



T.C.

KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ YEREL

YÖNETİMLER ÜZERİNE YANSIMALARI

Hazırlayan

Ömer Abdullah YÜCEL

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

KARAMAN – 2021



T.C.
KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ YEREL
YÖNETİMLER ÜZERİNE YANSIMALARI

Hazırlayan

Ömer Abdullah YÜCEL

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Danışman

Doç. Dr. Hakan CANDAN

KARAMAN – 2021



ENSTİTÜ TEZ ONAY FORMU

Doküman No	FR-285
İlk Yayın Tarihi	05.02.2018
Revizyon Tarihi	27.10.2020
Revizyon No	01
Sayfa No	1/1

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMININ YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNE YANSIMALARI

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 29.06.2021

Bu tez, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 21.06.2021 tarih ve 22/471 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.



Hazırlayan

Kalite Sistem Onayı

ÖN SÖZ

Yüksek lisans eğitimim boyunca desteğini esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Hakan CANDAN'a titizlikle yapmış olduğu değerlendirmelerinden ve katkılarından dolayı teşekkürü bir borç bilirim.

Çalışmamın her dönemde beni cesaretlendirerek bana en büyük desteği veren, fedakârlık gösteren ve elinden gelen her türlü yardımı yapan aileme ve eşime de sonsuz teşekkürler...

Ömer Abdullah YÜCEL

KARAMAN, 2021

ÖZET

1929 yılında başlayan ve İkinci Dünya Savaşı ile altın yıllarını yaşayan refah devleti anlayışı ile birlikte geleneksel yönetim düşüncesi hüküm sürmüştür. 1970’li yıllarda refah devletinin içinde bulunduğu krizi aşmak adına piyasa temelli, minimalist devlet anlayışının öncelendiği yeni yönetim düşüncesi hakim olmaya başlamıştır.

Temel değerleri toplumu merkezine alan bir demokrasi yorumu etrafında şekillenen geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin aksine, yeni kamu işletmeciliği düşüncesi; merkeze, bireyi alan demokrasi yorumunu desteklemektedir. İşletme temel değerleri doğrultusunda kamu yönetiminde yapılmak istenen değişimler, bu fikrin karşıtlarınca demokratik katılımı azaltacağı fikriyle eleştirilmekte; işletmecilik yandaşları da yeni uygulamalarla demokrasinin daha yüksek düzeyde hayata geçirileceğini savunmaktadır.

ABD ve İngiltere’de başlayan yeni kamu işletmeciliği anlayışı daha sonra birçok ülkede uygulanmaya başlamış, siyasal ve yönetsel alanda meydana gelen değişim ile birlikte yerel yönetim sistemlerinde dönüşüm başlamıştır. Küreselleşme, özelleştirme, sivilleşme ile birlikte yerelleşme yeni kamu işletmeciliği anlayışının temellerini oluşturmuştur. Bu minvalden hareketle hazırlanan çalışmanın temel sorunsalı, farklı ülke uygulamalar üzerinden yeni kamu işletmeciliği düşüncesinin yerel yönetimlere nasıl bir yansımasının olduğunun irdelenmesidir. Bu sorunsal çerçevesinde hazırlanan çalışmanın temel amacı, yeni kamu işletmeciliği düşüncesinin seçilmiş ülkelerin genelde kamu yönetimi sistemleri, özelde ise yerel yönetimlere etkisinin karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirmeye tabi tutulmasıdır.

Bu amaç doğrultusunda hazırlanan çalışma kapsamında, ilk olarak geleneksel yönetim anlayışı hakkında kısa bir bilgi verilmekte, 1970’li yıllarla birlikte ivme kazanan liberal uygulamalar ve beraberinde getirdiği yeni kamu işletmeciliği düşüncesini ortaya çıkaran

sebepler, teoriler, yerel hizmetlere yansması irdelenmektedir. Yerel y6netimler ilgili kavramsal bilgilere yer verildikten sonra, yeni kamu işletmeciliği anlayışının temel fonksiyonları ve ilkeleri ele alındıktan sonra, YKİ anlayışının yerel y6netimlere etkisi hem T6rkiye hem de Almanya, İngiltere, ABD, Yeni Zelanda, Azerbaycan İtalya ve İspanya açısından incelenmekte daha sonra karşılaştırılmalı olarak ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Y6netimi, Yerel Y6netimler, Yeni Kamu İşletmeciliği, Karşılaştırmalı Kamu Y6netimi

