinamiğin doğal iradesine bağlanmasına sebep olmuştur. Bu dinamiği de dinsel

inancın etkisiyle hayır yapma arzusu ve devletin hayır yapanlara açtığı kapılar etkilemiştir. Yapılan yapıların masraflarını da karşılama amacıyla yapılan, gelir getirici han, hamam, dükkan gibi yapılar da yapılıyor, insanların yaşamaları için yapılan vakıfların getirici kısmını bu yapılar oluşturuyordu. Cami, medrese gibi yapılar ile onlara kaynak sağlamak amacıyla yapılan han, hamam, bedesten gibi kuruluşlar, vakıfların aracılığıyla yürütülünce, vakıflar da şehrin sosyal ve kültürel kuruluşları haline gelmiştir. Özerk yapıya sahip olan vakıfların varlığı beledi örgütlerin oluşmama sebeplerindendir. Bireyci imar sisteminin iyi işlediği bir sistemde, beledi örgütlenme ihtiyacı duyulması da beklenemezdi. Bu nedenle belediye örgütlenmeleri Batı'da 12.yüzyıldan itibaren kendisini göstermeye başlamışsa da Osmanlı'da bu durumu 19.yüzyılın ikinci yarısında ancak görebilmekteyiz. (Cezar, 2005: 301-306; Aydın, 2011: 14; Özer ve Ökmen, 2011: 18).

2.3.3.1.2 Tanzimat Fermanı Öncesi Yerel Yönetimlere Bakış

Osmanlı Devleti içinde belediye 19.yüzyılın hatta 20.yüzyılın ürünüdür ancak Tanzimat öncesinde de kente örgütlenmeleri, kente ait gelenekler geliştirilmiştir. Devlet, Osmanlı içerisinde otoriter bir yapı çizmek zorundaydı. Ancak bu devletin bu kadar geniş bir alanda iktidar olduğu düşünülürse teknoloji ve yeterli kadroların olmayışı nedeniyle gerçekleştirmek zorunda olduğu görevlerde taşradaki yönetilenler kendisine yardım etmiştir. Bu durum, yerel yönetim başlangıcı değil, merkezin isteyerek meydana getirdiği bir durumdur (Ortaylı, 2000: 11).

2.3.3.1.2.1 Kadı

İlmiye sınıfına mensup ve merkezi devletin üyesi olan kadı, şehir idaresinden sorumluydu ve yargı görevine sahipti. Mahalli idarelere ait görevleri yerine getirirken kadı, bizzat kendisi ya da yardımcılarını eliyle bu görevleri yerine getirmekteydi. Şehir bir yana, şehrin yakınındaki köy ve nahiyelerde de kadının sözü geçmekteydi. Ortaylı (2000: 12), kadının ya da yanındaki yardımcılarının halk tarafından seçilmesi gibi bir durum söz konusu bile olmadığını belirtmektedir. Halkın önde gelenleri ya da esnaf ancak kadı kendilerine başvurduğu zaman yardımcı olabilmekteydi. Tanzimat'a dek Osmanlı içerisinde şehirlerin ve eyaletlerin idaresi, vakıf gibi sosyal ve ekonomik nitelikli kurumlar var olsa da mahalli idareler ya da devamlılık kazanmış kurumlar kurulmuş değildi. Mahallin temizliği, çöplerin nereye atılacağı, çarşı-pazar denetimi, pazarda satılan malların kalitesinin denetimi, iâşe mallar için fiyat tespiti, kadı veya yardımcılarını tarafından yerine getirilmiştir. Ayrıca hayır işi olarak görülen ve şahısların vakıf kurarak yaptığı kaldırım, köprü gibi görevlerin de yerine getirilmesine kadılar yardımcı olmuştur. Vakıflar tarafından yerine getirilen bazı görevleri de

kadı denetleyebilmektedir. Tekeli'ye göre (2009: 34) kadı, düzenin kurallarını uygulamaktan öteye gidemeyen pasif bir karakterdir. Erken dönem Osmanlı kentleri için yeterli görülse de zaman içerisinde Osmanlı kentleri için yetersiz hale gelmiştir. Düzen daha aktif bir yapının varlığına ihtiyaç duymuştur. Kent yönetiminde aktif belediyeçilik yerine despotik nitelikli kontrol yapısı bu ihtiyaç doğrultusunda oluşturulmuş ve ihtisab nazırlığına geçiş yaşanmıştır. (Kazıcı, 2005: 344-347; Ünal, 2011: 242).

2.3.3.1.2.2 İhtisab Müessesesi

Muhtesib, İhtisab Emni, İhtisab Ağası denilen görevlinin başında bulunduğu İhtisab Müessesesi, iyilikleri emredip kötülüklerden vazgeçirme amacıyla hareket etmekte, dinin hoş karşılamadığı hareketleri ortadan kaldırmaya çalışmaktaydı. Geniş bir cezalandırma yetkisi vardı. Cuma günü camiye gitmeyenler, okulda öğrencileri haddinden fazla cezalandıran öğretmenler, alenen Ramazan ayında oruç tutmayanlar bu görevli tarafından cezalandırılırdı. Ayrıca çarşıda nizam ve düzeni sağlamak, tartıları kontrol etmek de ihtisab müessesesinin kontrolünde idi. Osmanlı içerisinde bu müessesenin ne zaman oluşturulduğuna dair kesin bir bilgi bulunmamaktadır. Fatih Sultan Mehmet'in İstanbul'u fethi sonrasında atadığı yöneticilerden 8 tanesinin ihtisab ağası olduğu bilinmektedir. Bu ağalara, alışverişte hile yapanları cezalandırma gibi önemli görevler verilmişti. Muhtesib, ekonomik sahada sadrazam ile de ilişki içerisindeydi. Bu durum, muhtesibin devlet içerisinde de önemli bir yere sahip olduğunun göstergelerinden biridir. Başta İslam'ın iyi gördüklerini emredip kötü saydıklarını yasaklamak amacıyla hareket eden müessese, zaman içerisinde günümüzde tek bir kişide toplanması güç olan farklı görevler üstlenmiştir. Dinin ve kadının emirlerini uygulayan ihtisab ağaları, ekonomik ve sosyal hayatın düzenlenmesinde büyük rol sahibiydi. Hem işi hem de işçi haklarını da gözetmek amacıyla loncalar üzerinde de ağanın kontrol yetkileri vardı. Ayrıca İstanbul'un zaten yeterli verimli toprağının olmayışı, kalabalık nüfusu nedeniyle dışarıdan besin temini gerekirken, diğer şehirlere göç edenlerin engellenmesi gerekmektedir. İhtisab ağaları bu nedenle bazen yoklama yaparak İstanbul'a dışarıdan göç etmiş insanları da tespit etmekteydi. Nüfusun daha da büyümesini engellemek amacıyla bu kişiler tespit edilip, geldikleri şehirlere geri gönderilirdi. Vergi, Osmanlı için tarihi bir olaydır. Ağalar, belirli vergilerin toplanmasından ve toplanılan bu gelirlerin dağıtılmasından da sorumluydu. Örneğin Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonra kurulan Asakir-i Mansure-i Muhammediye ordusunun birçok ihtiyacı, ihtisab gelirlerinden karşılanmaktaydı (Kazıcı, 2005: 356-76).

Vergileri toplamak, güvenliği sağlamak, şehir hayatında düzeni korumak amaçlarıyla kurulan ihtisab nazırlığı, yapıcı bir beledi örgütlenme değil, despotik bir yapıya sahiptir. Çarşı

Pazar teftişi, vergi toplamak, İstanbul'a göçü engellemek, şehirdeki bekarları kontrol etmek nazırlığın görev alanındaydı. Ancak despotik bu yapı bünyesinde yolsuzlukları, rüşveti de barındırmaktaydı. Artan şikayetler sonucunda nazırlıkların sayısı azaltıldı. Osmanlı Devleti, içerisinde yapı, artık modern bir belediyenin şart olduğunu vurguluyordu. İhtisab nazırlığı gibi kurumların bu ihtiyaçlara yeterli olmayacağı anlaşılmıştı. İstanbul'un ve limanların ticarete engel olabilecek karışıklığı, şehirlerde yaşanan salgın hastalıklar, yöneticileri, tüccarları ve diplomatları rahatsız eder boyuta ulaşmıştı (Ortaylı, 2000: 130).

2.3.3.1.3 Tanzimat Sonrası Osmanlı Yerel Yönetimleri

Modern anlamda mahalli idareler idari örgütlenmenin yanı sıra siyasal katılımı da içerisinde barındırmaktadır. Bu bakımdan merkezin karşısına dikilebilecek bir yerel yönetim örgütlenmesi kurulmuş olması gerekmektedir. Şüphesiz merkezi devletin de bu örgütlenmeyi kabul etmesi şarttır. Osmanlı içerisinde böyle bir yapının varlığı ancak Tanzimat Fermanı ile ortaya çıkacaktır. Tanzimatçılar, güçlü bir merkezi hükümet kurma amacıyla hizmetlerin çoğunu merkezi hükümetin kolluk kuvvetlerinin sorumluluğuna vermiştir. ancak yeterli kadrolar devlet içerisinde mevcut değildi. Bu nedenle Babıali bürokratları yetersiz kalan merkeziyetçi modeli, klasik kurumlarla yumuşatma yoluna gitmeyi tercih etmiştir (Ortaylı, 2000: 15-19; Ünal, 2011: 243; Özer ve Ökmen, 2011: 19).

2.3.3.1.3.1 İstanbul Şehremaneti

1855 yılında kurulan İstanbul Belediyesi'nin o zamanki adı "Şehremaneti"ydi. Başındaki kişiye de "şehremini" ya da "şehir emini" denilmekteydi. Tanzimat'a dek Osmanlı'da batılı tarzda bir belediye örgütlenmesi görülmemiştir. Belediyenin yürüttüğü yerel hizmetler, kadılar, ihtisab ağaları, vakıflar gibi kurumlarca yerine getirilmiştir. Yerel hizmetler bahsedilen bu kurumlarca yerine getirilmiştir ve bu nedenle kent sorunlarının bütüncül bir şekilde ele alınması 19.yüzyıl ortalarına dek gerçekleşmemiştir. Tanzimat'la birlikte Batılılaşma çabaları bu yeni oluşumun önünü açmıştır. 19.yüzyılda İstanbul, şehrin beslenmesi, temizliği gibi konularda büyük sorunlar yaşamaktaydı. Ortaylı, eserinde (2005: 132) özellikle Kırım Savaşı sonrası kente gelen askerleri, erzakları taşıyan gemiler, yetersiz kalan hastane, otel, pansiyonlar, yolların elverişsiz yapısı, salgın hastalık riski durumun daha vahim bir hal almasına sebep olduğuna yer vermektedir. Ayrıca kadının görevlerinin azaltılarak başka kurumlara verilmiş olması, yerel nitelikteki çoğu hizmetin de sahihsiz kalmasına neden olmuştur. Böylece 16 Ağustos 1854 yılında Şehremanet, Dersaadet (İstanbul) ve Bilad-ı Selase'de (Üsküdar, Galata, Eyüp) kurularak, İhtisab Nezareti kaldırılmıştır. Dönemin resmi gazetesi Takvim-i Vakayi, bu durumu, "bu bölgelerde oturan

halkın gerekli ihtiyaçlarının kolaylıkla karşılanması ve diğer hizmetlerin sağlanmasında düzen oluşturulması” olarak belirtmiştir. Yayımlanan tebliğ ile İstanbul Şehremaneti ve şehir meclisi kurulmuş, ihtisab nazırlığı da kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2005: 389-392; Aydın, 2011: 14-15; Ünal, 2011: 243-244).

14 maddelik Şehremaneti’ni anlatan nizamnamede, Şehremaneti’nin görevleri, “İstanbul’da yaşayan halkın ihtiyaçları, şehrin temizlik işleri, çarşı-pazar, esnaf denetim ve yönetimi” şeklinde belirtilmiştir. Ayrıca daha önce İhtisab Nezareti tarafından toplanan vergileri tahsil etme görevi de Şehremaneti’ne verilerek toplanan vergilerin Hazine’ye teslim edilmesi sağlanmıştır. Şehremaneti, kendi içerisinde “şehir meclisi” adı verilen bir organa da sahiptir. Ancak belediye anlamı tam olarak kavranamadığından, bu ağanın üyeleri seçimle değil atanarak göreve gelmekteydi ve özerk bir yapıya sahip olmak yerine merkezin, idarenin bir şubesi gibi çalışmaktaydı. Tanzimat’ın ve Batılılaşmanın getirdiği bu büyük yenilik, toplantılara ve denetimlere rağmen beklenileni gerçekleştirmedi ve İhtisab Nezareti’nden çok da farklı olmadığı anlaşıldı. Yol, kaldırım yapımı, ihtiyaç maddelerinin temini, temizlik işleri, esnaf kontrolü, vergi ve resimleri toplayıp hazineye teslim etme görevleri ile donatılan Şehremaneti, bir nevi eskiden kadınlara ve ihtisab nazırlığına verilen görevleri yüklenmiştir. Sonuç olarak Şehremaneti yenilik getirmeyen, gözle görülür faaliyetleri olmayan bir kurum olmaktan öteye geçememiştir (Ortaylı, 2000; 138-139; Eryılmaz, 2005: 392-393).

2.3.3.1.3.2 İntizam-Şehir Komisyonu

Belediye örgütünün başarısızlığını gözden geçirip, yeniden kurulması için öneri ve projelerin hazırlanması amacıyla konuya hakim kişilerden oluşan bir komisyon kurulması kararı verilmiştir. Nüfuzlu gayrimüslim ve yabancı dil bilen ya da Avrupa görmüş müslümanlardan oluşan komisyona göre, yabancıların yaşadığı bölgede örnek bir belediye kurulması, İstanbul’da belediye yönetiminin gelişmesini sağlayabilecektir (Ortaylı, 2000: 140-141).

2.3.3.1.3.3 Altıncı Daire-i Belediye

Kuruluşundan bir sene sonra şehir meclisi, kendisinden beklenileni gerçekleştirmedi için dağıtıldı. Ancak Osmanlı, Avrupai tarzda bir belediye kurulması düşüncesinden vazgeçmemiştir. Birden çok dairenin oluşturulup bu dairelerin yönetimini tek bir kurumda toplama fikrinin uygulamanın bir anda gerçekleşmesi zor olacağından ilk tecrübenin Beyoğlu ve Galata’da “Altıncı Daire” adıyla başlatılması kararlaştırıldı. Avrupa şehir hayatının hissedildiği, dil- din farkı olmaksızın sadece zengin-fakir ayrımının bulunduğu, şatafatlı yaşam tarzı sebebiyle, Galata-Beyoğlu bölgesi örnek belediye kurulması için seçilmiştir.

Paranın ve refahın oluşu, oturdukları bölgede düzenleme yapılması ile Avrupalıların şikayetinin azalabileceği düşüncesi belediye kurmak için bu bölgenin seçilmesinde başlıca nedenler arasında olmuştur. Ayrıca yabancı devletlere de “reform yapılıyor” düşüncesinin verilmesi için uygun bir ortamdı. Altıncı Daire'nin İstanbul'un şehirlerine de uygulanması amacıyla 1868 yılında 66 maddelik Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi hazırlandı. İstanbul, bu nizamnameye göre 14 belediyeye bölünecekti. (Ne var ki 14 tane olarak öngörülen bu belediyelerden ancak 4 tanesi faaliyete geçmiştir. Çünkü seçimler yapılamamış ve daire meclisleri de kurulamamıştır. Kurulamama sebebi olarak maddi yetersizlik ele alınabilir. . Kurulan ve faaliyete geçen bölgeler ise maddi açıdan zengin gayrimüslimlerden oluşmaktaydı.) Belediyelerde birer de daire meclisi bulunması ve bu meclislerin üyelerinin seçimle iş başına gelecekleri belirtilmekteydi Maddi olarak hepsini işler hale getirmek olanaksız olduğu için çalışmalar öncelikli olarak Altıncı Daire-i Belediye olarak adlandırılan Beyoğlu-Galata'da başlayacaktır. (Galata-Beyoğlu'nun bu ismi almasında, dönemin Fransız etkisi büyük rol oynamıştır. Zira Paris'in o dönem en seçkin ve modern semtinin adı da Altıncı Bölge'ydі). Diğer belediyelerin kurulması için ciddi bir çaba içine bile girilmemiş, Altıncı Daire'ye ise kaynak ve personel bile ayrılmıştır. Amaç, yerel demokrasi olmadığı için belediye dairesinin organları seçimle değil merkezden atanan memurlarca oluşturulmuştur. Gereken kaynağın sağlanması için bölgede yaşayan zengin gayrimüslimlerden borç alabilmek amacıyla Osmanlı belediyelerinde başka örneği olmaksızın belediye dairesinin meclisinin üyeliğine yabancılar üye ya da danışman olarak alınmıştır (Ortaylı, 2000: 142-145; Eryılmaz, 2005: 394; Ünal, 2011: 244).

Büyükşehir Belediyesi olarak ele alınabilecek olan Şehremaneti'nin bir şubesi olması gereken Altıncı Daire, direkt Babıali'ye bağlı hale getirildi. Fakat Babıali gözetiminde görevlerini gerçekleştiren Altıncı Daire, ayrıca hareket serbestliğine de sahipti. Babıali ve hükümdar onamasıyla yürürlüğe giren nizamnamelerde karar ve talimatlar meclis tarafından alınıp, Daire Reisi'nin onayı ve yönlendirilmesi doğrultusunda işler yapılmaktaydı (Ortaylı, 2000: 147).

Su, kaldırım, havagazi, temizlik hizmetleri, inşaat, onarım, pazar yeri, lokanta, tiyatro gibi alanların denetimi Altıncı Daire'ye bırakılmıştı. Altıncı Daire'nin başarılı ve başarısız olduğunu belirten karşıt görüşler vardır. Dönemin vakanüvisi Ahmet Lütfi Efendi, temizlik işlerinin bile doğru düzgün yapılmadığını söyleyerek Altıncı Daire hakkında olumsuz görüşler paylaşmıştır.Şehremaneti'nin kendisinden beklenen görevleri ve kendisine ayrılan kaynakları arasındaki uçurum çok fazlaydı. Bu durum Şehremaneti'nin kısa zamanda borç batağına saplanmasına yol açmıştır (Ortaylı, 2000: 159; Eryılmaz, 2005: 395).

2.3.3.1.3.4 Dersaadet Belediye Kanunu

Şehremaneti, ekonomik sıkıntılar, uzman eksikliği gibi sebeplerle Batı'daki gibi güçlü bir belediye haline gelememiştir. 1877 yılında meşrutiyet yönetiminde parlamento, Dersaadet Belediye Kanunu'nu ve Vilayet Belediye Kanunu'nu onaylamıştır. Kanun, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yer alan İstanbul ve taşrada kurulacak belediye meclislerinin görev ve yetkilerinin ayrı bir kanunda belirtileceği hususuna dayanarak çıkartılmıştır. Hükümetin İstanbul ve taşra belediyelerinin farklı olmalarını istemeleri, bazı parlamento üyelerince olumsuz karşılansa da sonuçta İstanbul ve taşra belediyeleri için farklı kanunlar çıkarılmıştır (Ortaylı, 2000: 186; Eryılmaz, 2005: 398; Ünal, 2011: 244).

Paris örneği ele alınarak oluşturulan İstanbul Belediyesi de Paris gibi ilk olarak 20 daireye ayrılmıştır. Ancak uygulamada zorlukların yaşanması bu sayının 10'a düşmesine sebep olsa da 1.Meşrutiyet'le beraber sayı tekrar 20'ye çıkartılmış, birkaç yıl sonra da devletin sonuna dek uygulamada kalacak olan 9 daire şeklinde sayı belirlenmiştir. 1877 tarihli kanun 1877-78 Osmanlı- Rus Savaşı'nın Osmanlı aleyhine sonuçlanması nedeniyle tam uygulanamamış, kurulması planlanan daireler de ekonomik sıkıntılar nedeniyle istenilen şekilde oluşturulamamıştır (Eryılmaz, 2005: 398).