ABSTRACT

Along with the understanding of the welfare state, which started in 1929 and lived its golden years with the Second World War, traditional management thought prevailed. In the 1970s, in order to overcome the crisis of the welfare state, the new management idea, in which the market-based, minimalist state understanding was prioritized, began to dominate.

Contrary to the traditional public administration thought, which is shaped around a democracy interpretation that centers the basic values on the society, the new public management idea; supports the interpretation of democracy that puts the individual at the center. The changes that are desired to be made in the public administration in line with the basic values of the enterprise are criticized by the opponents of this idea with the idea that it will reduce the democratic participation; supporters of business administration also argue that democracy will be implemented at a higher level with new practices.

The new public management approach, which started in the USA and England, later began to be implemented in many countries, and with the change in the political and administrative field, the transformation in local government systems began. Globalization, privatization, and localization along with demilitarization formed the foundations of the new public management approach. The main problematic of the study, which was prepared from this point of view, is to examine how the new public management idea reflects on local governments through different country practices. The main purpose of the study, which was prepared within the framework of this problematic, is to comparatively evaluate the effect of the new public management idea on the public administration systems of selected countries in general and local governments in particular.

Within the scope of the study prepared for this purpose, firstly, a brief information about the traditional management approach is given, the liberal practices that gained momentum with the 1970s and the reasons, theories and reflections on the new public management thought that it brought with it are examined. After the conceptual information about local governments is given, the basic functions and principles of the new public management approach are discussed, the effect of the NPM concept on local governments is examined in terms of both Turkey and Germany, England, USA, New Zealand, Azerbaijan, Italy and Spain. is taken.

Keywords: Public Administration, Local Administrations, New Public Management, Comparative Public Administration

İÇİNDEKİLER

Sayfa no

ÖN SÖZ.....	3
ÖZET.....	4
ABSTRACT.....	6
İÇİNDEKİLER.....	8
TABLolar LİSTESİ.....	11
GİRİŞ	12
BİRİNCİ BÖLÜM.....	16
GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI: KAVRAMSAL ÇERÇEVE	16
1.1. Kamu Yönetimi Kavramı	16
1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi	19
1.3. Yeni Kamu İşletmeciliği.....	24
1.3.1. İşletmecilik ve Neo-Taylorizm.....	29
1.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Temel Fonksiyonları	31
1.3.3. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Kuramları	34

1.4. Yeni Kamu İşletmeciliğine Yöneltilen Eleştiriler	36
İKİNCİ BÖLÜM	39
TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN YEREL HİZMETLERE YANSIMASI.....	39
2.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Tarihsel Gelişimi.....	39
2.2. Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi.....	43
2.3. Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihsel Gelişimi	46
2.3.1. Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Öncesi Yerel Yönetimler	47
2.3.2. Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Yerel Yönetimler	53
2.4.Yeni Kamu İşletmeciliği’ nin Yerel Hizmetlere Yansıması.....	59
2.4.1. Hizmette Yerellik (Subsidiarite).....	63
2.4.2. Vatandaş Odaklılık ve Katılımcılık İlkesi	64
2.4.3. Alternatif Hizmet Sunum Yöntemleri	65
2.4.4. Toplam Kalite Yönetimi ve E-Belediyecilik.....	65
2.4.5. Halkla İlişkilere Yapılan Vurgu	66
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	67
YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE ÜLKE İNCELEMELERİ	67
3.1.Türkiye	68

3.2. İngiltere.....	73
3.3. Almanya	77
3.4. Amerika Birleşik Devletleri	83
3.5. Yeni Zelanda	86
3.6. Azerbaycan	89
3.7. İtalya	93
3.8. İspanya.....	95
3.9. Ülke Uygulamalarının Karşılaştırılması.....	96
SONUÇ	101
KAYNAKÇA	107