Kanunda, görevler liste usulüyle sayılmıştır. Yol, kaldırım, kanalizasyon gibi hizmetler, temizlik, aydınlatma, iskele, meydan gibi alanların denetimi, ölçü, tartı gibi aletlerin kontrol edilmesi, hastane, sanayi mektebi gibi yerleri açmak gibi konular belediyelere bırakılmıştır. Kanun, belediyenin açılan davalarda kendisini savunabileceğini ve kendi mallarını idare etmesi gerektiğini belirterek bir nevi üstü kapalı şekilde belediyelere tüzel kişilik kazandırmıştır. Kanun, belediyelere yeni görevler de yüklemiştir. Nüfus sayımı, hijyen ile ilgili tedbirler almak, itfaiye kurmak, dilsiz ve sağırlar için okullar açmak, belediyenin çoğunu yerine getiremeyeceği görevleri olarak belirlenmiştir. 398-399 Bu hizmetlerin bir kısmı yerine getirilememiş, bir kısmı da yine devletin kendisi tarafından gerçekleştirilmiştir (Ortaylı, 2000: 187; Eryılmaz, 2005: 398-406).

1912 yılında İstanbul Şehremaneti'ni daha merkezîyetçi bir yapı içinde örgütleyen Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat yayımlandı. Tek bir belediye dairesi olarak kabul edilen Şehremaneti, 9 şubeye ayrıldı ve meclis kaldırılarak yerine Şehremaneti Encümeni oluşturuldu. 1877 tarihli kanun, daireleri ayrı tüzel kişilik olarak tanımlarken 1912 sayılı kanun dairelerin tüzel kişiliklerini de kaldırarak onları şube haline getirmiştir. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu 1877 ve 1912 tarihli kanunları yürürlükten kaldırmıştır. Şehremanetini "belediye", şehreminini "belediye reisi" olarak

tanımlayan kanun ile 1855 yılında kurulan İstanbul Şehremaneti tarihe karışmıştır (Eryılmaz, 2005: 409-410).

2.3.3.2 Cumhuriyet İlanı Ardından Yerel Yönetimler

Osmanlı'da yapılan yenilikler, kendisinin sahip olduğu tecrübe ve kendi gerçekliklerine uygun olmadan, Batı'nın kurumları örnek alınarak yapıldığı için kendisinden bekleneni verememiştir. Yapılan, Batı'da başarı göstermiş kurumları uygulamaya çalışmaktan ileri gidememiştir. Altı asırlık geçmişi içerisinde şekillenen Osmanlı gelenekleri, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısında da kendisini başlarda hissettirmiş, yeni ülke bu gelenekler üzerinde şekillenmiştir. Siyasal rejim ve ideolojik anlayış açısından çok büyük farklılıklara sahip olan bu yeni yönetimde yine de idarede benzerlikler göze çarpmıştır. Yapılan yenilikler ve düzenlemeler de başlangıçtaki bu benzerliği engellemeye engel olamamıştır (Dursun, 2005: 97-98).

2.3.3.2.1 1923-30 Arası Yeni Kurulan Ülkede Yerel Yönetimler

Lozan ardından ülke içerisinde 389 belediye vardır. Kentlerin sahip olduğu hizmetler hem az hem de çok farklıydı. Neredeyse hiçbir kentin alt yapısı yoktu. Gerekli olan bu alt yapı için belediyelerin ciddi bir dönüşüm geçirmesi, bu dönüşüm için de kendilerine kaynak sağlanmasıydı. Ankara dışındaki kentlerin nüfus artış hızları ile kentleşme oranları düşük olduğu için bu durum belediyelerin bir nevi işlerini kolaylaştırmıştır. Yeni kurulan devlet, nüfus artış hızının artırılmasını hedeflemiştir. Bu da belediyelerin yapacağı çok iş olduğunu kanıtlar niteliktedir (Tekeli, 2009: 36; Al, 2005: 106; Aydın, 2011: 16; Uyar, 2004: 4).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerde yapılan çalışmalar, tıpkı diğer alanlarda yapılan çalışmalar gibi yeni rejimi yaymak, benimsetmek ve korumak amaçlı olmuştur. 1924 yılında 423 sayılı "Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu" çıkartılmış, belediyelerin mali olarak güçlendirilmesi amaçlanmıştır. (Ancak daha sonra belediyelere sağlanan maddi olanaklar azaltılıp merkeze yönlendirilecektir.) Aynı yılda çıkartılan Umur-u Belediye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu ile Osmanlı belediyelerine geçmeyen, kadılara ve ihtisab nazırlığına ait olan kendilerini ilgilendiren yargı yetkileri, yeni kurulan ülkenin belediyelerine verilmiştir. Bu durum, esnaf üzerindeki belediye kontrolünün güçlenmesini sağlamıştır. 1924 yılının belediyeyi ilgilendiren bir diğer kanunu Köy Kanunu'dur. Köy Kanunu ile nüfusu 2000'i aşan bölgelerde belediye kurulacağı öngörülmüştür (Al, 2005: 108; Tekeli, 2009: 39-40; Urhan, 2008: 86-87).

1923-30 yılları arasında yapılan çalışmalar ne yazık ki yeterli değildir. Güçlü bir belediyeçilik görüşünün olması sağlanamamış, belediyeçiliğe ait asıl uygulamalar başkent ile sınırlı kalmıştır. Osmanlı'nın İstanbul'a verdiği önem, yeni kurulan devlette yerini Ankara'ya bırakmıştır. 1924 yılında çıkartılan "Ankara Şehremaneti Kanunu" bu durumu doğrular niteliktedir. İstanbul Şehremaneti örnek alınarak kurulan bu yapı da İstanbul Şehremaneti gibi idari ve mali özerkliğe sahip olmaksızın hükümetin etkisi altındadır (Tekeli, 2009: 42; Dursun, 2005: 100).

2.3.3.2.2 1930-44 Tek Parti Egemenliğinde Yerel Yönetimler

Atatürk'ün 1930'lu yıllarda belediyeçilikle ilgili söyledikleri dikkat çekicidir: "Türk ülkesi içinde köylere varıncaya kadar bütün şehirlerimizin güvenlik ve bayındırlık görevi olması, önce tuttuğumuz amaçlardandır. Türk'e ev bark olan her yer, sağlığın, temizliğin, güzelliğin, modern kültürün örneği olacaktır. Devlet kurumları yanında doğrudan doğruya bu işlerle ilgili olan urayların (belediyelerin) bu görüş ve düşünüşle çalışmalarını istiyorum" (Uyar, 2004: 4-5).

Tek partinin egemen olduğu bu dönem, etkisini belediyelerde de hissettirmiştir. Devletçilik ile kentlerde hizmetler belediyeleştirilecek, halkçılık ile kent yaşamı uygulamaları belediyelerde yaşam bulacaktır. Dönem içerisinde kentli nüfus neredeyse sabit kalmış, önemli bir nüfus artışı olmamıştır. Belediyelerin asıl amacı bu dönemde nüfusu arttırmak değil, çağdaş ve sağlıklı kent yapısını oluşturmak olmuştur (Tekeli, 2009: 50-53; Dursun, 2005: 101).

Belediyelerle ilgili yapılacak çalışmaların temeli 1930 tarihli 1580 sayılı "Belediye Kanunu" ile atılmıştır. Bu kanun, 53 senedir yürürlükte olan Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunu ile 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanununu yürürlükten kaldırmıştır (Tekeli, 2009: 55; Al, 2005: 108).

1580 sayılı kanun, belediyelere tüzel kişilik kazandırmıştır. İki dereceli seçim sisteminin uygulandığı milletvekili seçimlerine karşılık belediye seçimlerinin tek dereceli olması öngörülmüştür. Sınırları genişleyen belediyeler, detaylı bir şekilde 15 maddede açıklanan görevleri yüklenmek zorunda bırakılmış, mahalli ihtiyaçların neredeyse tümünün belediyelerce giderilmesi beklenmiştir. Kanun, belediyeler üzerinde merkezin güçlü bir denetimini sağlamıştır. Tekeli'ye göre (2009:56) kanunda, belediyelerin eşitliğine vurgu yapılmıştır. Ancak İstanbul ve Ankara yine de bazı ayrıcalıklarını korumaya devam etmiştir. İstanbul'da valilik ile birleştirilen belediyenin başkanlığını da valinin yapacağı belirtilmiştir. Ankara'da ise vilayet ve belediye birleştirilmemiş ancak belediye başkanının seçimi, Dahiliye

Nazırı'na bırakılmıştır. Ankara ve İstanbul dışındaki il merkezlerinde belediye başkanları Dahiliye Vekili imzası ve Cumhurbaşkanı onayı ile, diğer belediyelerde ise valinin onayı ile kesinleşmekteydi (Al, 2005: 108-109; Uyar, 2004: 5).

Belediyeler, yasalar ve yerel halkın ihtiyaçları sınır olacak şekilde uygulamalarında serbest bırakılmıştır. Yasa, belediyeler ve karar organları üzerinde güçlü bir merkezi yönetim denetimi olacağını da belirtmiştir. Yasaya ait başka bir nokta, halkın etkin denetimi ve tek dereceli seçim sisteminin belediyelerde benimsenmiş olmasıdır (Tekeli, 2009: 57-59).

Belediyelerin sınırları da bu yasa ile genişletilmiştir. Görevler, kanun içerisinde ana hatları ile belirtilmek yerine liste halinde tek tek sayılmıştır. Belediyelerin gelirleri açısından kentsel altyapı için işletme kurup kaynak elde edebilecekleri belirtilmiştir. Belediyelerin artan görevlerine karşılık, tek parti döneminde gelirleri artmak bir yana çıkartılan çeşitli kanunlarla azaltılmıştır. Bu durum ise yeni kurulan devletin yaşadığı ekonomik sıkıntılardan değil, görev paylaşımının düzgün şekilde yapılmayışından kaynaklanmıştır. Hükümetin hala belediyelere bırakması gereken görevleri yükleniyor olması bu durumu daha da içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası ile gelirler açısından yaşanan mevsimlik dalgalanmaların etkisi azaltılmaya çalışılmıştır. Bankanın amacı, asıl hizmetlerin sunumu için belediyelere kaynak sağlamaktır. Ancak kendi içerisindeki yetersizlik bankanın küçük belediyelerden, büyük belediyelere kaynak aktaran bir mekanizma olmaktan öteye gidememesine sebep olmuştur (Tekeli, 2009: 64-65; Al, 2005: 115).

Parti örgütünün devlet örgütü ile iç içe geçmiş yapısı, belediye başkanlığı, parti evi başkanlığı gibi görevlerin tek elde toplanmasına hatta bazen direkt kaymakam ya da valinin bu görevleri üstlenmesine neden olmuştur. "Halka rağmen halkçılık" mantığı ile ilerleyen belediyeler, cumhuriyet rejimini yayma ve yerleştirme amacıyla hareket eden çalışmalarını yerelde de göstermişlerdir. Belediyeler bir yandan da emirler ve yasaklar koyma görevine de sahip olmuş, bu yetkilerini de çoğunlukla yeni rejimi sağlamlaştırma amacıyla kullanmışlardır (Al, 2005: 115-117).

2.3.3.2.3 1945-60 İkinci Dünya Savaşı Sonrası Yaşanan Değişimler

Dünya'da 2. Dünya Savaşı'nın getirdiği yıkımla beraber, hızlı kentleşme ihtiyacı, kendisini göstermiştir. Dünya'da gözlenen kentsel büyümeden Türkiye'de payını almıştır. Kentsel büyümede böylece batı ekonomileri ile bütünleşmenin de etkisini görmekteyiz. Yönünü Batı'ya çeviren Türkiye'de de bu bağlamda yerel yönetimler adına yeni arayışlar ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin yeni kurulan düzen içerisinde yer alma istediği, bu düzene ayak uydurmasından geçmektedir. Bu nedenle, devletçilik ilkesi yerini piyasa

güçlerinin ve özel sektörün öncü olduğu düzene bırakmıştır. Türkiye uluslararası iş bölümünde yer alarak dışa da açılmıştır. Tarımda hızlı makineleşme, demiryollarını ulaşımı yerine karayolları ağı kurulumu çabası, bu durumun getirdiği sonuçlar arasındadır. Yapılan çalışmalar, nüfusun hızla kentlere kaymasını sonucunu doğurmuştur. Altyapı bu duruma karşı yetersiz kalmıştır. Ülkenin yolları, karayolları yapımı ile artış gösteren araçlara hazır değildir. Bu nedenle dönemin belediyeleri için en önemli sorun, imar faaliyetleri olmuştur. Kentleşme olgusu İlhan Tekeli'ye göre beş aşamada ele alınmıştır; “kente göç edenleri engelleme”, “itici-çekici güçlerin açıklanması”, “toplum bilimsel aşama” ya da “kentlileşen köylüler-köyleşen kentler almaşığı”, “kente gelenlerin kentte oluşturduğu ikili yapı”, ya da “marjinal kesim oluşması”, son aşama ise “kentsel büyümenin az gelişmişlik süreci içinde incelenmesi” (Tekeli, 2009: 121-123; Al, 2005: 118; Kılınç, 1993: 153-154).

Dönem içinde yaşanan belki de en önemli gelişme, tek partili dönemin yerini çok partili bir hayata bırakmış olması ve Demokrat Parti iktidarında. Tek parti döneminin sona erip, çok partili yaşama geçilmesi ve yaşanan partiler arası rekabet ortamı, kendisini yerel yönetimlerde de hissettirmiştir. Demokrat Parti yerel yönetimler konusunda da yeni ilkelere sahiptir. Partilerin, yerel yönetimleri kullanarak etkili olma çabaları gözleri yerel yönetimlere çevirmiştir. Demokrat Parti'nin yerel yönetimlere yaptığı vurgu, CHP'nin de bu yönde eğilimler içerisinde girmesini sağlamış, CHP programında yerel yönetimler daha fazla yer bulabilmiştir (Tekeli, 2009: 123-124; Al, 2005: 118).

Tekeli (2009: 125) iki partinin de aslında sorunlar ve uygulamalar açısından büyük farklılıklar gösteremediğini belirtmektedir. Ancak tarıma ağırlık veren kalkınma çalışmaları Demokrat Parti'nin dış ticaret dar boğazlarına ve enflasyona maruz kalmasına neden olmuştur. Yaşanan sorunlardan dikkatleri uzaklaştırmak isteyen Adnan Menderes'in çözümü büyük kent olgusunu sahneye koymak olmuştur.

1948 yılında 5168 sayılı yasayla Ankara belediye başkanının meclis tarafından seçilerek göreve geleceği açıklanmıştır. 1954 yılında İstanbul vilayeti ve belediyesi birbirinden ayrılmıştır. Bu durum valilik ve belediye başkanlığının da ayrılmasını sağlamıştır. ayrılmıştır. Ankara ve İstanbul, diğer belediyelerle aynı statüye getirilmiştir. (Ancak uygulamada bu durumun tam da sağlanamadığı görülmüştür.) (Tekel, 2009: 127; Al, 2005: 119).

Çok partili yaşam ile belediyelerin partileri de farklılaşmıştır. Belediyeler, rejimi yerleştirme amacıyla değil halkın isteklerini göz önüne alma çabası içerisine girmişlerdir. Bu dönem ayrıca belediyelerin artışını da beraberinde getirmiştir (Al, 2005: 121).

Dönemin dikkat çeken bir başka özelliği 18 yıl önce 1580 sayılı kanuna göre hazırlanması gereken Belediye Gelirleri Kanunu'nun hazırlanıp 1948 yılında yürürlüğe girmesi olmuştur. Yasa, hem belediye gelirlerinde artış yaşanmasını sağlamış hem de küçük belediyelerin büyük belediyeler karşısında korunmasını olanaklı hale getirmiştir. Bu koruma, 1948 yılında Belediyeler Bankası'nın İller Bankası'na dönüştürülmesi ve kanun ile kaynakların nüfusa göre dağıtılması sonucunda sağlanmıştır. Ayrıca İller Bankası'nın topladığı gelirlerden %20'si İçişleri Bakanlığı emrinde fonda toplanmış, bu fonlar da küçük belediyeler için kullanılmıştır (Tekeli, 2009: 131-132).

2.3.3.2.4 1960-80 İhtilaller Arası Yaşanan Değişimler

Dönem 1960 ihtilali ve kapitalistleşme ile Türkiye'de şehirleşmenin olduğu yeni özellikler etrafında şekillenmiştir. Dönem, yeni yasalar çıkartmaktan çok eski yasaları anayasaya uydurmaya çalışmakla geçmiştir. İhtilal, seçimle başa gelen yöneticileri ve organları feshetmiştir. 10 Haziran 1960 tarihinde yeni seçimlere dek belediye başkanlarının görevlerine son verilmiş, atama yoluyla başkanlar getirilmiş, İstanbul ve İzmir dışında illerde valiler, ilçe merkezlerinde kaymakamlar belediye başkanının görevini üstlenmişlerdir (Tekeli, 2009: 187; Al, 2005: 122).

1961 Anayasası Madde 112:" İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." Maddede yerel yönetimlerin varlığı ortaya koyulmuş, merkezi yönetim ile yerel yönetimler çatışan değil, bütünleşen bir yapı içerisinde ele alınmıştır.

1963'te çıkartılan 307 sayılı yasayla, belediye başkanlarının seçiminin tek dereceli çoğunluk usulüyle yapılacağı belirtilmiştir. Meclis tarafından seçilen başkanların böylece meclise karşı durumları güçlendirilmiştir. Bu duruma karşılıksa gensoru mekanizması ile meclisin denetimi yolu etkin hale getirilmeye çalışılmıştır. Seçilen başkanların siyasi parti merkezlerinde , il ilçe idare kurulu başkan ve üyeliklerinde bulunmaları yasaklanarak siyasi süreçten koparılmaları sağlanmıştır. Belediye başkanının vali ya da cumhurbaşkanı tarafından naylanmasını öngören Belediyecilik Kanunu'nun 89.maddesi 307 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmış, demokratikleşme adına önemli bir adım atılmıştır. Meclis oluşumunda nispi temsil usulünün benimsenmesiyle de meclislerin değişik partilerce oluşan heterojen bir yapıya kavuşturulması hedeflenmiştir. Bazı belediye meclislerinin fesih hakkının Bakanlar Kurulu'nda oluşu, yeni anayasa ile çeliştiği için 53.madde ile yetki Danıştay'a bırakılmıştır (Tekeli, 2009: 187; Al, 2005: 122).

Nüfusu 2000 ve 2 milyon arasında olabilen belediyeler Belediye Kanunu'na göre neredeyse aynı sorumluluklarla yüklenmiştir. Son 30 yıl içinde nüfusun hızla artışı ile çoğu kent 2000 sınırını aşmış, birçok yeni belediye kurulmuştur. Toplam belediyelerin %62'sini oluşturacak şekilde 1026 yeni belediye 1950-75 yılları arasında kurulmuştur. 2000 sınırının aşılması ile köylerin yeni kaynak ve statülere sahip olmaları, belediye kurulmasını özendirir bir hal alınca, komşu köylerden getirilen ziyaretlerle nüfusunu 2000'in üzerinde gösteren birçok köy, belediye statüsüne kavuşmuştur. Ancak kurulan belediyeler güçsüz durumdadır, küçük belediye kendisine yetemez durumu ile merkez ile sıkı ilişki kurup ve yönlendirmeyi desteklerken, büyük belediyeler sahip oldukları nitelikleri kullanma ve kalkınabilme amacıyla merkezle ilişkilerinin daha gevşek olmasına ihtiyaç duymaktadır (Tekeli, 2009: 286-87; Uyar, 2004: 7-8).

60'lı yıllar ayrıca, yaşanan dönüşümlere ayak uydurabilmek amacıyla planlı bir döneme girilmesine de sahne olmuştur. Bu bağlamda, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Merkez ve yerel arası sıkı ilişkiler düşünülecek olursa, yaşanan bu sürecin yereli de etkilemesi kaçınılmaz bir sonuçtur. Yerel yönetimler için planlı dönemde yapılan ilk çalışma, MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi)'in hazırlanmasıdır. Projeye göre, merkezi hükümet, merkezin taşra uzantıları ve yerel yönetimler ayrı ayrı ele alınmalı, görev dağılımı, verilen yetkiler ve kaynaklar ayrıntılı bir şekilde incelenmelidir. Proje kapsamında, "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurularak, belediyelerin, büyük kent, kent ve kasaba şeklinde örgütlenmeleri öngörülerek, büyük kentlerde "şehirçilik ve bölge plancılığı", kentlerde "imar plancılığı", kasabalarda "toplum kalkınması" ilkelerinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir (Urhan, 2008: 88).

2.3.3.2.5 1980 Sonrası: Günümüze Doğru

80 ardından da 60 müdahalesinde olduğu gibi seçimle göreve gelen neredeyse tüm belediye başkanları görevden alınmış, belediye meclisleri feshedilmiştir. Belediyeler darbenin ardından daha baskıcı ve engelleyici bir hal almıştır. 82 ile belediye seçimlerinin 4 yılda bir değil 5 yılda bir yapılması kararı alınmıştır. Küçük belediyeler, büyük belediyelere bağlanıp, 1985 yılına dek de yeni belediye kurulmamıştır. 1985 sonrasında ise yeni belediyeler tekrar ortaya çıkmaya başlamıştır (Al, 2005: 124)

12 Eylül Askeri Müdahalesi, 1980 sonrasında toplumsal ve siyasal düzene yön veren en önemli olay olmuştur. Müdahale ardından, belediye gelirlerinde artış sağlayan, "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi

Hakkındaki Kanun” yürürlüğe girmiş, belediyelerin mali yönden güçlenmeleri amaçlanmıştır. 1984 yılında ise verilen kaynaklar arttırılmıştır. Belediyelerin mali yönden yaşadıkları bu rahatlık, kısa sürmüştür. 1980 sonlarından itibaren, kaynaklar azalmaya, belediyeler günümüzde de devam eden, hizmet ve kaynak orantısızlığını yaşamaya başlamıştır. (Aydın, 2009: 104-105).

Devlet Planlama Teşkilatı’nın isteğiyle, bu dönemde, daha önce yapılan çalışmaların uygulamada ne ölçüde başarılı olduğunu görmek, eksik yönleri tespit etmek, sorunların ve bu sorunlar için uygulanması gereken çözümleri bulmak amaçlarıyla TODAİE, 1989’da “KAYA” (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) Projesi’ne başlayarak 1991 yılında bu projeyi yayınlamıştır. Yerel yönetimlerin yaşadığı sorunlar ve bu sorunlara yönelik getirilen çözüm önerileri raporda yer almıştır. Bu doğrultuda, merkez ve yerel arası ilişkileri, görev ve yetki paylaşımını içeren Kamu Yönetimi Temel Kanunu (TBMM tarafından Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun şeklinde değiştirilmiştir), 2003 yılında kamuoyuna sunulmuştur. Merkezin yerele göre hizmet götürmede geri plana atıldığı, eşgüdüm, saydamlık, hukukilik ilkelerini içinde barındıran Kanun, farklı tepkiler ve eleştiriler almıştır. Bu eleştirilerden bazıları, ülkenin böyle bir değişime açık olmadığını vurgularken, bir kısmı da üniter yapıya ters düştüğünü belirtmiştir. Bu eleştiriler bağlamında Kanun, yürürlüğe giremediyse de yerel için çalışmaların yapılmasının önünü açmıştır. 3030 sayılı yasayla 1984 yılında büyükşehir belediyeleri, sisteme eklenmiştir. Cumhuriyet sonrasında belediyelerle ilgili en kapsamlı çalışma olan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu da, yaşanan değişimlere ayak uyduramadığı için yaklaşık 75 yıl yürürlükte kaldıktan sonra, yerini 2004 yılı sonunda 5272 sayılı Belediye Kanunu’na bırakmış ancak, yasa, şekil yönünden iptal edilince, 03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir (Aydın, 2009: 106-108; Urhan, 2008: 88-89).

2.4 Türkiye’de İl Özel İdareleri

Ülkemiz yerel yönetim birimleri arasında Nadaroğlu’na göre (2001:176) belki de en şanssız yönetim birimi olan il özel idareleri, sürekli merkezi idare kuruluşu olan il ile karıştırılmaktadır. Oysa il özel idareleri, Anayasa’da kendine yer bulan, bu nedenle kaldırılmaları için Anayasa’da değişikliğe ihtiyaç duyan, ilin, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, seçmenlerce karar organı oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliğe haiz mahalli idare birimleridir. 1982 Anayasasının 1236.maddesine göreyse il, yetki genişliğine göre yönetilen, merkezi yönetimin bir kademesidir. Bu, ilin “il genel idaresi” olarak adlandırılma sebebidir. Merkezi yönetimin ayrıca iller üzerinde hiyerarşi denetimi söz konusudur. İl genel idaresi merkezi idareye

bağlıken, il özel idaresi kamu tüzel kişiliğine ve seçilmiş bir karar organına sahip yerel yönetim birimidir. Yine de her iki birimin de ortak iki yönü bulunmaktadır. Buna göre, vali hem il özel hem de il genel idaresinin başıdır ve her iki yönetimin de görev alanı, il mülki sınırlarıdır. Bir bölgede ilin, dolayısıyla mülki idare kademesi olan ilin kurulması için kanuna gerek varken, il özel idaresi kendiliğinden ayrı bir düzenleme gerekmeksizin kurulan il içerisinde kurulmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 176-177; Tortop vd., 2008: 195).

Osmanlı Devleti içerisinde 2.Mahmud dönemi merkezîyetçiliği ardından 1858'de bir talimatname ile ülke eyaletlere, eyaletler livalara, livalar kazalara, kazalar kariyelere bölünmüştür. Düzenleme ardından eyaletlerin yönetimi valilere, livaların yönetimi kaymakama, kazaların yönetimi müdürlere verilmiştir. Merkezîyetçi bir sistem ile işlerin zorlaşması ve gecikmesi farklı bir uygulamanın zorunluluğunu da ortaya koymuştur. Ancak uygulamanın önce pilot bir bölgede uygulanması gerektiğine olan inanç sonucu seçilen Tuna Vilayeti için, 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi yayınlanmıştır. Fransız idare sisteminden esinlenilerek oluşturulan Nizamname, Tuna içerisinde valinin başkanı olacağı, hakim, defterdar, müftü ve gayrimüslimlerin ruhani reislerinin doğal üye, müslim ve gayrimüslimlerce seçilenlerin de seçilmiş üye olarak yer alacağı Vilayet İdare Meclisi öngörmüştür. 1864 sayılı Nizamname yerini 1870 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'ne bırakmıştır. 1870 Nizamnamesi, vilayet umumi meclislerine daha fazla görev yüklemiştir. Bu duruma rağmen, bu yapılan adem-i merkezîyetçi yapılar olmadıklarını belirtmekte fayda olacaktır. Çünkü bu vilayetlerin ayrı tüzel kişilikleri, ayrı gelir kaynakları, bütçe ve mal varlıkları bulunmamaktaydı. Ayrıca bu iki düzenlemenin Avrupalı devletlerin baskıları ile çıkartıldığı ileri sürülse de Osmanlı'nın içerisinde bulunduğu durum da bu iki düzenlemenin yapılmasını zorunlu kılmaktaydı (Nadaroğlu, 2001: 179-180).

Bu yapıların adem-i merkezîyetçi bir yapıya kavuşturulmaları, 1876 Birinci Meşrutiyet Kanunu Esasisi ile olacaktır. Görev ayrımını ve yetki genişliğini barındıran bu Anayasaya rağmen, ilk Osmanlı Mebusan Meclisi'nin kısa sürede kapatılmış olması, Anayasa'nın uygulanmasını ertelemiştir. 1973 tarihinde Hükümet, kararnameyi geçici bir kanun niteliğinde yürürlüğe koymuştur. Bu kararnamenin ilk kısmı 1929 tarihli 1426 sayılı Vilayet İdarwsi Kanunu ile kaldırılmış, daha sonra bu kanun da yerini 1949'da 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na bırakmıştır. İkinci kısım ile birçok değişikliğe uğrayıp daha sonra da adı 1987'de 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olsa da içerisinde il özel idarelerinin tüzel kişiliğe sahip olduğu, il idaresinin yürütme ve karar organlarının vali, il genel meclisi, il daimi öncümene olduğunu belirten ve günümüzde hala geçerliliğini koruyan maddelere sahiptir (Nadaroğlu, 2001: 181-182).

İl özel idareleri ile ilgili yapılan son değişiklik, 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Kanun, 3360 sayılı Kanuna nazaran il özel idarelerine daha fazla görev yüklemiştir. Ancak yine de 1913 tarihli Kanun, ruh olarak geçerliliğini hala korumaktadır (Tortop vd., 2008: 194-195).

2.5 Köy Yönetimi

Köy, insanların bir arada yaşama arzusu sonucunda doğmuş en küçük yerleşim birimidir. Küçük birimlerde oturan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılama amacıyla kurulan bu yönetimler de köy yönetimleridir. Köyler, varlıklarını çok eski zamanlara dayandırsa da tüzel kişilik sahibi olmaları yeni bir olgudur. Köy idaresi ülkemizde 1924 tarihli 442 sayılı Kanun ile tanımlanmış, bu kanun ile köyler tüzel kişilik kazanmıştır. Ayrıca 1982 Anayasası da köylerin tüzel kişiliğe haiz olduğuna yer vermektedir (Nadaroğlu, 2001: 240).

Osmanlı içerisinde il ve belediye seviyesinde örgütlenmeler Tanzimat'a dek kendisine yer bulamasa da, kendilerine yeter yapıları ve izole yaşamları ile köyler, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri kendisine yer bulmuştur. Bu kendine yeter yapılar ile izole yaşam 1950'lere dek cumhuriyet içerisinde de kendisini göstermiştir. 1858 tarihli Talimat ile, eyalet, sancak (liva), kaza ve kariye (köy) yapısı Osmanlı içerisinde uygulanmaya başlanmıştır. Köyün organları, kuruluşu ve görevleri ile ilgili esaslar 1864 Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi'nde yer bulmuştur. Muhtarın ve ihtiyar heyetinin köyde yaşayanlarca seçilmesi bu nizamnamede belirtilmiştir. Ancak Nizamname, köylere tüzel kişilik tanımamıştır. 1864 ve 1870 Nizamnameleri'nin 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati tarafından yürürlükten kaldırılması sonucu köyler, 1924 tarihli 442 sayılı Kanun'a dek hukuki dayanaktan yoksun kalmıştır. 442 sayılı Kanun, köylere tüzel kişilik vererek tam birer mahalli idare birimi olmalarını sağlamaya çalışmıştır (Nadaroğlu, 2001: 241-243; Tortop vd., 2008: 422).

442 sayılı Köy Kanunu'na göre köy:

- Nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara(kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatımevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur ve Belediye Kanununa tabidir.
- Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerdeoturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyle birlikte bir köy teşkil ederler.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

Çoğu ülke, büyükşehirlerini farklı yönetim sistemine tabi tutmaktadır. Çünkü büyükşehir ile normal şehirlerin yaşadığı sorunlar ülke içerisinde farklılık gösterebilmektedir. Bu bağlamda, Londra, Tokyo, Paris gibi büyükşehirlerin, ülke içerisinde farklı yönetim biçimleri vardır (Tortop vd., 2008: 260).

3.1 Kentleşme ve Kentleşmenin Nedenleri

Belli büyüklükleri aşmış, örneğin nüfusu 1 milyonu geçmiş kentlere metropoliten kent, kısaca “ana kent” adı verilmektedir (Keleş, 2008 :47).

Yine Ruşen Keleş’in yaptığı bir başka tanıma bakacak olursak, büyükşehir, bir ülkenin ya da bölgenin, çevresindeki tüm kentsel ve kırsal yörelere ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen bulunan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan her türlü ilişkilerinin sağlandığı en büyük kentidir (Türkmen, 2002: 3).

Kentleşme, ekonomik, teknolojik, siyasal ve psikososyolojik etmenlerin sonucunda oluşmaktadır. Bu nedenler, birbirlerinden ayrı ele alınamayacakları gibi ayrıca birbirlerini de etkilemektedirler. Ekonomik nedenlerin bir kısmı tarım kesiminin içinde bulunduğu koşullardan dolayı köylü nüfusunu köyünden iten sebeplerdir. Bir kısmı, gelecek için güvence bulamayan köyünde geçinemeyen nüfusun kentlere çekilmesi sonucudur. Bir kısmı da “kentleşme birikimleri” adı verilen kimi üstünlüklerin çekici özellikleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Teknolojik nedenlere baktığımızda, bu nedenlerin sanayi devrimi ve ardından tarımda egemen olan koşulların değişimi ve kentleşme hızının artışı gibi koşullarla birlikte kentleşmeye sebep olduğunu söyleyebiliriz. Şehir dışı yerleşimler, şehir haline Mezopotamya, Peru ve Çin’de, yiyecek üreten toplumlarda gelmiştir. Kültürün, ekonominin ve çevrenin uygun oluşu bu duruma sebebiyet vermiştir. Üretimdeki artış, taşıma ve ulaşımdaki gelişmeyle beraber ürünün depolanma, dağıtma ve değişme ihtiyacını doğurmuş; bu durum da teşkilatlanmaların oluşmasına yol açmıştır. İnsan hareket yeteneklerinin gelişimi ve ulaşım teknolojisindeki ilerlemeler de kentleşmeyi beraberinde getirmektedir. Sanayileşmenin gelişmesi, şehirleşmenin de hız kazanmasına neden olmuştur. Yerleşme alanları, sanayi bölgelerinde çevrelerinde oluşmaya başlamıştır Verilen siyasal kararlar, yönetim yapısı, hukuki kurumlar ile uluslararası ilişkiler de kentleşme üzerinde etkide bulunabilmektedir. Örneğin, bir bölgede gezme, yerleşme, ticaret gibi özgürlüklerin sağlanması, o bölgenin kentleşmesinde büyük etkiler doğurmaktadır. Ayrıca, başkent, metropol şeklinde kentlere özel statüler

verilmesi de kentleşmeyi hızlandırıcı, o bölgeye insan hareketini çekici hale getirmektedir. Köy ve kent yaşam biçimleri ve bu yaşam biçimleri arasındaki farklar, sosyopsikolojik etmenleri oluşturmaktadırlar. Kentlerin sahip olduğu toplumsal ve kültürel olanaklar, kentleri daha çekici hale getirmektedir. Ayrıca kentlerdeki özgürlük havası, geniş kitlelere ait olma duygusu, kentli olma arzusu köyden kente göçü hızlandırmaktadır (Keleş, 2008: 30-37; İşbir, 1991: 16-19).

3.1.1 Türkiye’de Kentleşme

İkinci Dünya Savaşı ardından, Dünya’da gözlenen kentsel büyümeden Türkiye’de payını almıştır. Bu dönemde ayrıca Türkiye uluslararası iş bölümünde yer alarak dışa da açılmıştır. Kentsel büyümede böylece batı ekonomileri ile bütünleşmenin de etkisini görmekteyiz. Kentleşme olgusu İlhan Tekeli’ye göre beş aşamada ele alınmıştır; “kente göç edenleri engelleme”, “itici-çekici güçlerin açıklanması”, “toplum bilimsel aşama” ya da “kentleşen köylüler-köyleşen kentler almaşığı”, “kente gelenlerin kentte oluşturduğu ikili yapı”, ya da “marjinal kesim oluşması”, son aşama ise “kentsel büyümenin az gelişmişlik süreci içinde incelenmesi” (Kılınç, 1993: 153-154).

Kentleşme hareketlerine baktığımızda ülkemizi 1950 öncesi ve sonrası olarak ele alabiliriz. 1950’lere dek yavaş seyreden artışlar, 1950’lerden sonra (az önce vurguladığımız üzere 2.Dünya Savaşı ardından) hızlanmıştır.. Kırsal alanlarda yaşanan çözümler özellikle kentleri daha çekici hale getirmiştir. Kentleşmenin böylece 19650’lerin ardından köylerden kentlere yaşanan hızlı göçlerle şekillendiğini görmekteyiz. Başlangıçta sanayi faaliyetlerinin geliştiği İstanbul, İzmir, Ankara, Adana gibi kentler göç alırken günümüzde göçlerin farklı sebeplerle farklı alanlara doğru yapıldığı gözlemlenmektedir (Işık, 2006: 58-59). (Örneğin Antalya’nın turizm sebebiyle göç alması.) (http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=38 erişim tarihi: 04.12.2014)

Türkiye’de kentleşme hareketleri, iç göçlere dayalı ve belli büyük kentlere doğru olmaktadır. Çarpık, hızlı, düzensiz ve sorunlu şekilde oluşan kentleşme, büyükşehirlerin yaşadığı sorunların temelini oluşturmaktadır (Türkmen, 2002: 6).

3.2 Dünya’da Metropolitan Kent Yönetimi

Şehirler, sanayi öncesinde *siyasi, fiziki, fonksiyonel* şekilde ayrılmaktaydı. Belli yönetimlere sahip birimler olarak belirlenmiş idari sınırlar içerisinde görev yapan siyasi şehirler, farklı amaçlar için kullanılan binalara ve ulaşım yollarına sahip fiziki şehirler, ekonomik, sosyal, kültürel faaliyetlerin yürütüldüğü fonksiyonel şehirler, sanayi öncesi

kentleri oluşturmaktaydı. Sanayileşme ile kentler bu farklılıklarını kaybetmeye başlamıştır. Şehirlerin yakınlarındaki şehirlerle birleşmeleri fiziki olarak, şehir dışında yaşayan insanların da sosyal etkinlikler geliştirmeleri de fonksiyonel olarak bu ayrımların ortadan kalkmasına yol açmıştır. Değişimle beraber idari olarak da farklılaşma gerekliliğini ortaya çıkıştır (İşbir, 1991: 5-6).

Büyükşehir ya da metropoliten alan, nüfusun yoğun, bölgenin ekonomik, sosyal ve ekonomik bakımdan merkezi olan birimlerdir. Ancak metropoliten alan bir birim olarak içerisinde birden çok yönetim birimini barındırmaktadır. ABD Sayım Bürosu, 1949 yılında yapılan çalışmada metropoliten alanın en az bir merkezi alanı kapsamaması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca burada iş ve çalışma yerlerinin bulunması ve tarım dışı çalışanların yoğun olarak yaşadıkları yerler olması gerektiğine de vurgu yapılmıştır (İşbir, 1991: 186).

ABD, içerisinde 89000'e yakın ulusal eyalet ve yerel yönetim birimi barındıran federal bir devlettir. Eyaletlere sahip olan ülkede eyaletler, oluşturulan yerel yönetim birimleriyle kendi halkına hizmet sunmakla yükümlüdür. Yerel yönetimler ABD içerisinde ilçe, belediye, kasaba, okul bölgesi ve özel amaçlı olmak üzere ayrıma tabi tutulmuştur. Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimler ABD içerisinde daha özerk bir yapı çizer hale gelmiştir. Hatta bazı eyaletlerde yerel yönetimlerin kendi anayasalarını yapma olanakları bulunmaktadır (Gül, 2013: 19).

Birçok metropoliten alanı içerisinde bulunduran Amerika'da 1850'lerde başlayan ve 1960'larda tekrar alevlenen çabalara rağmen metropoliten alanlara ait özel yönetimler yoktur. Özerk birçok yönetimin kendi aralarında olan koordinasyon eksikliği hizmet sunumunda sorunların yaşanmasını beraberinde getirmektedir. Bu nedenle metropoliten alanlarda yönetim birimleri kurma önerileri getirilse de yerel yönetim geleneğinin çok güçlü olması, özerk olan bu yapıların metropoliten düzeyde yönetimler uğruna yetkilerinden vazgeçmeme isteği, bu önerilerin sonuçsuz kalmasına neden olmaktadır (Gül, 2013: 37).

Kamu tercihi yaklaşımı da küçük birimlerin birleştirilip metropoliten yönetimlerin kurulmasına karşı çıkmaktadır. Vatandaşların katılımı açısından küçük birimlerin daha demokratik olduğunu savunan yaklaşımda ayrıca bireyleri kendilerine çekebilme adına rekabete giren yerel yönetimlerin daha verimli ve etkin hizmet sunabilecekleri belirtilmektedir. Bu nedenle metropoliten düzeyde bir birleşme rekabet ortamını bitirecek, yapı merkezileşmeye kayacak ve demokratik kanallar zarar görecektir. Yapılması gereken bu alanlarda yerel birimlerin gönüllülük esasına dayalı şekilde birbirleriyle iş birliğine girmeleridir. Amerika içerisinde zaman zaman böyle bir yönetim kurma çabaları gösterilmiş olsa da çoğu kasabada halk sandıkta bu durumu reddetmiştir. Belediye ilçe yerel yönetimleri

birleşerek ya da ayrıştırılarak metropoliten alanlarda özel yönetimler kurulmuştur (Gül, 2013: 37-38).