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Türkiye ve Azerbaycan Belediyelerinin Karşılaştırılması

Tablo 2: Ülkelerin Siyasal ve Yönetmel Yapılarının Karşılaştırılması

GİRİŞ

Yeni kamu işletmeciliği disiplini refah devleti fikri tarafından desteklenen gelirin yeniden dağıtılması, sosyal yardım, pozitif insan hakları vb. düşünce ve faaliyetlerin neticesinde giderek büyüyen devlet yapılarının oluşturduğu verimsizlik, hantallık, kırtasiyecilik, merkeziyetçilik, kurallara aşırı bağlılık ve hiyerarşinin fazla olması gibi sıkıntılardan dolayı doğmuştur. İlk olarak 1970’lerde meydana gelen petrol krizi, giderek artan kamu hizmetleri finansmanında ciddi sıkıntılara yol açmıştır. Bunun yanı sıra 20. yüzyılın sonuna dönemlerinde bürokraside şeffaflık, yönetim, müşteri (vatandaş) odaklılık ve benzeri liberal demokratik eğilimler de ağırlığını hissettirmeye başlamıştır. Refah devletine yönelik eleştiriler 1970’li yılların sonlarında İngiltere ve ABD’de sırasıyla Margaret Thatcher ve Ronald Reagan gibi reformcu liderlerin iktidara gelmesiyle birlikte kamu yönetimi reform girişimleri netice vermiştir. Yeni kamu işletmeciliği disiplininin yansıması olarak ifade edilebilecek olan bu reformlar globalleşmenin de etkisiyle dünya genelinde süratle yayılmıştır. Birçok ülkede geleneksel kamu yönetiminden daha demokratik, liberal ve piyasa yönelimli yeni kamu işletmeciliği (YKİ) olarak adlandırılan kamu yönetimi düşüncesine doğru bir değişim yaşanmıştır.

Kamu yönetiminde son 30 yılda meydana gelen işletme teknik, yapı ve esaslarıyla ilgili değişimler YKİ’nin kavramsal ayaklarını oluşturmaktadır. YKİ yaklaşımı Batılı ülkelerin yaptıkları kamu harcamalarına yetemeyerek krize girmeleri sonucunda neredeyse tüm dünyada benimsenen bir hale gelmiştir. Hantal devlet yapılarından ve verimsiz işlerden devleti kurtarmayı amaçlayan bu yaklaşım, devletin sınırlarını daraltmak ve devletin çekildiği yerlere özel sektörün girmesini planlamaktadır. Bu kavram, küçülen devleti kürek çeken değil, dümen tutan devlet mottosuyla tanımlamaktadır. Kısacası artık devlet işi yapan değil yaptırın, katalizör olarak hareket eden, denetleyen ve düzenleyen bir kurumdur.

Toplumu merkezine alan bir demokrasi tanımı etrafında şekillenen geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin aksine, YKİ anlayışı merkeze bireyi alan bir demokrasi anlayışını savunmaktadır. İşletme temel değerleri çerçevesinde kamu yönetimi alanında yapılması hedeflenen değişiklikler, bu fikre karşı çıkanlar demokratik katılımı düşüreceği fikriyle eleştirilmekte; işletmecilik taraftarları ise yeni uygulamalar ile demokrasinin üst seviyede gerçekleştirileceğini iddia etmektedirler.

Dünya’da meydana gelen teknolojik gelişmeler neticesinde ülkeler ve kıtalar arasındaki mesafeler kısalmış, bilgi alışverişi hızlanmıştır. Geçmişten günümüze kadar toplumlar birçok alanda birbirlerini etkilemişler ve değişim ve gelişim sürecine girmişlerdir. Beşeri, teknolojik, toplumsal değişimlerin yanında siyasal ve yönetsel alanlarda meydana gelen değişimler de bireyleri en iyiyi bulmaya itmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı zaman içinde değişim göstererek YKİ yaklaşımının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Her iki yaklaşıma şüphe ile bakılsa da ülkelerin reformları sonucunda uygulama alanları genişlemektedir.