Philadelphia, Denver, Los Angeles, San Francisco gibi büyük kentlerde ilçe özel yönetimleriyle alt belediyelerin birleşerek oluşturduğu metropoliten bazda yönetimler de vardır. Farklı statülere sahip olan bu yönetimlerde belediye ve ilçe yönetimleri ismen devam etmekte, oluşturulan yönetimlerde belediye ve ilçe yönetimlerinin sorumluluklarını üstlenmektedir (Gül, 2013: 38).

Miami'de yerel hizmetleri sıran belediye ve belediyenin üzerinde ulaşım, planlama, sağlık, polis gibi metropoliten düzeyde hizmet sunan yerel yönetimlerin olduğu ikili bir yönetim söz konusudur. Başkent Washington D.C. bağımsız nitelikte özel bir statüye sahip olarak herhangi bir eyalete bağlı olmadan direkt Amerikan Federal Hükümeti'nin yetki alanı içerisinde. Washington ve Georgetown kentlerinin birleşmesinden oluşan Washington D.C. metropoliten belediye olma özelliği taşımaktadır (Gül, 2013: 38-39).

Üniter yapıli Fransa'da, 1982'de yaşanan değişimle idari vesayet neredeyse ortadan kalkmış, yerinden yönetimler sadece hukuka uygunluk bakımından denetlenir hale getirilmiş, ayrıca bazı belediyelere kendi vergi oranlarını belirleyebilme yetkisi tanınmıştır. Çıkarılan yasayla belediyelerin, illerin ve bölgelerin hal ve özgürlüklerine dair değişiklikler yapılarak yerel yönetimlerin merkez karşısında güçlendirilmesi sağlanmıştır. Böylece üniter yapıli Fransa'da 1982 yılından itibaren anayasal düzende yerinden yönetim anlayışı kendisini hisseder hale gelmiştir (Tokgöz vd., 2009: 58; Turan, 2013:245).

Yerel yönetimler Fransa'da devletten sonra ikinci basamak olarak karşımıza çıkmaktadır. Fransa, belediye, il ve bölge şeklinde 3 seviyeli bir yönetim sistemine sahiptir (Turan, 2013: 257).

Başkent Paris'in Fransa içerisinde her zaman farklı bir statüsü olmuştur. 1975 yılında kente hem il hem de belediye statüleri kazandırılmıştır. Yani başkent yönetiminde hem il genel meclisi hem de belediye meclisi bulunmaktadır. İçerisinde 20 ilçenin olduğu Paris'te (*Marsilya ve Lyon hariç olmak üzere*) ilçelerin ayrı tüzel kişilikleri yoktur ve Paris'in idari birimleri şeklinde yönetilirler. Ancak bu duruma rağmen ilçe meclisleri seçimle iş başına gelmektedir. Yine de bu birimlerin yetkileri sınırlı olarak danışmanlık bazında kalmaktadır (Tokgöz vd. , 2009: 61-63; Turan, 2013: 263).

2.Dünya Savaşı'ndan büyük bir yıkımla çıkan Japonya, 1947 yılında *demokrasi, insan hakları ve barış* ilkelerine dayalı bir anayasa çıkartmıştır (Aladalı ve Usta, 2013: 415).

Japonya'da valilikler ve belediyeler, yerel yönetim birimleri olarak hizmet sunmaktadır. Büyük bölgelere valilikler tarafından hizmet götürülürken daha küçük çaplı alanlarda belediyeler sorumludur. Yerel Özerklik Yasası çerçevesinde ise özel amaçlı yerel birimler de oluşturulmuştur. Tokyo Metropoliten kentinde bu çerçevede 23 bağlı belediye ve farklı 4 çeşit özel amaçlı yerel yönetim bulunmaktadır (Aladalı ve Usta, 2013: 427).

1943 yılında Tokyo vilayeti ve Tokyo kenti birleştirilmiş, Tokyo Metropoliten Yönetimi oluşturulmuş ve Tokyo kenti 23 bağlı belde belediyesine bölünmüştür. Yönetim, belediye alanları dahil tüm yönetim sınırları içerisinde hizmet sunmaktadır (Aladalı ve Usta, 2013: 429-430).

Üniter yapısına rağmen İngiltere, yerel yönetim geleneğinin en güçlü olduğu ülkelerden biridir. Güçlü bir yerel yönetim için anayasal düzende yerel yönetimlere yer verilmesi gerekse de yazılı bir anayasaya sahip olmayan İngiltere'de yerel yönetim geleneği çok güçlüdür (İnaç ve Ünal, 2006: 125).

1 Nisan 1974 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasası ile İngiltere yerel yönetimleri bugünkü mevcut yapısına kavuşmuştur. Yasa ardından nüfus yoğunlukları ve sosyo-ekonomik yapıları göz önüne alınarak yerel yönetimler tekrar düzenlenmiş, mevcut yönetimlerin sayısı azaltılmış, yapı il, bölge ve köy olacak şekilde üç sınıflı bir sisteme dönüştürülmüştür. Bu üçlü yapı da kendi içlerinde farklılık göstermekte, Londra ise bu bağlamda Büyük Londra Yönetimi olarak ayrı ele alınmaktadır. Londra'da daha önce faaliyet gösteren Büyük Londra Meclisi feshedilmiş, 32 Londra Belediye Meclisi kurularak tek kademeli bir yapı sağlanmıştır. 1986 yılında ise 6 metropoliten il meclisi de kapatılarak yetkileri 36 Metropoliten Bölge meclisine verilmiştir. Thatcher hükümetinin yaptığı bu değişiklik halktan büyük tepki alsa da sonuç olarak Londra Büyükşehir Yönetimi ve 6 şehirde daha olan büyükşehir alan yönetimi sistemi 1986 yılında son bulmuştur (İnaç ve Ünal, 2006: 126-128).

Hükümet, bu değişikliğin sebebinin ekonomik, idari ve ekonomik olduğunu savunmuş, büyükşehir harcamalarının daha fazla oluşunu öne sürmüştür. Hükümete göre yerel birimler zaten hizmetlerin çoğunu sunarken büyükşehir belediyesi sadece polis, itfaiye, toplu taşıma gibi hizmetleri sunmakta, bazı hizmet sunumlarını da alt belediyelerle yürütmekteydi. Bu durum koordinasyon eksikliği ile hizmet sunumlarının aksamasını da peşinden getirmekteydi. Ayrıca alt birimlerin halka yakınlığı ile daha demokratik oldukları da hükümetin savunduğu bir diğer nokta olmuştur (İnaç ve Ünal, 2006: 128-129).

1997’de iktidara gelen İşçi Partisi, 11 Kasım 1999 yılında Londra Büyükşehir Belediye Yasası’nı onaylamış, metropoliten sınırları kapsayan, belediye başkanının ve 25 meclis üyesinin seçimi iş başına geldiği, tüm Londra sınırlarını kapsayan, alt belediyelerin de hizmet sunumuna devam ettiği Londra Büyükşehir Belediyesi’ni oluşturmuştur (İnaç ve Ünal, 2006: 128-129; Canpolat ve Haktankaçmaz, 2010:94).

Yapı itibariyle Londra Büyükşehir Belediyesi diğer yerel yönetim birimlerinden farklılıklar taşımaktadır. Genel nitelikli sorunlarda eşgüdüm sağlama, ulaşım, güvenlik, kentin kalkınması, çevre, spor, acil yardım gibi hizmetlerin sunulması büyükşehir belediyesine bırakılmışken, halkın günlük sorunlarına dair hizmetlerin sunumu alt kademe belediyelerine bırakılmakta; eğitim, temizlik, eğlence gibi hizmetler, alt kademe belediyelerince yerine getirilmektedir (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2010: 94).

3.3 Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimi

Anayasamızda, büyükşehirlere ait doğrudan bir düzenleme olmasa da 127.maddenin 3.fıkrasında son cümlede “kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” denilerek büyükşehir belediyelerinin kurulmasının önü açılmıştır.

3.3.1 Tarihsel Gelişim

İnsanların artık yarısından çoğu kentlerde yaşamaktadır. Kentler günümüzde hızla büyümektedir. Bu gelişmeler, mevcut devlet yapılarında da değişiklik yapmayı zorunlu kılmaktadır. Türkiye’de de özellikle İstanbul gibi kentlerde bu durumun örneklerini görmekteyiz. Kentleşmenin giderek plansız, kontrolsüz bir hal alması sorunları da beraberinde getirmekte, mevcut belediyeler ile bu belediyelerin bağlı oldukları mevzuatlar bu sorunlar karşısında yetersiz kalmaktadır. Bu sorunlar karşısında, metropollerin mevcut yerel yönetim sistemlerini iyileştirmek, hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde işlenmesini sağlayabilmek, yeni hizmet alanlarına yönelmek ve bu hizmetleri halka sunmak, ekonomik canlanmayı ve gelişmeyi devam ettirebilmek, halka daha yakın, daha çoğulcu bir yapı kurabilmek amacıyla ana kent yönetimleri oluşturulmaktadır. (Demirkaya, 1995: 36-37, 39-40).

Belediye birimlerinin tüm kendin hizmetlerini üstlenmesi hem mali savurganlığa yol açar hem de hizmet etkinliğini olumsuz yönde etkiler. Bu durumun yanı sıra katı merkezi yaklaşımlar da yerelde hizmetlerin sunumunda sorunların olmasına neden olur. Birkaç binlik kasabalar ile birkaç milyonluk kentleri bir tutmanın elbette güçlükleri söz konusudur. Bu nedenle dünya hızla büyük kentler için farklı yönetim biçimleri oluşturma yoluna gitmektedir.

Londra, Tokyo, Paris gibi kentlerde adına “metropolitan yönetim, ana kent yönetimi” denilen farklı yönetim biçimleriyle hizmet sunulmaktadır. Bu yönetimler hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasının yanı sıra, yerel halkın katılımı açısından da daha demokratik bir yapı sergilemektedirler. Merkezi yönetimin yaşadığı hizmetlerde etkinlik ve verimlilik nedeniyle ortaya çıkan ölçek sorunundan, nüfusun hızla artışına dek geline noktalar, büyük kentlerin farklı şekillerde ele alınması gerekliliğine dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, sorunların yerel nitelikte düşünülmemesi, her şeyin merkezden beklenmesi, merkezin bir noktadan sonra hizmet sunumunda eksik kalışı yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmasına sebep olan diğer etkenler arasındadır. Ülkemizde de özellikle İstanbul’da yaşanan sorunlar nedeniyle bu yönetimlere ilgi duyulmaya başlanmıştır.(Keleş, 2008: 380-382; Ünsal, 2007 :12; Toprak, 2006:203).

Büyükşehir kavramı ülkemizde, 2.Dünya Savaşı ardından, ulusal ve uluslararası boyutta meydana gelen sosyal, ekonomik değişimlerle birlikte 1960’lardan itibaren kentleşmeye koşul olarak kullanılmaya başlanmıştır. 1980’li yıllardan itibaren ivme kazanan kamu yönetimindeki yenilik ve değişimlere ayak uydurabilmek, modern dünyayı yakalayabilmek amaçlarıyla yerel yönetimlere yönelik reform çalışmaları başlamıştır. Fakat, yönetim alanında modern dünyayı yakalamak gerekliliğinin farkına varılmasına rağmen bu çalışmaların uzun süre etkinlik kazanamadığı hatta dirençle karşılandığı görülmektedir (Ünsal, 2007: 12; Toprak ,2006: 203).

Dağınıklıktan kurtulmayı sağlamak, kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik sağlamak üzere Milli Güvenlik Konseyi 1980 yılında 34 sayılı kararı yürürlüğe koymuştur. 34 sayılı karar ile MGK, hızlı nüfus artışı ve kırsal kesimden kentlere yaşanan göçler sonucunda büyükşehir çevrelerinde kurulan belediyelerin, belediye ve belde halkına yerelde görevlerinde eksik kaldıkları, bu nedenle çevre belediyelerin sıkıyönetim komutanlıklarının yönetimi dahilinde en kısa sürede merkez belediyelerine bağlanacaklarını belirtmiştir. 1981 yılında ise bu kez yakın çevredeki yerleşim yerlerinin merkez belediyeye bağlanması uygulamasını düzenlemek için 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir. Böylece nüfusu 300.000’i aşan büyükşehirlerin çevresindeki yerleşmeler enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin uyumlu, yeterli ve verimli olarak temini amacıyla merkez belediyesine bağlanabilecektir (Keleş, 2008: 380-381; Toprak, 2006: 203-204).

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun, *belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde, büyük*

kent belediye başkanı seçimi için, o kentin belediye sınırları içini bir seçim çevresi sayarken, bu sınırlar içindeki belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçiminde ise her ilçeyi bir seçim çevresi olarak görmüştür. Bu yasada, büyük kentlerin yanı sıra ilçelerde de belediye meclisi oluşumu görmekteyiz. Aynı yasanın 5.maddesi ayrıca 1984 seçimi öncesinde büyük kent yönetiminin esaslarını içeren düzenlemeyi de kanun hükmünde kararname ile yapması için hükümete vermiştir. Kanun ayrıca, hem ilçe hem de büyükşehir belediye başkanının ayrı ayrı seçilmesini de düzenlemiştir(Keleş, 2008: 382; Tortop vd., 2008: 260).

1984 yılında kabul edilen 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, düzenlemenin amacını “büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlemek” şeklinde belirtmiştir. Kararname daha sonra yerini yine 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yönetimi Hakkında Kanun’a bırakmıştır (Keleş, 2008: 382-384).

Anayasamızın 127.maddesinin 3.paragrafında “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” demektedir. İşte 3030 sayılı kanun, büyükşehirler anayasamızda doğrudan düzenlenmemiş olsa da bu maddeye dayanarak çıkartılmıştır.

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun’a kısaca göz atacak olursak, 3030 sayılı kanuna göre:

- Büyük şehir : Belediye sınırları içinde, merkez ilçe dahil, birden fazla ilçe bulunan şehirleri,
- Büyük şehir Belediyesi : Büyük şehirlerde kurulan belediyeyi,
- İlçe Belediyesi : Büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri tanımlamaktadır.

3030 sayılı kanun, büyük şehir belediyelerinin; yönetimine, hukuki ve fiili statüleri ile idari ve mali yapılarına, görev, yetki, hak, imtiyaz ve muafiyetlerine, görev ve hizmet alanı içindeki ilçe belediyeleriyle aralarındaki görev, yetki, mal ve hizmet ilişkilerine, merkezi idare ve bağlı kuruluşları ile karşılıklı bağ ve ilgilerine, ait hususları düzenler ve bağlı kuruluşları dahil, kanunen büyük şehir belediyelerine bırakılan mahalli kamu hizmetlerinin büyük şehir bütünlüğü içinde planlı, programlı, uyum içinde dengeli, etkili ve müeyyideli bir koordinasyon içinde, verimli olarak yürütülmesini sağlayacak esas ve usulleri kapsamaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisi Kasım, Mart ve Temmuz aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanır. Bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok 30 gün olup diğer toplantıların süresi en çok 15 gündür.

Büyük şehir belediye encümeni, büyük şehir belediye başkanı veya tevkil edeceği şahsın başkanlığında, genel sekreter, büyük şehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur.

Bu yasa esasen İstanbul, Ankara, İzmir gibi merkezinde birden çok ilçesi bulunan ilçeler için hazırlanmıştır. Ancak ardından, bu illere merkezden aktarılan payların fazlalığını gören diğer iller de büyükşehir olma amacıyla baskılara başlamışlardır. Bunun sonucunda da Bursa, Adana, Konya, Kayseri ve Gaziantep illeri büyükşehir statüsü kazanmışlardır. Baktığımızda bu 8 ilimizde 56 tane de ilçe belediyesi olduğunu görmekteyiz bu dönemde. Bu 8 ilin ardından diğer illerin de siyasi baskılarla büyükşehir statüsü elde etme çabaları, büyükşehir olma şartlarında değişikliğe gidilmesine sebep olmuştur. Şöyle ki daha önce merkezinde birden çok ilçe barındırması şartı, illerin büyükşehir olacakları zaman merkezlerinde ilçe kurulmasına sebep olmaktaydı. Ancak bir bölgede ilçe kurulması yereli değil merkezi kuvvetlendirmektedir. Dünya hızla yerelleşirken, gelişmelere ve yeniliklere ayak uydurma çabasında olan ülkemizin böyle bir merkezileşmeye gitmesi doğru olmayacağı için ayrıca devletin hizmetlerinde artışa sebep olmamak ve örgütsel yapısını genişletmemek amacıyla büyükşehir olma şartları değiştirilmiştir. 1993 yılında Büyükşehir Belediyesinin Yönetimi Hakkındaki Kanun'da yapılan değişiklik ile bu kez Antalya, Mersin, Eskişehir, Kocaeli, Samsun, Erzurum ve Diyarbakır büyükşehir statüsü elde etmişler ancak bu illerimizin merkezlerinde ilçe kurulmak yerine alt kademeler kurulmuştur. Sonuç olarak 1993 yılında geldiğimizde 15 ilimizde büyükşehir belediyesi olduğunu görüyoruz. Bu büyükşehir belediyelerinden 8 ilde (İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Konya, Kayseri, Gaziantep) ilçe belediyeleri varken geri kalan 7 ilde (Antalya, Mersin, Eskişehir, Kocaeli, Samsun, Erzurum ve Diyarbakır) alt kademe belediyeleri kurulmuştur. Ülkemizde yaşanan 1999 depremi ardından ise, depremden en çok etkilenen illerden biri olan Adapazarı büyükşehir statüsüne alınmıştır. Ancak Adapazarı'nın diğer illerden farkı, bünyesinde hem ilçe belediyesi hem de alt kademe belediyesi barındırmasıdır (Öztekin, 2005: 327-330; Tortop vd., 2008: 260-262).

2004 yılında 3030 sayılı kanunu yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 3030 sayılı kanun ile 5216 sayılı kanun arasında dikkat çeken en önemli noktalara bakacak olursak, 5216 sayılı kanun ile büyükşehir olma şartlarının değiştiğini, şartların ağırlaştığını görüyoruz. Ayrıca 5216 sayılı kanun ile alt

kademe belediyelerinin de ismi değiştirilmiş ve bu belediyeler ilk kademe belediyeleri adını almıştır. Büyükşehir belediye meclisi 3030 sayılı kanuna göre senenin 3 ayında (Kasım, Mart, Temmuz) toplanırken 5216 sayılı kanunun ardından her ayın ikinci haftası toplanacaktır.

3030 sayılı kanuna göre büyük şehir belediye encümeni, büyük şehir belediye başkanı veya tevkil edeceği şahsın başkanlığında, genel sekreter, büyük şehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşurken, 5216 sayılı kanunla birim başkanlarından sadece mali hizmetler birim amiri encümen yeleri arasından sayılmış diğer birim amirlerini seğme görevi belediye başkanına bırakılmıştır.

2008 yılında 5747 sayılı Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak ilçe belediyelerine, mahalleleri veya mahalle kısımları ile katılmaktadırlar.

(<http://www.radikal.com.tr/radikal.aspx?atype=radikalyazar&articleid=921897> erişim tarihi:16.05.2015)

Tablo 3.1 Büyükşehir Belediyeleri ve Kuruluş Yılları

BELEDİYE	KURULUŞ YILI	DAYANAK	20 KM	30 KM	50 KM	İL MÜLKİ SINIR
ANKARA	1984	3030 sayılı kanun			X	
İSTANBUL	1984	3030 sayılı kanun				X
İZMİR	1984	3030 sayılı kanun			X	
ADANA	1986	3306 sayılı kanun		X		
BURSA	1987	3391 sayılı kanun		X		
GAZİANTEP	1987	3398 sayılı kanun	X			
KONYA	1987	3399 sayılı kanun	X			
KAYSERİ	1988	3508 sayılı kanun	X			
ANTALYA	1993	504 sayılı KHK	X			
DİYARBAKIR	1993	504 sayılı KHK	X			
ERZURUM	1993	504 sayılı KHK	X			
ESKİŞEHİR	1993	504 sayılı KHK	X			
İZMİT (KOCAELİ)	1993	504 sayılı KHK				X
MERSİN	1993	504 sayılı KHK	X			
SAMSUN	1993	504 sayılı KHK	X			
ADAPAZARI (SAKARYA)	2000	593 sayılı KHK	X			

Kaynak: İzci ve Turan, 2013:124

Ülkemizde büyükşehir belediyelerine ait son düzenlemelere gelirsek, 5216 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden 8 sene sonra 2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmiştir. 6360 sayılı kanun büyükşehir olma koşullarından, mevcut köy, ilçe ve belde belediyelerine ait birçok değişiklik yapmaktadır. 6360 sayılı kanun ile 13 il (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van) büyükşehir statüsü kazanmaktadır. Bu kanun henüz çok yeniyken yürürlüğe bu kez 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yayımlanmış ve bu kanun ile nüfusu 6360 sayılı kanunda büyükşehir olma şartı olarak aranan 750.000 nüfus şartını taşıdığı göz önünde bulunarak Ordu, büyükşehir statüsüne kavuşmuştur.

Sonuç olarak ülkemizde şuan 30 ilimizde büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Bu illerimiz: İstanbul, Ankara, İzmir ,Bursa, Adana, Konya, Kayseri, Gaziantep, Antalya, Mersin, Eskişehir, Kocaeli, Samsun, Erzurum ve Diyarbakır, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van,Ordu.

Tablo 3.2 Büyükşehir Olan İllerimizin 2012-2014 Yılları İl Nüfusları

	2012	2013	2014
İSTANBUL	13 854 740	14 160 467	14 377 018
ANKARA	4 965 542	5 045 083	5 150 072
İZMİR	4 005 459	4 061 074	4 113 072
BURSA	2 688 171	2 740 970	2 787 539
ADANA	2 125 635	2 149 260	2 165 595
KONYA	2 052 281	2 079 225	2 108 808
KAYSERİ	1 274 968	1 295 355	1 322 376
GAZİANTEP	1 799 558	1 844 438	1 889 466
ANTALYA	2 092 537	2 158 265	2 222 562
MERSİN	1 682 848	1 705 774	1 727 255
ESKİŞEHİR	789 750	799 724	812 320
KOCAELİ	1 634 691	1 676 202	1 722 795
SAMSUN	1 251 722	1 261 810	1 269 989
ERZURUM	778 195	766 729	763 320
DİYARBAKIR	1 592 167	1 607 437	1 635 048
AYDIN	1 006 541	1 020 957	1 041 979
BALIKESİR	1 160 731	1 162 761	1 189 057
DENİZLİ	950 557	963 464	978 700
HATAY	1 483 674	1 503 066	1 519 836
MALATYA	762 366	762 538	769 544
MANİSA	1 346 162	1 359 463	1 367 905
KAHRAMANMARAŞ	1 063 174	1 075 706	1 089 038
MARDİN	773 026	779 738	788 996
MUĞLA	851 145	866 665	894 509
TEKİRDAĞ	852 321	874 475	906 732
TRABZON	757 898	758 237	766 782
ŞANLIURFA	1 762 075	1 801 980	1 845 667
VAN	1 051 975	1 070 113	1 085 542
ORDU	741 371	731 452	724 268

Kaynak: www.tuik.gov.tr, erişim tarihi: 24.05.15

3.3.1.1 5 Yıllık Kalkınma Planlarında Mahalli İdareler ve Büyükşehir Belediye Yönetimi

Birinci 5 Yıllık Kalkınma Planı'nda belediyelerin, diğer mahalli idare birimleri ile merkezi hükümetle birlikte ekonominin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde revize edilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Ayrıca hizmet sunumunda belediyelerin verimsiz oluşuna yer verilmiş olması planda göze çarpan başka bir noktadır. Özellikle belediyelerin temizlik işlerinde yatırım harcamalarının bulunmadığı belirtilmiştir. Bu bağlamda temizlik işleri için yapılacak yatırımların, her yıl 20 belediye kurulacağı düşünülerek planlanmıştır. Plana göre belediyelerin yatırım için kaynaklarının yetersiz oluşu halkın teşvikini gerekli kılmaktadır. Belediyelerin bu dönemde elektrik, havagazı dağıtım, ulaşım hizmetleri, içme suyu, kanalizasyon, çarşı-hamam gibi hizmetlerin sunumunda yetersiz kaldıkları, gereken

yardımları yapamadıklarının gözlemlendiği belirtilmiş, bu nedenle de planda belediye hizmetlerinin geliştirilmesi ve niteliğinin yükseltilmesi amacıyla 40 milyon TL yatırım öngörülmüş, özel sektörün de yatırımlara katkısının 500 milyon TL olabileceği düşünülmüştür.

2.planda mahalli idarelerin gelirlerinin artırılması, bu nedenle de Belediye Gelirleri Kanunu'nun değiştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Plana göre, bölüşümün yeniden düzenlenmesi de hedeflere ulaşmak için yararlı olacaktır. 2.planın göze çarpan en önemli noktası şehirlerin sorumluluğunu doğrudan belediyelere veriyor oluşudur. Fakat şehirleşme ve şehirlerde yaşanan sorunların milli ölçüde verilen kararlara olan bağlılığı, plana göre devletin denetimini ve katkısını gerekli kılmaktadır. Şehirleri aşan kapsam, belediyelerin kısıtlı imkanları belediyelerin yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Ayrıca şehirler arası farklılıkların göz ardı edilerek yüklenilmiş olan sorumluluklar, milyonluk nüfusa sahip belediye ve birkaç binlik nüfusa sahip olan belediye arasında hizmet sunumunda farklılıkların olması sonucunu doğurmuştur. Bu sebeple devlet ve belediye arası iş bölümü yeniden tanımlanmalı, büyük şehirlerin belediyelerin sahip olduğu sınırlı kaynaklar nedeniyle gelişiminin engellenmesinin önüne geçilmelidir. Devlet, büyük şehirlerde ek sorumluluklar almalıdır. Belediyelerin plan dahilinde ihtiyaçlarını finanse edecek şekilde güçlendirileceği planda belirtilmiştir. Çünkü belediyelerin gelirleri, hizmet sunumunda ihtiyaç duydukları finansmana paralel şekilde artmamakta, bu durum da hizmet sunumunun eksik kalmasına neden olmaktadır. Dönemin gittikçe artan sorunlarından olan gecekondulaşma da belediyelerin zaten zor olan durumlarını daha da zor bir hale sokmaktadır. Mecburi ve ihtiyari hizmetlerin yeniden belirlenmesi ve gelirlerin hizmetlere paralel bir şekilde iyileştirilmesi gerekmektedir.

3.planda kırsal yerleşmelerin dokusu gereği alanlarının genişliğinin hizmet sunumunda sorunlar yaşanmasına yol açtığı belirtilmiştir. Bu durum, kırsalda hizmetlerin sunumunda sorunların çıkmasına, eksikliklerin yaşanmasına neden olmaktadır. 2.planda yer alan kaynak yetersizliği ve etkinsizlik bu planda da üzerinde durulmuş konulardır.

4. planda metropoliten alanlara özel yönetim birimlerinin gerekliliğine vurgu yapılmıştır. 1930'lar belediye modeli, günün koşullarına uymamaktadır. Mahalli idarelerin merkeze olan bağlılıkları, parasal olarak yetersiz öz kaynağa bağlanmıştır. Kentleşmenin hızlı ve düzensiz oluşu belediyelerin yetersiz kalışlarına yol açmıştır.

Plan ayrıca tek tek çözemedikleri sorunlar için mahalli idarelerin birlik kurmalarını özendirme amacını da ortaya koymuştur.

5.plan, 1989 yılına dek hedef olarak 1774 belediye ve nüfus olarak da belediye sınırlarında yaşayan kişilerin toplum nüfusuna oranını %63.2 olarak belirlemiş, belediye kurmak için de gerekli olan sayının 2000 olacağını belirtmiştir.

Tablo 3.3 Türkiye’de Belediye Sayıları ve Nüfusları

	Yıllar				Yıllık Artışlar %	
	1978	1983	1984	1989	1978-83	1984-89
Belediye sayısı	1.710	1.676	1.702	1.774	—0.4	0.8
Belediye nüfusu (Milyon Kişi)	23.9	28.1	29.1	34.3	3.3	3.3
Belediye nüfusunun toplam nüfus içindeki payı %	5.7	68.7	59.7	63.2	—	—

Kaynak: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1984: 168

Plan içerisinde günümüzde kıyaslamak adına en dikkat çekici olan nokta, çok sayıda belediyenin kurulacağını, sonradan birleştirmelerle değil merkezi belediyelerin şubeleri yoluyla belediyelerin hizmet sunacağına yer vermiş olmasıdır. Ayrıca plana göre, etkin ve verimli sunulmayan hizmetler, firmalarca sağlanabilecektir.

Hedef olarak 6. Planda belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının %70.72 , büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun belediyeli nüfusa oranının ise %40.42 olacağına yer verilmiştir.

Tablo 3.4 Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Nüfuslarının Değişimi

	(Bin Kişi)		
	1989	1994	Yıllık Artış (%)
Toplam			
Belediye Nüfusu	36.621	43.723	3.67
Büyükşehir			
Belediyelerinin Nüfusu	14.223	17.	4,44
Belediyeler Nüfusunun Toplam Nüfustaki Payı (Yüzde)	66,10	70,	-
Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusunun Toplam Belediyeli Nüfustaki Payı (Yüzde)	38,94	40,42	-

Kaynak: Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1989: 320

Plana göre hizmetlerin etkin ve verimli sağlanabilmesinin koşulu yerinden sağlanıyor olmasıdır. Bu bağlamda görev, yetki ve kaynak paylaşımlarının yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü planda getirilen eleştiriye göre, mahalli idareler ve merkezi hükümet arası görev paylaşımı eksik kalması nedeniyle hizmetler yerel yerine merkez tarafından yerine

getirilmektedir. Yerel yönetimlerin güçlendirilememesi, aşırı merkezileşme, hizmet sunumunda yetersiz ve verimsiz bir durumun ortaya çıkmasına yol açmıştır. Kamu harcamalarının sadece %12'si mahalli idarelerce gerçekleştirilirken geri kalanı merkezi hükümetçe yapılmıştır. Avrupalı devletlerde bu oranın %50 civarı oluşu, mahalli idarelerin ülkemizde hizmet sunumunda ne kadar geri planda kaldığını göstermektedir. 6.plan döneminde belediye sayısında ve nüfusta hızlı bir artış yaşanmıştır. Dönemin sonunda 2116 belediye içerisinde 45.6 kişinin yaşıyor oluşu dikkat çekicidir. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşayan halkın belediyede yaşayan halka oranı %40.42 olarak belirlenmişken, dönem içerisinde gerçekleşen rakam %42.6 olmuştur.

7.planın hedefleri 2000 yılında belediye nüfus oranının toplam nüfusa oranının %84.9, büyükşehir belediyesi sınırlarında yaşayanların toplam nüfusa oranının %43 olacağı yönündedir.

Tablo 3.5 Belediyeler ve Belediyelerdeki Nüfusun Gelişimi

Nüfus Grubu	1990	1994
2.000'den Az		
Belediye Sayısı	127	167
Nüfus (Bin Kişi)	216	274
Nüfus Oranı (Yüzde)	0,6	0,6
2.000-5.000		
Belediye Sayısı	1 064	1 511
Nüfus (Bin Kişi)	3 405	4 797
Nüfus Oranı (Yüzde)	9,0	10,5
5.000-20.000		
Belediye Sayısı	587	693
Nüfus (Bin Kişi)	5 320	6 239
Nüfus Oranı (Yüzde)	14,0	13,7
20.000 +		
Belediye Sayısı	231	253
Nüfus (Bin Kişi)	14 675	14 844
Nüfus Oranı (Yüzde)	38,7	32,6
Büyükşehir Belediyeleri		
Belediye Sayısı	8	15
Nüfus (Bin Kişi)	14 338	19 425
Nüfus Oranı (Yüzde)	37,8	42,6
TOPLAM		
Belediye Sayısı (I)	2 061	2 716
Nüfus (Bin Kişi)	37 953	45 579
Nüfus Oranı (Yüzde)	100,0	100,0

Kaynak: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995: 125

Üniter yapının izin verdiği doğrultuda idarenin bütünlüğü çerçevesinde merkezi idarenin ve mahalli idarelerin görev paylaşımı plana göre yeniden değerlendirilecektir.

Belediye bütçelerinde personel harcamalarının yatırım harcamalarını engelliyor oluşu, bütçelerin disiplin altına alınması gerekliliğini doğurmuştur.

Tablo 3.6 Belediyelerin Gelir ve Harcamalarındaki Gelişmeler

(Cari Fiyatlarla, Milyar TL.)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994(1)	1995(2)
GELİR	4 119	7 433	13 134	23 670	48 404	94 588	149 304
HARCAMA	4 399	7 950	15 515	29 823	60 059	101 231	149 304
(Yüzde)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cari	2 169	4 699	8 057	15 827	30 359	51 622	76 420
(Yüzde)	49,3	59,1	51,9	53,1	50,5	51,0	51,2
Personel	1 373	3 424	6 047	12 374	23 980	42 269	62 600
(Yüzde)	31,2	43,1	39,0	41,5	39,9	41,8	41,9
Yatırım	831	1 226	2 431	6 230	13 887	17 018	22 125
(Yüzde)	18,9	15,4	15,7	20,9	23,1	16,8	14,8
Sermaye							
Teşkili ve							
Transfer	1 399	2 025	5 027	7 766	15 813	32 591	50 759
(Yüzde)	31,8	25,5	32,4	26,0	26,3	32,2	34,0

Kaynak: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995: 128

Ayrıca metropol niteliği alanlarda sağlıklı kentleşmenin getirdiği altyapı eksiklikleri, ulaşım ve çevre kirliliği ile işsizlik, hala önemini koruyansorunlardır. 1996-1999 yılları arasında belediye sayısı 2802'den 32172'ye çıkmıştır. Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının ise %76.4'ten %79.5'e çıkacağı düşünülmüştür.

8.plan döneminde hizmet ve kaynak dengesinin sağlanamaması özellikle yatırım projelerinde belediyelerin dış kaynaklara yönelmeleri sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda planda tek tip belediye modeli yerine farklı nitelikteki belediyeler için farklı görev ve çalışma esaslarının belirlenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.

9.Kalkınma Planı, içerisinde de belirtildiği üzere çok yönlü değişimlerin yaşandığı, rekabetin ve belirsizliklerin arttığı, küreselleşmenin kendisini her alanda hissettirdiği bir döneme rastlamakta, 2007-2013 yılları arasını kapsamaktadır. Planda, vizyonu "*istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye*" şeklinde tanımlanmıştır. Kanun, yerel yönetimlere dair değişimin de sinyalini vermiştir. Özellikle belediye kurulmasının objektif ölçütlere bağlanacağı ve bu ölçüt doğrultusunda belediye kurulacağı belirtilmiştir. Daha önceki raporlarda yer alan idari, mali, personel sorunlarına yapılan vurgu

bu raporda da yer almış, sorunların varlığı ortaya koyularak merkezin bu konuda çalışmalar yapacağı söylenmiştir. Rapora göre bölgesel gelişme yerel dinamiklere dayalı ve kırsal potansiyel kullanılarak yapılacak, kırsal kalkınma sağlanacaktır. AB'ye de atıfta bulunan rapor, küresel rekabet ortamı içerisinde şehirlerin ve bölgelerin kendilerine uygun olarak yönetim modelleri geliştirerek ilerleyeceklerini belirtmiştir.

İçinde bulunduğumuz dönemi de kapsayan 10.Kalkınma Planı, içerisinde açıklandığı üzere dünya ekonomisinde dönüşümlerin ve değişimlerin yaşandığı, güç dengelerinin değiştiği bir ortamda hazırlanmıştır. Planda ele alınan unsurlar *hukukun üstünlüğü, rekabet, gelişmişlik, çevrenin korunması, sürdürülebilir kaynak kullanımı* şeklinde sayılabilir. Plan, önceki dönemde yapılan çalışmalara da yer verirken 6360 sayılı düzenlemenin yapılma sebebini yerel düzeyde kurumsal kapasiteyi güçlendirmek, mahalli hizmet sunumunda daha etkili koordinasyon sağlayabilmek şeklinde açıklamıştır.

Tablo 3.7 6360 ve 6447 Sayılı Kanunlar Uyarınca Türlerine Göre Belediye Sayıları

	Mevcut Durum (2013)	İlk Yerel Seçimlerde Esas Alınacak Durum ¹ (2014)
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1.977	395 ²
Toplam Belediye	2.950	1.395

Kaynak: Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2013: 132

Dönem içerisinde yönetim çerçevesinde mahalli idarelerin yeniden yapılandırılarak mali kapasitelerinin güçlendirilmesi ve kamu kuruluşlarının, üniversitelerin, odaların, sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilip mahalli hizmet sunumunda daha etkili koordinasyon kurulabilmesi için çalışmaların yapılacağı hedeflenmiştir.

Tablo 3.8 Mahalli İdarelerin Gelir ve Harcamalarına İlişkin Gelişmeler ve Hedefler

	2006	2012	2013	2018	2014-2018
Gelirler	3,20	3,66	3,78	4,46	4,32
Vergiler	2,02	2,47	2,54	3,21	3,14
Vergi Dışı Normal Gelirler	0,45	0,45	0,44	0,48	0,46
Faktör Gelirleri	0,62	0,74	0,72	0,77	0,72
Sermaye Transferleri (Net)	0,11	0,00	0,08	0,00	0,00
Harcamalar	3,36	3,61	3,90	4,80	4,44
Cari Giderler	1,91	2,29	2,48	2,85	2,69
Yatırım Harcamaları	1,37	1,07	1,19	1,52	1,39
Cari Transferler	0,19	0,25	0,26	0,29	0,27
Kamulaştırma ve Sabit Kıymet	-0,10	-0,05	-0,02	0,00	-0,01
Sermaye Transferleri (Net)	0,00	0,06	0,00	0,14	0,09
Denge	-0,16	0,04	-0,11	-0,34	-0,12

Kaynak: Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2013: 133

10. Kalkınma Planı, 2023 hedeflerine ulaşabilmek için dönüşüm planlarına yardımcı olabilecek, temel sorunlara çözüm olabilecek uygulanmasını, değerlendirilmesini Kalkınma Bakanlığı'nın yapacağı "Öncelikli Dönüşüm Programları" tasarlamıştır. Yerel düzeyde de "Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı" hazırlanmıştır. Programda amaç kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik, yereldeki kapasite artışı, katılımcılık ve yönetişimin gelişmesi olarak açıklanmıştır. Programda belediyelerin kapatılma nedeni *hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseltilmesi* olarak açıklanmış, bu nedenle de 2014 Mahalli İdareler seçimi ardından belediye sayılarının 1395'e düşeceğini belirtmiştir. Yapılan değişiklikle beraber büyükşehir belediyeleri için hizmet sunum alanlarının değiştirilmesi, hizmete ulaşımın kolaylaşması, sınırlarının gelişmesi nedeniyle bu alandaki çevrenin korunması, yerindelik ilkesinin zedelenmemesi için önemli görülmüştür.

3.3.2 6360 Sayılı Kanun Ardından: Yeni Kanunun Getirdiği Birkaç Önemli Değişiklik

2004 yılında yürürlüğe konan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, ülkemizde yaşanan gelişmeler ve kentlerin bu yeni gelişmelere ayak uydurabilmesi amacıyla 2012 yılında yerini 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna bırakmıştır. Şüphesiz kanunun getirdiği en büyük değişiklik, daha önce 16 olan büyükşehir belediye sayısını 29'a çıkartmış olmasıdır. (2013 yılında yürürlüğe giren 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Ordu'nun büyükşehir statüsü kazanması bu sayıyı 30'a çıkartmıştır.)

Kanunun gerekçesinde “*etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı*” vurgu yapılan ilke ve değerler olarak göze çarpmaktadır. Gerekçede, coğrafi alanda birden çok mahalli idarenin bulunuşunun planlama ve koordinasyon bakımından etkisizliğe yol açabileceği üzerinde de durulmaktadır. Hem küçük ölçekli mahalli idarelerin hizmet sunumunda yetersiz kalışı, hem de yoğun nüfuslu alanlarda büyükşehir belediyesinin sınırlı kalan yetkileri, 6360 sayılı Kanunun zorunlu olduğunu ortaya koyan nedenler arasında sayılmıştır. Hizmetlerin tek merkezden büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilecek olması ile ortaya çıkacak ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanacağı, daha az kaynak ile daha çok ve daha verimli hizmet sunumunun mümkün olacağı ileri sürülmektedir. Böylece zaten birden fazla idare tarafından verilen hizmetlerin tek elden verilecek olması kişi başına harcama miktarının da azalmasını sağlayacağı belirtilmektedir.