Özellikle İngiltere ve ABD gibi ülkelerde meydana gelen yönetsel gelişme zaman içinde dünyanın birçok ülkesini etkisi altına almıştır. Türkiye de bu ülkelerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerelleşme, açıklık, şeffaflık, süreç odaklılık ve adem-i merkezîyetçilik kavramlarının vurgulandığı YKİ yaklaşımı merkezin yükünü hafifletip, yerel yönetimlerin etkinlik alanlarını genişlettiği görülmektedir. Bu noktada YKİ’nin yerel yönetimler üzerinde etkilerinin saptanması çalışmamızın temel amacını oluşturmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi, yönetimlerin kurallara sıkı sıkıya bağlı olmasına, kuralların katı olmasına, bürokrasinin hakim olduğu, açıklıktan ziyade gizliliğin olduğu, hantallığın, kırtasiyeciliğin hakim olduğu bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun

yanında merkeziyetçi ve dümen tutan devlet değil kürek çeken devlet konumundadır. YKİ ise geleneksel kamu yönetiminin benimsediği olduğu değerlerin birçoğunu reddederek yeni bir yönetim anlayışını ortaya koymaktadır. YKİ, yönetimlerdeki yetki kısıtlılığını ortadan kaldırarak özellikle yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişlemesini, merkeziyetçiliğin azalmasını, bireylerin hizmetlere daha rahat ve daha kolay ulaşmasını, kırtasiyeciliğin azalmasını, ve dümen tutan devlet anlayışını benimsemektedir. Bu çalışma birçok ülkenin kabul ettiği YKİ'nin yerel yönetimler üzerindeki etkilerinin tespit edilmesi ve incelenen ülkeler arasında karşılaştırma yaparak öneriler sunulması noktasında önem arz etmektedir.

Bu çalışmada örneklem kitlesi olarak Türkiye, İngiltere, Almanya, ABD, Yeni Zelanda, Azerbaycan, İtalya, İspanya ve Polonya ülkeleri ele alınmıştır. İngiltere, köklü idari ve siyasi geleneklere ve uzun bir yerel yönetim geçmişine sahiptir. ABD ise yerel yönetimler bakımından güçlü demokratik yapısı ve hizmet sunumu açısından dünyada en önemli yerel yönetim örneklerindendir. Bununla birlikte ABD ve İngiltere, yönetim alanındaki dönüşüm hareketlerinin çıkış noktasıdır. YKİ' nin ilk ve en önemli savunucularından olup İngiltere'den daha önce kamudan özel sektöre devredilmelerin görülmesi ve güçlü yerel yönetimlere sahip olması nedeniyle Yeni Zelanda, yerel yönetim ve YKİ açısından önem arz etmektedir. Almanya'ya ABD gibi federal bir yapıya ve güçlü yerel yönetime sahip olması yönüyle, Azerbaycan'a da uzunca bir dönem katı otoriter ve bürokratik bir rejimin egemen olduğu Sovyet sistemi ile idare edilip bağımsızlığını görece geç kazanması ve yönetim alanındaki gelişmelerdeki mevcut durumu merak uyandırması nedeniyle araştırma örneklemini olarak seçilen ülkeler arasında yer verilmiştir.

Literatüre kazandırılan birçok araştırmada kısıtlamalar bulunmaktadır. YKİ ile ilgili olarak birçok ülke hakkında kaynakların yetersiz olması, araştırmanın kısıtını oluşturmaktadır. Araştırmanın bir diğer kısıtı ise; yapılan birçok çalışmanın ülkelerin kendi dilinde olması nedeniyle literatür taramada karşılaşılan güçlük oluşturmaktadır.

Araştırmanın ilk aşamasında “yönetim, kamu yönetimi, geleneksel kamu yönetimi, Türk kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, YKİ kuramları ve temel fonksiyonları” konuları hakkında bilgi toplamak için literatür taraması yapılmıştır. Buna bağlı olarak da araştırmada kullanılacak olan veri toplama aracı geliştirilmiştir. Araştırmada teorik yöntem benimsenmiştir.