Mevcut büyükşehirlerde ve kurulacak olan büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılacaktır. 6360 sayılı Kanun ile, il özel idarelerinin kapatılması bir bakıma olumlu bir sonuç olarak görülebilir. İdare alanında esin kaynağı olan Fransa da 2010 yılından beri il özel idarelerinin varlığını ülke içinde sorgulamaktadır. Yürütme organı vali olan ve Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararları ile valinin meclis kararlarını mutlak veto edebiliyor olması, vesayet denetime ters düşer niteliktedir. Yerel yönetimlere özgü yerel özerkliği koruyacak idari vesayet ilkesi, il özel idareleri tarafından uygulamada korunmaktadır. Kapatılan il özel idarelerinin bir takım görevlerinin valiliklere bırakılması, verilen para cezalarının genel bütçeye gelir kaydedilecek olması, merkezi idarenin yereldeki boşluğu doldurmak için vali başkanlığında yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kuracak olması, merkezin de aslında il özel idarelerini mahalli idare birimi olarak görmediğini kanıtlar niteliktedir (Karaarslan, 2013: 146-148).

Ancak Yıldırım (2015: 272), Anayasamızın 127.maddesinde “il” kelimesi ile vurgu yapılan il özel idarelerinin kapatılmasının, Anayasa’ya aykırılık teşkil ettiğini belirtmektedir. İlin kurulması ile il içerisinde il özel idaresi kurulmakta ve ilin kaldırılması ile il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona ermektedir. Bu nedenle 6360 sayılı Yasa, il özel idaresini kaldırarak Anayasa’ya aykırılık teşkil etmektedir.

6360 sayılı kanun ardından, büyükşehir sınırları içerisinde kalan belde belediyelerinin ve köylerin (orman köyleri de dahil olmak üzere) tüzel kişilikleri kaldırılmakta, bucaklar ve bucak teşkilatları kapatılmaktadır. Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köyler, mahalle olarak ilgili ilçe belediyesine bağlanmaktadır. Tüzel kişilikleri kaldırılan köylerden alınacak vergi, harç, katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacak, içme ve kullanma suyu için

alınacaklarsa 5 yıl süreyle en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecektir. İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler 10 yıl süreyle yatırım bütçelerinin en az %10'unu belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayıracak/kullanacaklardır (Yıldırım ve Selçuk: 2013: 436-437).

Kanun ardından bakılması gereken önemli nokta, ilçe sayısının artırılmasının doğru olup olmadığıdır. Yetkilerin yerleştirilmesi amacıyla yola çıkılan bir çalışmada, ilçe sayısının artırılması merkezîyetçi yapıyı güçlendirir niteliktedir. Fransa ve İspanya gibi ülkeler, yerel yönetimleri güçlendirip merkezi yönetimleri gittikçe küçültürken, Türkiye tam tersi bir çizgide ilerlemektedir. Merkezi devletler, boşlukların yerel yönetimlerce doldurulması gerekirken Türkiye'de mahalli idareler üzerinde vesayet denetimi yapacak örgütlenme sayısı artırılmaktadır (Karaarslan, 2013: 141).

80'li yıllardan itibaren hizmet sunumu amacından çok siyasi etkilerle belde belediyelerinin sayısında artış yaşanmıştır. Ancak bu belediyeler, sadece merkezden aldıkları paylarla hizmet sunmak zorunda kaldıkları ve bu payları genelde belde belediyesinde çalışanlara harcadıkları için, sürekli borçlarla boğuşmuşlardır. Merkezden gelen payların yatırımlara değil de hizmetle alakası olmayan durumlarca kullanılmış olması, etkinsizliklerini de ortaya koyar niteliktedir. Bu sebeple, Karaarslan'a göre (2013: 142) büyükşehir belediyesi içerisinde ve nüfusu 2000'in altında olan yerlerde belde belediyelerinin kaldırılmış olması isabetli bir karar olmuştur.

Sayılarına baktığımız zaman gelişmiş ülkelerdeki çoğu belediye sayısı, ülkemizdeki belediye sayısından fazladır. Örneğin Fransa'da nüfusu 500 altında olan belediyeler bile söz konusudur. Ancak yapılar ülkeler arasında farklılık göstermekte, Fransa'daki bu yerel yönetimler bizdeki köy yönetimleri ile benzerlikler taşımaktadır. Fakat bir yandan da Almanya, İngiltere, Belçika gibi ülkeler de küçük ölçekli yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkin olamayacağı düşüncesi ile belediye sayılarında azalmaya gitmektedir (Karaarslan, 2013: 145).

Belde belediyelerinin kaldırılmaları, etkinlik ve verimlilik açısından olumlu olarak ele alınabilir olsa da katılımcılık ve demokrasi açısından olumsuzluk teşkil etmektedir. Bu nedenle Karaarslan'a göre (2013: 146) yapılması gereken, demokrasi kültürünün yerleştirildiği yeni yerel yönetim birimlerine ülke içerisinde ihtiyaç duyulmaktadır.

Köylerin kaldırılması ise her ne kadar Anayasa Mahkemesi böyle görmese de Anayasa'ya, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına, yerinden yönetim ve katılımcılık ilkelerine aykırıdır. Doğrudan demokrasilerin uygulama alanı bulunduğu bu alanlar, köylerin

sadece belediye meclislerinde temsilini sağlayacak bir yapıya dönüştürülmüştür. Bu durum demokratik temsilin alanunun ne kadar küçültüldüğünü göstermektedir. Mera, yaylak ve otlak hakları hala ellerinde bulunsa da tüzel kişilikleri ellerinden alındığı için köylerde, bu alanlara yapılan müdahalelere karşı savunma gücü bırakılmamıştır. Köylerin kendilerince karşılanan hizmetlerinin, belediye sınırlarına dahil edilmesi ile bu hizmetlerin önem dereceleri azalmış, hizmet sunumunda geride bırakılabilecekleri için eşitsiz bir yapının ortaya çıkabilmesinin önü açılmıştır (Karaarslan, 2013: 148-150).

Daha önce büyükşehirlerde ilçe belediyesi kurulabilmesi için şart koşulan asgari 50.000 nüfus şartı, 6360 sayılı kanunla 20.000'e çekilmektedir. Mahalle kurulabilmesi için aranan asgari nüfus şartı ise 500 olarak belirlenmektedir.

10000 nüfus kriterini baz alarak 1927'de 66 olan şehir sayısı, 1950'de 104, 1990'da 454, 2000'de 470 olmuş, yakın yerleşim yerlerinin büyükşehir sınırlarına alınması ile 2012'de bu sayı 388'e düşmüş, 6360 sayılı Yasa ardından bu sayı 212'ye kadar gerilemiştir. Böylece %74,6 olan şehirde yaşama oranı, %89,8 gibi bir rakama çıkmıştır (Bekdemir vd., 2014: 282).

Bu oran yüksek şehirleşme oranına sahip olan Batı Avrupa ülkeleri, Japonya, ABD gibi ülkelerin oranlarının üzerindedir. Büyükşehir belediyelerinin bu bakımdan hizmet sunumunda sorunlar yaşayacak olmaları yadsınamayacak bir gerçektir (Bekdemir vd., 2014: 295).

Sınırları il mülki sınırları olarak belirlenen belediyeler, yeni görevler üstlenmek zorunda bırakılmaktadır. Köylerin sahip olduğu imkanlar kısıtlı dahi olsa, tüzel kişiliklerinin kaldırılması yerine desteklenmeleri hizmet sunumunun daha etkili olabilmesini mümkün kılabilir. Bu nedenle köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, belediyelerinin yüklerinin artması ve hizmetlerin uzak noktalar için aksamaması sonucunu doğurabilecektir (Günel vd., 2012: 63).

Sınırların il mülki sınırları haline getirilmesi, Fransa'da 1821'den beri uygulanan bir sistemdir. Buna göre, bir mahalli idarenin sınırının bitmesi ile başka bir idarenin sınırı başlamaktadır. Bu durum şüphesiz mahalli nitelikteki ihtiyaçların giderilmesi açısından avantaj sağlayabilecek niteliktedir (Karaarslan, 2013: 141).

Sınırların genişlemesinin hizmet etkinliği için faydalı olacağı düşüncesine karşın, merkeze uzak olan bölgelere hizmet sunma konusunda aksamalar yaşanabilecek, kaynakların verimli kullanımının sağlanamaması sorunu yaşanabilecektir. Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın değişiklik yapmadan önce kapatılan belediye ve tüzel kişiliği

kaldırılan köylerde yaşayan halka danışılması gerektiğine vurgu yapılan maddesine de 6360 sayılı kanun uygulamada aykırılık oluşturmaktadır (Günel vd., 2014: 64).

6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleriyle ya da ilçe belediyelerinin kendi aralarında yaşadığı sorunlarda yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili kılınarak, yerel yönetimlerin birbirinden bağımsız olma niteliğini taşıyan yapılarını zedelemektedir (Günel vd., 2014: 64).

Büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde varlığını sürdüren il özel idarelerinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. İl encümeni 5302 sayılı kanun yürürlükteyken, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçtiği 5 üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin seçtiği 5 birim amirinden oluşmaktaydı. Ancak 6360 ile il encümeninin vali başkanlığında, il genel meclisince seçilen 3 üye ile valinin birim amirlerinden seçeceği 2 kişi tarafından oluşturulacağı belirtilmektedir. Bu değişiklik çoğulcu-katılımcı yönetim anlayışına ters bir yapı çizmektedir. Merkezi yönetimin vali aracılığıyla yerel yönetimler üzerindeki etkisi böylece 6360 sayılı Yasa ile arttırılmaktadır (Günel vd., 2014: 65).

İl özel idarelerinin büyükşehir belediyesi kurulan illerde kaldırılması üzerine merkezi idarenin taşrada yürüttüğü hizmetleri sunması amacıyla bu illerde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” kurulmasına karar verilmiştir. Başta tüzel kişiliğe haiz, özel bütçeli, valiliğe bağlı hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak düşünülen bu Başkanlık, Meclis görüşmeleri sonrasında tüzel kişiliği ve özel bütçesi olmayan, merkezi idarenin hiyerarşisi içerisinde valiliğe bağlı olarak oluşturulmuştur (Karaarslan, 2013: 150).

4 Nisan 2014 tarihinde çıkartılan Yönetmelik ile Başkanlığın görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usun ve esasları belirtilmiştir. Yönetmeliğe göre Başkanlığın görevlerinin bir kısmı şunlardır:

- Başkanlık, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu konusunda yetkili olup, ayrıca bu kurum ve kuruluşlara rehberlik edip, denetleme yetkisine sahiptir.
- 112 acil çağrı hizmetlerini ile afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi konusunda Başkanlık yetkilidir.
- İlin tanıtımı için faaliyetlerin yürütülmesi, temsil, tören, protokol hizmetlerinin yürütülmesi görevleri arasındadır.
- *Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin sundukları hizmet ve faaliyetlerde etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans*

- programlarına uygun davranılıp davranılmadığının incelendiği raporu hazırlayıp valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek,
- Tüzel kişilikleri sona ererek kapatılan il özel idarelerine, 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı *Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu*, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı *Maden Kanunu* ve 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı *Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu* ile yüklenen görevleri yerine getirmeli, verilen hak ve yetkileri 6360 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi doğrultusunda kullanılmalıdır,
 - Emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları yapmak da ödenek durumuna göre Başkanlık tarafından yapılacaktır,
 - Merkezi idarenin sağladığı yardımların koordine edilmesi, denetlenmesi, hatta acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi Başkanlığa yüklenmiştir,
 - Başkanlık, gerekirse merkezi idare tarafından taşrada yapılacak yatırımları da yapabilecektir.
 - Vali ya da ilgili bakanlık eğer ilde kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığı ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediği tespit ederse, söz konusu yatırım ve hizmetler, vali talimatı ile Başkanlık tarafından yerine getirilebilecektir.
 - Muhtar ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak,
 - Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak da Başkanlığın görevleri arasındadır.
 - Başkanlık, bu görevler haricinde valinin vereceği diğer görevleri de yapmakla yükümlü kılınmıştır (04.04.2014/R.G.:28962).

30 Mart 2014 yerel seçimleri ardından büyükşehir belediye sınırları içerisindeki belde belediyeleri ile nüfusu 2000 altında kalan belediyeler kapatılmıştır. Bu durum hem yerel halkın seçimle belirlediği idarelerin kapatılması ile katılımcılığa darbe vurur niteliktedir (Günel vd., 2014: 63).

3.3.2.1 Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arası İlişkiler

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre (TTSG 13.7.2005/25874) 5.000 ve üzeri nüfuslu yerlerde belediye kurulabileceği belirtilmektedir. Ancak aynı kanuna göre, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurmak zorunlu hale getirilmiştir.

6360 sayılı yasa ardından il ve ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinde de değişiklikler meydana gelmiştir. Öncelikle büyükşehir belediyesi olan illerde, il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, büyükşehir olan illerde köyler ve belde belediyeleri, tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle olarak buldukları ilçe belediyelerine bağlanmıştır.

Büyükşehir olan illerde ilçe belediyelerinin yerine getirdiği *su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetleri* ile ilgili olan personel, taşınır ve taşınmaz mallar ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla yapılan yatırım, alacak ve borçlar, komisyon tarafından ilgisine göre büyükşehir belediyesi ve ilgili bağlı kuruluş arasında paylaşılacaktır.

İlçe belediyeleri, sınırları dahilinde yapacakları kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini büyükşehir belediyesinin uygun görmesi halinde gerçekleştirebilecektir.

Kendi yetki alanı içerisinde büyükşehir belediyesi mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolların, meydan, bulvar, cadde ve ana yolların yapımı, bakım ve onarımı ve bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yapmak konusunda yetkili kılınmıştır.

5216 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirme görevinin büyükşehir belediyesine bırakılmıştır.

5216 sayılı yasanın 8.maddesine göre *“Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.”* denilmektedir.

5216 sayılı yasaya göre, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme görevi büyükşehir belediyesine verilmiştir. Bu denetim bağlamında büyükşehir belediyesi konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir, denetim aşamasında kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversitelerden ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanabilir.

Yasalar bağlamında yüklendikleri görevler nedeniyle aralarında vesayet ilişkisi bulunması gereken belediyelerde bir nevi hiyerarşi ilişkisinin kurulmaya çalışıldığı görülmektedir. İlçe belediyelerinin özellikle çoğu hizmet sunumunda büyükşehir

belediyesinin onayına ihtiyaç duyması ya da kendi alanı içerisinde sınırları il mülki sınırlara genişletilen büyükşehir belediyelerinin de yetkili kılınması sorunların yaşanmasına yol açabilecek niteliktedir. Hizmet sunumunda halka yakın birimlerin asıl yetkili organ olmaları gerekliken, düzenleme ile asıl yetkili büyükşehir belediyeleri olmakta, ilçe belediyeleri ise bir nevi yardımcı rolünde hizmet sunumunda söz sahibi olmaktadır.

3.3.3 Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu

2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda büyükşehir belediyesi: En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlanmaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı gibi, 5216 sayılı kanun, büyükşehir belediyesinin, sınırları içerisinde en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsamı gerektiği şartını taşımaktaydı. Ancak 2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun büyükşehir belediyesini sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak ele almaktadır. Burada en dikkat çekici nokta hiç kuşkusuz sınırların il mülki sınırları olarak belirtilmiş olmasıdır.

5216 bir bölgede büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli olan şartları, madde 4'te belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir diyerek belirtmektedir. Bu maddeye göre bir yerleşim yerinde büyükşehir kurulabilmesi için:

- *Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olması*
- *Sınırları içerisinde en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsamı*
- *Fizikî yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyi yeterli olması gerekmektedir.*

Ancak 6360 sayılı kanunda bir yerleşim yerinin büyükşehir olmasının tek sınırı nüfus olarak belirtilmekte ve buna göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerde il belediyelerinin kanunda büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği söylenmektedir.

Yukarıda, 6360 sayılı kanunda en dikkat çeken noktalardan birinin de sınırların il mülki sınırlara çekilmiş olması olarak ele alınabileceğini belirtmiştik. Şöyle ki 5216 sayılı kanunun geçici 2.maddesine göre, büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla:

- *Nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarı çapı yirmi kilometre*
- *Nüfusu 1 milyondan 2 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre,*
- *Nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur denmekteydi.*

Ancak 6360 sayılı kanun bu hükmün yerine madde 5'te büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır demektedir.

3.3.4 Büyükşehir Belediyesinin Görevleri

5216 sayılı kanun, büyükşehir belediyelerinin görevlerini, ilgili maddelerde sıralamaktadır. 6360 sayılı kanunda ise büyükşehir belediyelerinin görevlerini değiştiren hükümleri de görmekteyiz.

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyelerinin görevlerinden bazılarına bakacak olursak: (Görev, yetki ve sorumlulukların belirtildiği 3.bölümün başlığı 5216 sayılı kanunda *Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları* iken 6360 ile bu başlık *Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları* şeklinde değiştirilmiştir.)

- Büyükşehir belediye stratejik planının, yıllık hedeflerin, yatırım programlarının ve uygun olacak şekilde bütçenin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin de görüşlerinin alınarak oluşturulması,
- Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları dahilinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte çevre düzeni planına da uyacak şekilde nazım imar plânının yapımı; büyükşehir sınırları içerisindeki belediyelerin nazım plâna uygun şekilde hazırlayacakları *uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar islah plânlarını* aynen ya da değiştirerek

onaylayarak uygulanmalarını denetlemek; yapmayanların da planlarını yapmak ya da planları yaptırmak

- Sürdürülebilir kalkınma ilkesi dikkate alınarak *çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının* korunması için önlemler almak; ağaçlandırma çalışmaları yapmak; *gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini* kentin belirli noktalarında toplamak; *inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını* belirlemek, taşınacakları zaman çevre kirliliğine yol açmamaları adına tedbirler almak; *büyükşehir katı atık yönetim plânını* yapmak, yaptırmak,
- Mezarlık alanlarını tespit edip mezarlık tesisi gerçekleştirmek, defin hizmetlerini yerine getirmek,
- Planlar ile uygun olacak şekilde doğal afetlerle ilgili planlamaları yapmak, gerektiği zaman diğer afet bölgelerine de destek vermek, itfaiye hizmetlerini yürütmek, konutlarda, iş yerlerinde ve benzeri alanlarda afetlere karşı alınması gereken önlemlerin denetimini gerçekleştirmek, gereken ruhsatları vermek,
- Alt yapı koordinasyon merkezi, *büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi* için büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendireceği kişinin başkanlığında, belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ve özel kuruluş temsilcilerinin katılımı ile kurulur. Merkez, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Eğer programlarda birden fazla kurumun aynı anda yapması gerekenler söz konusuysa, ortak program hazırlanır.
- (6360 sayılı kanun ile yapılan değişiklik) Afet riski taşıyan, güvelik açısından tehlike yaratan binaları tahliye etme ya da yıkma konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.
- (6360 sayılı kanun ile yapılan değişiklik) Büyükşehir belediyesinin yetki alan içerisindeki *meydan, bulvar, cadde ve ana yolları* yapmak ya da yaptırmak, bakım ile onarımını sağlamak, (Böylece, büyükşehir belediyeleri yetki alanları içerisinde kalan mahalleleri, ilçe merkezlerine bağlayan yolları yapmak, bu yolların bakımını sağlamak ile yükümlü kılınmaktadır.)
- (6360 sayılı kanun ile yapılan değişiklik) *Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler.*

- (6360 sayılı kanun ile yapılan değişiklik mabetleri de bu madde içerisine eklemektedir. Hatta 6360 sayılı kanun 5393 sayılı kanunda yaptığı değişiklik ile de belediyelere bu mabetlere gerektiğinde indirimli ya da ücretsiz olarak su temin edileceği düzenlemektedir) Gerekirse mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ya da tesis yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin bakımını, onarımını yapmak ya da gereken malzeme desteğini sağlamak.
- (6360 sayılı kanun ile yapılan değişiklik) Büyükşehir'in niteliği gereği sahip olması gereken *sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerlerin* yapımı, işletilmesi ya da yaptırılması ve işlettirilmesi görevini yerine getirmek, gerektiği zaman amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek, destek sağlamak, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclisinin kararıyla ödül vermek,
- Yolcu ve yk terminaleri ile kapalı ya da açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek, mezarlık alanlarını tespit ederek mezarlık tesis etmek, defin hizmetlerini gerçekleştirmek, toptancı hallerini yapmak, imar planlarına uygun olacak şekilde gösterilen alanlarda yapılacak mezbahalara ruhsat vermek (6360 sayılı kanunun getirdiği değişiklik ile bu maddede sayılan görevleri, büyükşehir belediyeleri, belediye meclisinin alacağı karar ile ilçe belediyelerine devredebilir ya da bu görevleri beraber yapabilirler.)
- *Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, gl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile, Türkiye şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. (Türkiye şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun seeeği ilgili odanın temsilcisinin UKOME merkezlerine ye olarak katılma şartı 6360 sayılı kanun ile eklenmiştir.)*

3.3.5 Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyesinin organlarını, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı oluşturmaktadır.