70’li yıllarla birlikte ivme kazanan liberal uygulamalar ve beraberinde getirdiği YKİ’ ni ortaya çıkaran sebepler, teoriler, yerel hizmetlere yansıması ve bu yeni anlayışın temel fonksiyonları ve ilkeleri ele alınıp, özellikle yerel yönetimlere etkisi açıklanmaya çalışıldığı bu çalışmada; yeni kamu işletmeciliğinin yerel yönetimlerin hizmet sunumundaki dönüştürücü etkisi farklı ülke örnekleri üzerinden incelenmiştir. Bu bağlamda çalışmanın ilk bölümünde öncelikle geleneksel kamu yönetimi ve YKİ kavramları açıklanmıştır. İkinci bölümde ise yerel yönetim kavramı ve Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişme süreci ele alınmıştır. Çalışmanın son bölümünde ise YKİ’ nin yerele yansımaları Türkiye, İngiltere, Almanya, ABD, Yeni Zelanda, Azerbaycan, İtalya ve İspanya ülke örneklerinde tespit edilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ

ANLAYIŞI: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde yeni kamu işletmeciliği ile ilgili bilgi vermeden önce, geleneksel kamu yönetimi ve düşünsel arka planı ile ilgili bilgilere yer verilmiştir. Daha sonra yeni kamu işletmeciliği, temel fonksiyonları, kuramları ve yeni kamu işletmeciliğine yöneltilen eleştirilere yer verilmiştir.

1.1. Kamu Yönetimi Kavramı

İnsanlığın varoluşundan beri süregelen yönetim, gerçek hayatta örgütlerde yöneticiler tarafından gerçekleştirilen bir faaliyettir. Mezopotamya, Mısır ve Eski Çin yönetilen ve yöneten ayrımının bulunduğu ilk yerleşimlerdenidir. Askeri, dini, ticari, kentsel ve iktisadi faaliyetler, birileri tarafından yönetilen örgütlerle gerçekleştirilmektedir (Öztaş, 2013: 15).

Yönetim faaliyeti tarihsel süreç içerisinde pek çok değişikliğe uğramıştır. Yönetimin bir bilim olarak incelenmeye başlaması 1900'li yıllardır. Yönetim bilimi diğer bilimlere göre oldukça yeni bir bilim olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetim bazen bir süreç olarak kabul edilmekte bazen de belirli bir topluluğu ele alarak yöneticilerin karar verme faaliyetlerini gösteren bir faaliyet olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlkel insanların bir arada yaşamaları ile birlikte yönetim faaliyeti ortaya çıkmıştır. İnsanlar can güvenlikleri için bir araya gelmişler ve can güvenliklerini sağladıktan sonra da beslenme ve barınma gibi ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan farklı ihtiyaçlar iş bölümünü gerektirmiştir. İş bölümü gerekliliği ilk zamanlarda en güçlü olan kişiler seçilmiş

daha sonra fiziki güç yetmemiş ve yönetici olmak için bilgi ve yetenek sahibi kişiler ön plana çıkmıştır. Nüfusun artması ve toplum ihtiyaçlarının giderek çeşitlenmesi ile birlikte insan ilişkileri arttıkça bu ihtiyaçları düzenleyecek ve giderecek örgütlere ihtiyaç duyulmuştur. Örgütler ortaya çıktıkça yönetim bilimi de bu örgütlerin içerisinde faaliyetlerini sürdürme gelmiştir.

Nezaret etmek, süpervize etmek, yönetmek, idare etmek, sevk etmek, başkanlık etmek, hükmetmek, liderlik etmek gibi zaman zaman birbirinin yerine kullanılabilen kelimeler akılda aynı faaliyeti anımsatabilmektedir. “Yönetmek” kelimesi de tüm bu ve benzeri kavramları da çatısı altında toplayabilmektedir (Öztaş, 2013: 14).

Sanatların en eskisi ve bilimlerin en yenileri arasında olan (Şahin, 2014: 2) yönetim, maddi ve beşeri kaynakların belirli bir hedefin gerçekleştirilmesi için kullanılması ve düzenlenmesi faaliyeti veya süreci olarak tanımlanabilir (Eryılmaz, 2016: 3). Yönetim, hem sanat hem bilim hem de evrensel bir süreç ve hatta meslektir (Şahin, 2014: 6).

Yönetim kavramı çeşitli ülkelerin yönetim sistemlerinin usullerini anlatmak amacıyla veya belirli bir örgütü veya işleri yürüten ve yöneten idari personeli anlatmak için de kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2016: 4).

Yönetim olgusunun olabilmesi için, iki ya da daha fazla bireyin bir araya gelmesi yani bir grubun etkileme ve işbirliği eyleminin bulunması gerekir. Faaliyet, idari sistem, örgüt ve idari personelin hepsini içeren bir kavramdır (Eryılmaz, 2016: 3). Düzenli faaliyetlerden meydana gelen yönetim olgusu sonu olmayan döngüsel bir süreçtir (Öztaş, 2013: 16-19; Eryılmaz, 2016: 8).

Dünya çapında bilinen yönetimle ilgili temel nitelikteki eserlere örnek verilecek olursa; Makyavel-Hükümdar, Eflatun-Cumhuriyet, Nizamülmülk-Siyasetname, Aristo-

Politika, Farabi-El Medinetü'l Fazıla, Gazali-Nasihât al Mülük, Sarı Mehmet Paşa-Nesayih'ül Vüzera vel Ümera sıralanabilir (Şahin, 2014: 3).

Bu kapsamda özetlenecek olursa; yönetim; belirli bir iş birliği içerisinde bir kurumun sahip olduğu insan, madde, finans ve bilgi kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde planlama, örgütleme, liderlik etme, kontrol etme süreci ile hedeflere ulaştırmak veya amaçları gerçekleştirmede bir bilim dalı, bir sanat olarak tanımlanabilir. Bu bakımdan yönetim, çok boyutlu bir kavramdır. Bilim olduğu kadar sanat, sanat olduğu kadar bilimdir. Yönetimde insan faktörü çok önemlidir. Çünkü insan olmadan personel olmaz, amaçlar gerçekleştirilemez. Yönetimde işbirliği içinde belirli bir amaca yönelme ile başarı sağlanır. Yönetim, birbirini tamamlayan faaliyetleri içermekte ve bilim, sanat, meslek ve süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetimi ve özel yönetim genel bir kavram olan yönetimin alt dallarını oluşturmaktadır. Kamu yönetimi kavramı yönetimin kamu kurumlarıyla ilgili dalını; özel yönetim ise yönetimin özel işletmelerde uygulanan yönünü ifade etmek için kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2016: 16).

Devletin halkın ihtiyaçlarının karşılanması için oluşan erkleri kamu yönetimi çatısı altında toplanmaktadır. Bir başka ifade ile devletin görevlerini yerine getirme ve onu işletme aracı olan kamu yönetimi ilk çağlardan beri düşünürlerin ve devlet görevlilerinin dikkatini cezbeden bir alan olmuştur. Yöneticiler ve düşünürler devletin daha iyi sağlayacak ilke, usul, yöntem, kural, davranış ve kuramlar üzerinde durmuşlardır.

Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe geçmiş ve birçok kez de tutarsız problemler arasında işleyen yönetsel örgütlenmedir (Özer, 2014: 245). Bir başka tanıma göre kamu yönetimi, devlet örgütlenmesinde yasama ve yargı güçleri haricindeki, devletin var olma sebebi olan kamu yararının sağlanması hedefiyle kamusal mal ve hizmet üreten, kamu

hukukuna bağı, kamu politikalarını tayin edip gerçekleştirilen merkezi ve yerel bürokratik kuruluşlar, örgüt, ilişkiler, beşeri sermaye, araç- gereçler ve bunların yönetimidir. Kamu yönetimi, kimi zaman “örgüt” kimi zaman da etkinlik anlamında kullanılmaktadır (Nohutçu, 2016: 9).