3.3.5.1 Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelere oluşur. Meclise, büyükşehir belediye başkanı başkanlık etmektedir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, *büyükşehir belediye meclisinin belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşacağını* belirtmekte ve hesaplamada artık sayıların hesaba katılmayacağını söylemektedir.

Meclis, 5 yıl süreyle oluşturulmaktadır. Her ayın 2.haftasında önceden meclis tarafından belirtilen mutlak toplantı yerinde toplanan meclis, kararlaştırılan yerden farklı bir yerde toplantı yapacağı zaman üyelere önceden haber vermek zorundadır. Ayrıca bu toplantıların yeri ve zamanı da yine belde halkına duyurulur (Tortop vd., 2008: 269).

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine (daha önce 10 gün olan süre sınırı daha sonra bu maddeden çıkartılmıştır) idarî yargıya başvurabilir.

Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Meclisin temel görevleri, kendi bütçesini kabul etmek, üye belediyelerin bütçelerini onaylamak, ilçe belediyelerin kendi aralarında ya da ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında çıkan uyuşmazlıkları çözmek şeklinde sayılabilir (Tortop vd., 2008: 269).

5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri dahilinde, büyükşehir belediye sınırları çevresinde bulunan ayrıca aynı il sınırları içinde olan belediye ve köylerin büyükşehir belediyesine katılması kararı almak, büyükşehir belediye sınırlarında (daha önce sınırları il sınırı olan illerde denilmekteydi ancak 6360 ile tüm büyükşehir belediyelerinin sınırı il sınırı olarak belirlenmiştir) il çevre düzeni planını onaylamak, kurulan ihtisas komisyonlarında görüşülen konuları kararlara bağlamak, büyükşehir belediye encümenine üye seçmek gibi görevler de yine büyükşehir belediye meclisine verilmektedir.

(<http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=5> erişim tarihi:11.02.2015)

Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.

Büyükşehir belediye meclisi, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. *İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plân ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur.*

3.3.5.2 Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

Büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir belediye başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediye başkanının teklifi ile İçişleri Bakanlığı tarafından atanan genel sekreter, başkan yardımcılığı görevlerini yürütmektedir. Nüfusu 3 milyona kadar olan yerlerde 3, nüfusu 3 milyonu aşan yerlerde ise en fazla 5 genel sekreter, görevlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla görev yaparlar (Tortop vd., 2008: 270).

Encümen, büyükşehir belediyesinin yürütme ve danışma organıdır ve 5393 sayılı kanun ile ilgili kanun ve yönetmeliklerde yer alan görev ve yetkilerle dolanılmıştır.

3.3.5.3 Büyükşehir Belediye Başkanı

2972 sayılı kanun “Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük şehirlerde, büyük şehir belediye başkanı seçimi için, o şehir belediye hudutları içi bir seçim çevresidir” demektedir.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. (6360 ardından bu sınır, il mülki sınırı olarak belirlendiği için, artık büyükşehir belediye başkanları, il mülki

sınırları içerisindeki seçmenlerce seçilecektir.) Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

5216 sayılı kanunda, büyükşehir belediye başkanının görevleri sayılmaktadır. Bu görevlerden bazılarını yer verecek olursak:

- Belediye teşkilatının sevk ve idaresi, belde ve belediyenin hak ve menfaatlerinin korunması Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye başkanına aittir.
- Başkan, belediyeyi stratejik plâna uygun olacak şekilde yönetmeli, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturarak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamalı ve uygulamalıdır.
- Başkan, Büyükşehir belediye meclisine ve encümenine başkanlık ederek, bu organların kararlarını uygulamakla yükümlüdür.
- Büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşlarının işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesi, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarının, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerinin ve bütçe kesin hesap cetvellerinin hazırlanması Başkanın sorumluluğundadır.
- Büyükşehir belediyesini mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek Başkanın görevleri arasındadır.
- Başkan, belediye personelini atamakla belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemekle sorumludur.

5216 sayılı kanun ayrıca, Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla *büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verileceğini* de belirtmektedir.

Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde 10, diğer büyükşehir belediyelerinde ise 5'i geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışman olarak görevlendirileceklerin en az 4 yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması şartı aranmaktadır. Danışmaların görev süresi sözleşmelerinin süreleri ile sınırlıdır ve bu süre belediye başkanının görev süresini aşamaz.

3.3.5.4 Büyükşehir Belediyesinin Teşkilatı ve Personeli

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur. Büyükşehir belediyesinde

hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânna ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcılarını tarafından sağlanır.

Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Büyükşehir belediyesi içerisinde istihdam işlemleri, 2007 yılında Resmi Gazetede yayımlanan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” hükümlerine uygun şekilde yürütülür.

(<http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=5> erişim tarihi:11.02.2015)

6360 sayılı kanun, tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerin personelinin, her türlü taşınır ve taşınmaz malların, hak, alacak ve borçların, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredileceğini, ayrıca devir işleminin ilk mahalli idareler genel seçimi ile uygulanacağını belirtmektedir.

Ayrıca 6360 sayılı kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin personeli, komisyon kararıyla ilgisine göre yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilir. Ancak belediye ve bağlı kuruluşlara devredilen personelden norm kadro ve ihtiyaç fazlası olanlar ise, ilgili belediye ve bağlı kuruluş tarafından en geç üç ay içinde valiliğe bildirilir.

Kanuna göre belediye ve bağlı kuruluşlarına devredilen personelden ihtiyaç fazlası olanların, ilgili belediye ve bağlı kuruluş tarafından en geç üç ay içinde valiliğe bildirilmesi halinde:

- *Memur olanların; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledileceği,*
- *Tam zamanlı sözleşmeli personelin; kamu kurum ve kuruluşlarına 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi kapsamında sözleşmeli personel olarak atanacağı,*
- *Sürekli işçi statüsünde olanların; diğer kamu kurum ve kuruluşlarında unvanları belirlenecek kadrolara atanacağı*
- *Bu fıkra kapsamında nakledilen personel bakımından nakil tarihinden önce doğmuş ve nakil tarihinde ödenmesi gereken borçlardan nakledilen kurumun sorumlu tutulmayacağı, kıdem tazminatına ilişkin hükümlerin saklı olduğu düzenlenmektedir.*

(www.cbb.gov.tr/dosyalar/.../BSB_Kanunun_Getirdigi_Degisiklikler_.pdf erişim tarihi: 30.03.2013)

3.3.6 Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri

5216 sayılı kanunda gösterilen gelirlerin bazılarında bakacak olursak:

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si.
- Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.
- Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları
- Kira, faiz ve ceza gelirleri
- Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler
- Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- Şartlı ve şartsız bağışlar
- Diğer gelirler

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, "genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır" demektedir.(Bu paylar 6360 sayılı kanun ile tekrar düzenlenmekte, ilçe belediyelerine ayrılan paylar %4,50 olarak ayrılmakta, il özel idarelerine ayrılan pay ise %0,5'e düşürülmektedir) Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını 5 inci maddede belirtilen esaslara göre (5779 sayılı kanun md.5:Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın Ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır.) paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın

sonuna kadar İller Bankasına aktarır. İller Bankası, payları 4 üncü (5779 sayılı kanun md.4:Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir) ve 5 inci maddelerde belirtilen esaslara göre müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderir.

6360 sayılı kanun, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından büyükşehir belediyelerine ayrılan payları da düzenleyen maddeler içermektedir. Kanuna göre, şuan uygulanmakta olan ayrılan paylar %5 iken, yeni durumda ayrılacak paylar %6'ya çıkarılacaktır. Daha önce ayrılan %5'lik kısmın %70'i doğrudan büyükşehir belediyesine, kalan %30'luk kısım ise havuzda toplanarak tüm büyükşehir belediyelerine nüfusları oranında paylaşılırmaktaydı. Ancak 6360 sonrasında bu durum, ayrılan %6'lık kısmın %60'mı doğrudan büyükşehir belediyesine verirken, kalan %40'lık kısım havuzda toplandıktan sonra, bu kısmın %30'u yüzölçümü %70'i de nüfus baz alınarak dağıtılacaktır

([http://www.tuhis.org.tr/resim/files/mustafa_yild%C4%B1z_son\(1\).pdf](http://www.tuhis.org.tr/resim/files/mustafa_yild%C4%B1z_son(1).pdf)) (erişim tarihi: 10.07.2015)

3.3.7 Büyükşehir Belediyesinin Giderleri

- Belediye hizmetler için kullanılacak binaların ve tesislerin temin edilmesi, bakım ve onarımı için yapılan giderler.
- Belediyede çalışan personele ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen *maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar*, hizmet için verilen eğitim ile diğer giderler.
- İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapılacak yardımlar ve ortak proje giderleri.
- Alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- *Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığında alınacak olan ücretler ve diğer gelirlerin takip edilmesi ve tahsili için katlanılacak giderler.*
- *Büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri. (6360 sayılı kanun ile getirilen yeni düzenleme)*
- Dar gelirli ya da yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak olan sosyal hizmetler ve yardımlar. (6360 sayılı kanun, "*Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler*" demektedir.)

- Spor amaçlı, sosyal ya da kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler. (6360 sayılı kanunda bu konuda geçen düzenleme: “*Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir.*”)

3.3.8 Büyükşehir Belediye Bütçesi

Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır. (1)

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

- *Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,*
- *Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,*
- *Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,*
- *Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, yetkilidir.*

Büyükşehir belediye meclisinin ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yaptığı değişikliklere karşılık on gün içinde Danıştaya itiraz edilebilir. Danıştay, itiraz hakkında kararını otuz gün içinde verir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması konusunda diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde uyulacak ilkeler şu şekilde sayılmaktadır:

- Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve makroekonomik istikrar, bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında dikkate alınmalıdır.

- Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi için kullanılır.
- Bütçeler, izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle beraber stratejik planlar da dikkate alınarak görüşülür ve değerlendirilir.
- Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir.
- Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi ve gelir-gider denkleğinin sağlanması esastır.
- Bütçeler, Türkiye Büyük Millet Meclisi ya da yetkili organlar tarafından kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.
- Bütçe içerisinde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlar yer alamaz.
- Açıklık, doğruluk ve malî saydamlık ilkeleri bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında esas alınır.
- Tüm gelir ve giderler kamu idarelerinin bütçelerinde yer almalıdır.
- Belli amaçları gerçekleştirmek amacıyla bütçelerde, ödenekler üzere tahsis edilir.

Mahallî idare bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer malî işlemleri, 5018 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki hükümlere tâbidir.

Bunun yanı sıra 5018 sayılı kanunun 41.maddesi faaliyet raporlarını düzenlemektedir. 41.maddeye göre üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenler. Raporlarda, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetler, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedefler ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmalar nedenleri de yer bulacak şekilde yer alır. Harcama yetkilisi, birim faaliyet raporunu üst yöneticiye verir. Üst yönetici, birim faaliyet raporlarını da göz önüne alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını içeren idare faaliyet raporunu hazırlar. İdare faaliyet raporu, Sayıştaya verilir ve üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanır. Mahallî idareler, idare faaliyet raporlarının bir örneğini İçişleri Bakanlığına da gönderirler. İçişleri Bakanlığı da, mahallî idare faaliyet raporları doğrultusunda değerlendirme raporunu hazırlar, Sayıştaya gönderir ve kamuoyuna açıklar. Bu raporun da bir örneği Maliye Bakanlığına gönderilir. Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

SONUÇ

Bir arada yaşama ihtiyacının sonucunda toplumların ortaya çıkışı kimi düşünürere göre de daha önce herkese ait olanların kişiye özgülmesi sonucu ortaya çıkan özel mülkiyet kavramı ile devletler ortaya çıkmıştır. Devlet, kendi içerisinde yöneten-yönetilen ayrımına da doğal olarak sahip olmuştur. Güçlü olanın güçsüz üzerinde, zengin olanın fakir üzerinde oluşturduğu bu dayatma, yönetmenin, yönetimin varlığının yüzyıllar öncesine dek gitmesine yol açmıştır. Dinsel temelli başlayan ve gücü tanrıdan aldığı iddia eden yöneticilere karşılık zaman içerisinde bireylerin hak arayışı içerisinde girmesi, keyfiliklerin önüne geçilmesi çabası, yönetimlerin değişmesine yol açmıştır.

Çoğu kaynak araştırmalara Antik Yunan'dan itibaren yer vermektedir. Ancak hem düşüncede hem de uygulamada Yunan öncesi süreç de söz konusudur. Hatta Antik Yunan'daki düşünürlerin kendi öncüllerinden etkilendiklerini savunan yazarlar da vardır. Bu nedenle yönetim düşüncesinin bilim olmadan önceki süreci, bu çalışma, Antik Yunan öncesine de yönetimin uygulamaları ve siyasal düşünceler bağlamında yer vermektedir.

Sanayi Devrimi'ne dek yönetim bir bilim olarak ele alınmamıştır. O zamana dek uygulamada ve düşünürlerin eserlerinde öğütler ve düşünceler çerçevesinde ilerleyen yönetim, Sanayi Devrimi'nin getirdiği toplumsal değişmeye bağlı olarak inceleme alanı bulmuş ve ayrı bir bilim dalı olarak ele alınmaya başlanmıştır. Çalışmada, Antik Yunan, 15. ve 16.yüzyıllar ile 17.ve18.yüzyıl düşünürlerinin yönetim, devlet ve yönetici hakkındaki görüşlerine yer verilmiştir. Fransız İhtilali ve Sanayi Devrimi anlatılmış, yönetimin bir bilim olarak ele alınmasının nedenleri, toplumsal değişimler sayesinde temellendirilmeye çalışılmıştır.

Sanayi Devrimi, beraberinde karışık süreçleri de getirmiştir. Makinelerin ortaya çıkışı işe üretim artışı, yönetimde ve çalışanlarda değişimin ve uzmanlaşmanın zorunlu olduğunu ortaya koymuştur. Bu nedenle çalışmalar, yöneticinin nasıl olması gerektiği, yönetimin evrensel ilkelerinin neler olabileceği üzerine yoğunlaşmış, amaç ise daha verimli ve etkin bir üretimin sağlanması olarak belirlenmiştir. Bu değişime bağlı olarak çalışmada yöneticilerin ve süreçlerin nasıl olması gerektiğini anlatan klasik, neo-klasik, modern ve neo-modern yönetim yaklaşımları çalışmanın genişlememesi adına ana hatlarıyla incelenmiştir.

Prusya'da ortaya çıkan kameralizm ile, kamu yönetiminde devlet yöneticisinin nasıl olması gerektiğine dair çalışmalar yapılmıştır. Kameralizmde amaç devlet otoritesini

arttırmak olurken, Fransız Devrimi'nin getirdiği eşitlikçi ve özgür yapı ile ortaya çıkan hukuksal yaklaşım, yönetimin anayasal bir çerçeveye oturtulmasını sağlamıştır.

Teknolojinin hızla ilerlemesi, toplumsal düzenin ve merkezi yapıların bu değişim ile parçalanması ile klasik yaklaşımlar yetersiz kalmış, sınırların önemini yitirdiği küreselleşme sürecine giren dünyada yönetimlerin de farklılaşması kaçınılmaz olmuştur. Merkezi devletler hizmet sunumunda etkin olabilme ve halkın katılımının daha demokratik olması amaçlarıyla yerelleşme çabalarına hız kazandırmış, merkezi hükümetler küçülürken yerel idareler büyüyerek asıl aktörler olmaya başlamıştır. 1980'lerde yaşanan bu değişim, 20.yüzyıldaki katı, hiyerarşik yapının esnek ve piyasa tabanlı bir sürece geçilmesine yol açmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi, hızla büyüyen kentler ve artan nüfuslar karşısında yetersiz kalmış, geleneksel devlet asli fonksiyonları sunmakla sınırlı kalarak, halkın katılımının daha etkin sağlandığı, hizmetlerin daha yakın birimler tarafından sunulduğu bir düzen kurulmaya çalışılmıştır.

Yerel yönetimler, çağdaş devletlerin kurulmasına büyük rol oynamaktadırlar. Avrupa'da Ortaçağ döneminde yerel yönetimlerin kapitalizmin gelişmesine olan katkıları modern devletlerin kurulmasının da önünü açmıştır. Ulus devletin aşınmasına yol açan küreselleşme ile de yerel yönetimler, başat aktörlerden biri olarak ele alınmaya başlamış, yatay, saydam, hesağ verilebilir bir yönetim oluşturulması amaçlanmıştır.

Avrupa Birliği de yerel yönetimler konusuna büyük önem vermektedir. Farklı siyasi rejimlere ve yönetimlere sahip ülkelerin oluşturduğu Birlik içerisinde yerel ikinci plana atılmadan, denge içerisinde ele alınmaktadır. Bu bağlamda özellikle Türkiye'nin de imzalayıp 1993 yılında yürürlüğe koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı büyük önem taşımakta, yerel makamlara bu düzenleme ile yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve yönetilmesi sorumluluğu yüklenmektedir. Şartın en dikkat çekici yanlarından biri kuşkusuz ülkemiz tarafından neredeyse yok sayılan bölgesel ya da merkezi idarenin yerel idareyi kısıtlamayacağı ya da değişikliklerde birime başvurması gerekliliğine yapılan vurgudur.

Ülkemizde yerelleşme çabaları Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemine dek götürülebilir. Her ne kadar demokratik amaçlarla, halkın yönetime katılımının sağlanması amacıyla değil de hükümetin hizmet sunmada yetersiz kalışı, sınırların ulaşılamayacak kadar genişlemiş olması ve Avrupalı devletlerin baskıları yerelleşmenin sebebi olmuş olsa da sonuç olarak Osmanlı içerisinde de yerelleşme çabalarına rastlanmaktadır.

Cumhuriyet sonrasında ise yerel yönetimlerde amaç yeni rejimin benimsenmesi olmuş, bu doğrultuda çalışmalar yürütülmüştür. İlk yıllarda yapılan çalışmalar güçlü bir belediyeçilik geleneğinin oluşması için yeterli olmamış, öncelik başkent Ankara'ya verilmiştir. Zaman içerisinde farklı uygulamalar ile belediyelerin yerelde hizmet sunumuna dair düzenlemeler yapılmış, ancak artan hizmetlerine paralel bir şekilde gelirlerinin arttırılmaması hizmet sunumlarında aksaklıkların yaşanmasına yol açmıştır. Özellikle köyden kente yaşanan göçlerle beraber artan nüfus ve altyapı hizmetlerinin yetersiz kalışı, zaten zor durumda olan belediyelerin hizmet sunumlarında yaşadıkları problemlerin artmasına sebep olmuştur.

Ülkemizde 80 sonrası büyükşehirlere özel yönetim biçimleri oluşturulması yerel nitelikte yapılan büyük değişikliklerden biri olarak ele alınabilir. Büyük şehirler için özel yönetimlerin oluşturulması düşüncesi ile İstanbul, Ankara ve İzmir'in büyükşehir statüsü kazanması ile başlayan büyük şehir belediye yönetimi oluşturma süreci, günümüzde 2014 tarihli düzenlemeye dek gelmiştir.

Yerel yönetimler için yapılan son değişiklik 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 6447 sayılı Ordu iline 750.000 nüfus şartını taşıdığı belirlendiği için büyükşehir statüsü kazandıran “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” olmuştur.

Yasanın sadece nüfus şartını taşıyan illeri büyükşehir olarak tanımlaması, diğer kriterleri göz ardı etmesine (örneğin gelişmişlik), büyükşehir olan illerde hizmet sunumu için uygun koşulların olup olmadığının hesaba katılmaması ileride yaşanabilecek sorunların da önünü açmıştır. Yasa ardından büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olması, büyükşehir belediyesinin en az 750.000 kişiye hizmet götürmesinin beklenmesi demektir. Yasa, bu değişikliği içerirken, gerekçe kısmında geçmiş yıllardan itibaren sınırları il mülki sınırları olan İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin başarılı olduğunu, bu nedenle aynı sistemin diğer büyükşehirlerde de uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Fakat İstanbul'da gerekçe olarak gösterilmesini sağlayan güçlü belediyeçilik örnekleri bulunsa da asıl olan 14 milyondan fazla nüfusa sahip olan İstanbul'un çoğu mahallesinde ve ilçesinde su ve altyapı sorunları devam etmektedir.

Kanunda gerekçelerden biri olarak hizmetlerin daha etkin ve verimli sağlanması ihtiyacından bahsedilmektedir. Ancak sınırları bu kadar genişleyen büyükşehir belediyelerimizin tüm ile hizmet götürebilmesi mümkün değildir. Hizmeti sağlayabilmek için

fazladan kaynak ve personel ihtiyacı zaten aynı faturanın bu kez büyükşehir belediyelerine kesilmesine yol açacaktır. Ayrıca şüphesiz bir bölgenin sorununu en iyi o bölgede yaşayanlar bilecektir. Bu sebeple yerele uzak bir büyükşehir belediyesinin hizmet götürmede etkinlik sağlayamayacağı açıktır. Daha önce yerelde kendi seçtikleri kişilerin kendilerine hizmet sağlamasını bekleyen seçmenler, hizmetin etkin sağlanamaması nedeniyle bir dahaki seçimde o adayı seçmeyerek bir nevi cezalandırma yaptırımını uygulayabilmekteydi. Fakat bu kez kendilerine hizmet sağlanamaması sonucunda azınlıkta kalan bölgeler, sonucu değiştirmede etkili olamama tehlikesi ile karşı karşıya kalacaklar hatta siyasetin işin içine dahil olması nedeniyle seçimlerin ardından daha zor koşullarla karşılaşma tehlikesi de söz konusu olabilecektir.

6360 sayılı yasa ardından, kapatılan belde belediyelerindeki ve il özel idarelerindeki personelin durumu hakkında da sorunlar yaşanacağı tahmin edilmektedir. Bu yerel yönetim birimlerinde çalışanların hangi kuruma, nasıl yerleşeceği konusunda açıklamalar yapılsa da, uygulamada mevzuata ters düşebilecek sonuçlar da alınmıştır. Devredilme sürecine maruz kalan kişilerin özlük hakları ve kazanılmış hakları bakımından gittikleri kurumda mağdur olma ihtimalleri de söz konusudur.

Hızla küreselleşen dünyada, artan nüfus ve büyüyen kentlere paralel bir şekilde yönetim şekilleri de değişmektedir. Dünyada birçok ülke bu değişim sürecinde kentsel boyutta yaşanan problemlere yerleşerek cevap aramaktadır. Bu bağlamda, katı ve hiyerarşik devlet örgütlenmesi yerine, yetkinin paylaşıldığı, katılımın ve etkinliğin esas kılındığı yerel yönetim sistemleri önem kazanmaktadır. Ülkemizde ise bu durumun tam tersine yaşanan bir süreç olması uzun vadede sorunları da beraberinde getirecektir. Bu nedenle çalışma içerisinde de sürekli vurgulandığı üzere asıl yapılması gereken bir an önce ülkemizin de yerleşme sürecine girmesi, ancak bu değişim içerisinde de siyasal süreçlerin etkilerinin azaltılması ve hizmet sunumunun siyasi bir araç olarak değil, halkın sorunlarına çözüm bulma amacıyla yapılması gerekmektedir.

Şüphesiz yerel yönetimler halkın katılımı ve hizmet sunumunun yakındaki birim tarafından sağlanması nedeniyle demokratik olarak önemli araçlardır. Ancak bizde kurulmaya çalışılan yapının demokratik amaçlara hizmet etmeyeceği açıktır. Çünkü bireylerin çoğu zaman yüz yüze tanışma fırsatı bile bulabildiği adayları seçerek oluşturdukları yerel yönetim birimlerinin kapatılmış olması demokrasinin ruhu ile çelişmektedir.

Sonuç olarak, 6360 sayılı düzenlemenin, yönetimin geçirdiği ve geçirmekte olduğu süreçlere paralel ilerlediğini söylemek doğru olmayacaktır. Daha demokratik, katılımcı, hizmet sunumunda daha etkin bir yönetimin kurulmaya çalışıldığı bir dünyada, ülkemizdeki

yapılanma tam tersine hizmetin sunumunun yakındaki birimden alındığı, merkezi yönetimin güçlendirildiği, demokratik ve katılımcı ilkelerinin göz ardı edildiği bir düzene doğru ilerlemektedir.

Çalışmanın ortaya koyduğu kuramsal çerçeve bağlamında, olması gerekenin halka yakın, demokratik ilkeler doğrultusunda hareket eden birimlerin oluşturduğu yerel yönetim geleneğinin ülkemizde oturtulması yönünde çalışmaların yapılması, katı, yavaş ve hiyerarşik örgütlenmelerin değişen dünya koşullarına ayak uydurabilecek şekilde dönüşüm geçirmesidir. Bu amaçla yerelde halkın kendi bölgeleri hakkında söz sahibi olabilecekleri, gerektiği zaman kendi seçtikleri yöneticileri birebir denetleme fırsatı yakalayabilecekleri birimlerden hizmet almaları sağlanmalıdır.

Ülkemizde hızla artan nüfus ve genişleyen kentler söz konusuken belediye örgütlenmeleri bağlamında ne yazık ki bu durum göz ardı ediliyor gibi görünmektedir. Hala belediyelerin görevlerinin liste halinde sayılması ve kendi bölgelerinde inisiyatif sahibi olamamaları, çoğu sorunun çözümü için karışık bürokratik engeller nedeniyle gecikmelerin yaşanmasına yol açmaktadır. Bu nedenle belediyelerin ve bölge halkının kendi bölgelerinde hizmet sunumunda yetkilerinin geniş tutulması, kendi bölgeleri hakkında sadece seçimlerde değil her zaman söz sahibi olabilmelerinin sağlanması gerekmektedir. Böylece sadece seçimlerde değil, sorun çözümünde de söz sahibi olan halkın sorunlar karşısında daha duyarlı olması, belediyelere yardım etme konusunda daha istekli olmaları sağlanabilir.

Fakat bu amaçları gerçekleştirme çabası içerisinde birimlerin siyasi çekişmeler dışarısında bırakılması sağlanmalı, partiler üstü yönetim oturtulmalı, siyasi çekişmeler nedeniyle yerel birimlerin hizmet sunumunda zorda bırakılma yolu kullanılmamalıdır. Ülkemizde hala iktidar partisinin farklı parti belediyelerine uyguladığı baskılar devam ederken, bu durumun önüne geçilebilmeli, belediyelere merkezi hükümetin tarafsız yaklaşabildiği bir düzen kurulmalıdır. Özellikle 6360 sayılı düzenleme ardından zaten yüklenen görevler için yeterli kaynak bulmakta zorlanan belediyeler, bir de farklı siyasi partilere mensup olmaları nedeniyle bir nevi cezalandırılmakta, hizmet sunumunda yaşanan aksaklıklar nedeniyle asıl cezalandırılan halk olmaktadır. Bu nedenle merkezi hükümetin belediyelere yaklaşımı ve kaynak dağılımında böyle bir mekanizmayı kullanmak ve halkı mağdur etmek yerine, partiler üstü bir konumda belediyelere yaklaşarak hizmet sunumları için gerekli olan kaynakları sağlama yoluna gitmelidir.

KAYNAKÇA

- Adaloğlu H. (2009) “Bir Siyasetname Olarak Kutadgu Bilig”, *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 237-253.
- Ağaoğulları M. (2013) *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Akdoğan L. (2009) “Neoliberalizmin Yerelleştirme Projesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Al H, (2005) “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* (içinde), Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Arslan F. (2009) “Batı Ortaçağında Doğu Bilim ve Felsefe Çalışmalarının Düşünce Tarihindeki Yeri ve Günümüz Düşüncesi İçin Önemi”, *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, sayı:2, 17-32.
- Arslan N. (2010) “Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: “Yeni Kamu Yönetimi”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11/ 2, 21-38.
- Ataay F. (2007) “Neoliberalizm, Kamu Reformu, Demokrasi”, *Kamu Yönetimi: Kuram ve Uygulama* (içinde), Ed.Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Ataay, F. (2007) “Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Hizmetlerinin Metalaştırılması”, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*, 29-72.
- Ateş H. ve Ünal S. (2004) “Devletin Doğduğu Yer:Antik Çağ Ortadoğusu'nda İdari Hayat”, *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6/1, 21-42.
- Aydın M. (2008), *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, Yedirenk, İstanbul.
- Aydın Y. (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci”, *Dış Denetim*.
- Baransel A. (1979) *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, Fatih Matbaası, İstanbul.
- Bekdemir Ü. (2014) “Yeni Büyükşehir Yasası Sonrasında Türkiye’de Şehir Nüfusu ve Şehir Yerleşmeleri”, *Doğu Coğrafya Dergisi*, sayı: 32, 277-297.
- Bekir P. ve Sobacı Z. (2008) *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi : Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel, Bursa.
- Bilgiç V.(2008) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (içinde), Ed. Asım Balcı vd., Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Birgül A. (1992) *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Bolat T. (2009) *Yönetim ve Organizasyon*, Detay Yayıncılık, Ankara

- Canpolat H. ve Haktankaçmaz İ. (2010) “Yerel Yönetişim Sorunları Açısından Londra Büyükşehir Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 19/1,91-106.
- Cansever T. (2005) “Osmanlı Şehri”, Ortaylı İ. (2005) “Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* (içinde), Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Cevizci A. (2012) *Felsefe Sözlüğü*, Say Yayınları, İstanbul.
- Cezar M. (2005) “Türkler ve Şehirleri”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* (içinde), Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Çelik F. ve Usta S. (2010) “Klasik Liberalizmde “Özgürlük” ve Liberalizmin Yerel Yönetimlere Bakışı”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 121-135.
- Çelik F. ve Usta S. (2011) “Liberal Düşünür Hayek’in Özgürlük Düşüncesi ve Bu Perspektiften Yerel Yönetimlere Bakışı”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, sayı:14, 89-104.
- Çelik H.(2010) “Kutadgu Bilig’de Halk-Devlet İlişkileri:Karşılaştırmalı Bir Bakış”, *Türk Dünyası Araştırmaları*, sayı:188, 37-50.
- Çukurçayır A. (2012) “Asıl Tartışmamız Gereken Mevcut Sistemin Ne Kadar İşlevsel ve Verimli Olduğudur”, *İdarecinin Sesi*, 20-23.
- Çukurçayır M. (2003) “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 12/3, 5-21.
- Çukurçayır M. (2013) *Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Demir K. ve Yavaş H. (2015) “Kamu Yönetiminin Geleceği Üzerine Kavramsal Bir Tartışma”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13/25, 91-113.
- Demirel D. (2014) “Farabi’nin İdeal Devleti:Erdemli Şehir”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, sayı:1, 358-369.
- Demirel D. (2014) “Modernizmden Postmodernizme Kamu Yönetimi”, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24/2, 169-178.
- Demirkaya Y. (1995) “Büyük Şehir Belediye Yönetimi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Dinçkol B. (2004) “Çoğunluk Tiranisine Karşı Bir Çözüm Yolu:Tocqueville’in Siyasal Kuramı”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi*, sayı:5, 149-163.
- Doğan M. (1998) *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- Dursun D. (2005) “Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* (içinde), Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul.

Dünden Bugüne Antalya

Eren E. (2009) *Yönetim ve Organizasyon*, BETA, İstanbul.

Ersoy D. (2012) “Post-Fordizm ve Yerel Yönetimler: Türk Yerel Yönetim Sisteminde Yaşanan Değişim”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Eryılmaz B.(1999) *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul.

Eryılmaz, B. (2005) “Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* (içinde), Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul.

Es M. (2005) “İl Özel İdaresi”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* (içinde), Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul.

Genç F. “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1-29.

Genç T. (1998) *Kamu Yönetimi*, Başkent Klîşe Matbaacılık, Ankara.

Göze A. (2000) *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Basın Yayım Dağıtım, İstanbul.

Gözler K. ve Kaplan G. (2013) *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayım, Bursa.

Gözler K. (2013) “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyük Şehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, 11/122, 37-82.

Gül H. (2013) “Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler”, *Dünya’da Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar* (içinde) Ed. Murat Okcu ve Hüseyin Özgür, Seçkin, Ankara.

Güler B. (1992) “Doğu Avrupa’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, sayı:2, 35-44.

Güler B. (1993) “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, sayı:1, 87-96.

Güler B. (1998) “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7/4, 166-197.

Güler B. (2009) *Türkiye’nin Yönetimi –Yapı-*, İmge Kitabevi,Ankara.

Günel A. (2014) “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19/3, 55-70.

Günel V. (2013) “Merkezi Yönetim-Belediye İlişkileri’nde Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5/1, 127-134.

Güzelsarı S. (2003) “Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, sayı:2, 17-34.

Heywood A. (2007) *Siyaset*, Adres Yayınları, Ankara.

- Heywood A. (2013) *Siyasi İdeolojiler*, Liberte Yayın Grubu, Ankara.
- Hodgetts R. (1999) *Yönetim Teori, Süreç ve Uygulama*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- İşık Ş. (2005) “Türkiye’de Kentleşme ve Kentleşme Modelleri”, *Ege Coğrafya Dergisi*, 14, 57-71.
- İnaç H. ve Ünal F. (2006) “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı:16, 125-140.
- İşbir E. (1991) *Şehirleşme ve Meseleleri*, Gazi Büro Yayınları, Ankara.
- İzci F. ve Turan M. (2013) “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18/1, 117-152.
- Kalfa C. (2011) “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16/1, 403-417.
- Karaarslan M. (2012-2013) “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17-18 / 26-27-28-29, 123-162.
- Kazıcı Z. (2005) “Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesesi”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* (içinde), Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Kazıcı Z. (2005) “Osmanlılarda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* (içinde), Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Keleş R. (2006) *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, 10. Baskı, Ankara.
- Kılıç Y. ve Uncu E. (2011) “Eski Mezopotamya İnanç Sisteminin Yunanlılara Etkisi (İstar-Aphrodite Örneği)”, *History Studies*, 3/1, 183-201.
- Kılınç İ. (1993) “Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 26/2, 147-170.
- Kışlalı A. (2000) *Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Köse Ö. (2003) “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşü”, *Sayıştay Dergisi*, sayı:49, 3-46.
- Köse Ö. (2004) “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, sayı:52, 3-42.
- Koçak Y. (2008) *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*, Orion Kitabevi, Ankara.
- Nadaroğlu H. (2001) *Mahalli İdareler*, Beta Basım A.Ş., İstanbul.
- Ortaylı İ. (2000) *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.

- Ortaylı İ. (2005) "Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri", *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* (içinde), Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Ortaylı İ. (2005) "Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler", *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler* (içinde), Ed. Vecdi Akyüz, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- Ökmen M. ve Arslan R. "Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 88-101.
- Ökmen M. ve Elma F. (2013), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler*, TDBB Yayını, İstanbul.
- Özer A. (2012) "Kamu Yönetimi Disiplininin Geleceği Üzerine Tartışmalar", *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 5/9, 1-26.
- Özer M. (2012) *Yeni Kamu Yönetimi*, Barış Kitap, Ankara.
- Öztekin A. (2005) *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Parlak B. ve Özgür H. (2002) *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, ALFA, İstanbul.
- Parlak B. ve Sobacı Z. (2008) *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*, ALFA, İstanbul.
- Saklı A. (2011) "Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13/2, 97-120
- Saklı A. (2013) "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü", *Ege Akademik Bakış*, 13/3, 285-294.
- Saklı A. (2013) "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Çıkış Yolu Arayışları", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15/1, 145-171.
- Sander O. (2013) *Siyasi Tarih*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu
- Şenel A. (1999) *Siyasi Düşünceler Tarihi : Tarihöncesi İlkçağda, Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş*, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- Şener H. (2007) "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* içinde, Prof. Dr. Sinasi Aksoy ve Doç. Dr. Yılmaz Ustuner (der.), 31-47.
- Tekeli İ. (2009) *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tokgöz vd. (2009) *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul
- Toprak Z. (2006) *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tortop N. (2008) *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tortop N. (1983) *Yönetim Bilimi*, S Yayınları, Ankara.

- Türkmen A. (2002) “Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve Gelişimi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Konya.
- Urhan V. (2008) “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, sayı:70, 85-102.
- Uyar H. (2004) “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”, *Aydınlanma* 1923, 51, 1-8.
- Ünal F. (2011) “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:30, 241-248.
- Ünsal N. (2007) “Büyükşehir Belediyesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Ankara.
- Üstüner Y. (2000) “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 33/3, 15-31.
- Yaylı H. ve Çınar E. (2012) “Klasik Liberalizmde “Özgürlük” ve J.S.Mill’in Yerel Yönetimlere Bakışı”, *Akademik Bakış Dergisi*, sayı:32, 1-19.
- Yeliseyeva N. (2009) *Yakın Çağlar Tarihi*, Yordam Kitap, İstanbul.
- Yetkin Ç. (2012) *Siyasal Düşünceler Tarihi 1.*, Gürer Yayıncılık, İstanbul.
- Yıldırım A. (2015) “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Üzerine”, *Route Educational and Social Science Journal*, 2/1, 262-276.
- Yılmaz N. (2014) “Antik Yunan Dönemi Karşılaştırmalı Siyaset Biliminde Siyasal Sistem Sınıflandırmalarına Genel Bir Bakış”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 15 (1), 123-138.
- Yıldırım Z. ve Selçuk İ.(2013) “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Değişen Sınırlar ve Genişleyen Yetki Alanlarının İzmir İli Planlama Pratiği Açısından İrdelenmesi”, *TMMOB 2. İzmir Kent Sempozyumu*, 431-443.
- Yüksel Ö. (2000) *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, R.G.: 09 Temmuz 1984, 18453.
- 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,R.G.: 24 Aralık 2003, 25326.
- 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23 Temmuz 2004, 25531.
- 2008 tarihli 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, R.G.: 06 Temmuz 2008, 27076.
- 2008 tarihli 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, R.G.: 15 Temmuz 2008, 26937.

- 2012 tarihli 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, R.G.: 6 Aralık 2012, 28489.
- 2013 tarihli 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, R.G.: 22 Mart 2013, 28595.
- 2013 tarihli 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi
- T.C. Kalkınma Bakanlığı Kalkınma Planları (1-10)

İnternet Kaynakları

- http://www.cbb.gov.tr/dosyalar/.../BSB_Kanunun_Getirdigi_DeGISiklikler_.pdf (erişim tarihi: 30.03.2013)
- <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> (erişim tarihi:1-15.08.2015)
- <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx?DetayId=5> (erişim tarihi: 11.02.2015)
- <http://www.radikal.com.tr/radikal.aspx?atype=radikalyazar&articleid=921897> (erişim tarihi: 16.05.2015)
- [http://www.tuhis.org.tr/resim/files/mustafa_yild%C4%B1z_son\(1\).pdf](http://www.tuhis.org.tr/resim/files/mustafa_yild%C4%B1z_son(1).pdf) (erişim tarihi: 10.07.2015)
- http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=38 (erişim tarihi: 04.12.2014)
- <http://www.tuik.gov.tr> (erişim tarihi: 24.05.15)
- Kaya E. ve Şentürk H. (2007) “Muhafazakâr Demokraside Yerel Yönetim Vizyonu”
<http://erolkaya.com/wp-content/uploads/kitaplar/muhafazakar-demokraside-yerel-yonetim-vizyonu.pdf> (erişim tarihi: 10.07.2015)

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve Soyadı : Edibe ARIK
Doğum Tarihi ve Yeri : 19.03.1990 - Kahramanmaraş
Medeni Durumu : Bekar

Eğitim Durumu

Mezun Olduğu Lise : Antalya Atatürk Lisesi, 2008
Lisans Diploması : Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Antalya, 2012
Yüksek Lisans Diploması : Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Antalya, 2015
Tez Konusu : Yönetim Düşüncesinin Gelişimi Çerçevesinde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi
Yabancı Dil : İngilizce
E-Posta : edibearik@gmail.com