Kamu yönetiminin devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi, kanunların uygulanması ve halkın ortak gereksinimlerinin karşılanması için her sistemde olduğu gibi çeşitli unsurlardan oluşmuştur. Bunlar; insanlar (halk, vatandaş), teşkilat, kamu siyaseti, hukuksal yapı, bütçe, kamu görevlileri olarak sıralanmaktadır (Eryılmaz, 2016: 14-16; Nohutçu, 2016: 10). Kamu yönetimi kavramından temelde işlev, örgüt, akademik disiplin (bilim), meslek olmak üzere dört yönünden söz edilebilir (Eryılmaz, 2016: 10).

1.2.Geleneksel Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminin pozitif bir sosyal bilim sistematığı ile bilimsel bir disiplin özelliği kazanması 19. yüzyılda gerçekleşmiştir. 1913 yılında ABD Başkanı olan siyaset bilimci 1887’de Woodrow Wilson’un yayımladığı “The Study of Administration” makalesi, kamu yönetiminin akademik bir disiplin olmasının başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Wilson’a göre, kamu yönetimi siyasal organlar tarafından oluşturulan politikaların uygulayıcısıdır. 1926’da Leonard D. White’in yazdığı “Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş (Introduction To The Study of Public Administration)” isimli eseri kamu yönetimi alanında ilk ders kitabı olarak kabul edilmektedir (Nohutçu, 2016: 383-386).

19. yüzyılın son çeyreğinden başlayarak 1980’e kadar olan dönemde kamu yönetiminde hakim paradigmaya geleneksel kamu yönetimi denilmiştir (Eryılmaz, 2016: 96). Geleneksel yönetim anlayışına baktığımız zaman kamu yönetimi örgütü oluşumu gereği bilgi paylaşmayan, dışa kapalı, etrafında cereyan eden tüm süreçleri denetleme ihtiyacı hisseden ve

kamu hukuku normlarıyla iç içe şekilde faaliyet bulunan kuramsal bir bütün olarak geçmişten bugüne kadar süregelmiştir. Bununla birlikte ekonomik ve toplumsal şartlar revize edildikçe problemler ve gereksinimler de çeşitlenmiş ve bu nedenle kamu yönetimi örgütünün kendisini yenileme gereksinimi ortaya çıkmıştır (Şat, 2009: 97).

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, bürokratik bir model üzerine inşa edilmektedir. Bu yönetim düşüncesinde hiyerarşik yapı, görev tanımları, kamu yararı, yönetsel sorumluluk, verimlilik, denetim ve meydana gelen neticeler önem arz etmektedir (Genç, 2010: 148).

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesi, 19. yüzyılın ortasında itibaren 20. Yüzyılın sonuna kadar olan süre zarfında kamu yönetimine hakim olan paradigmayı tanımlayan düşünce tarzıdır. Geleneksel yönetim fikrinin zemininin büyük bir bölümü Max Weber, Woodrow Wilson ve Frederick Taylor tarafından ortaya koyulmuştur. Max Weber “ideal tip bürokrasi” fikrini ortaya koymuştur. İdeal tip bürokrasi fikrinin en pragmatik ve etkili sistem şekli olduğunu iddia etmiştir. Bürokrasi modern toplumun ayrılmaz parçası olarak gören Weber ideal bürokrasinin amacına etkin ve verimli hizmet sunmak olarak belirlemiştir (Eryılmaz, 2012: 44). Weber bürokrasinin temel unsurları olarak; mevzuat, hiyerarşi, iş bölümü, resmi belgeleme yönetimi, profesyonel yönetici sınıfı ve kariyer imkanı sunan memuriyet sistemi olarak ifade etmiştir (Tortop vd. 2000 19).

Weber ile Wilson’un önermelerinde kamu yönetimi ile siyaset bilimi farklı alanlarda incelenmekte ve siyasetin karar verici; kamu yönetiminin ise uzmanlık niteliğiyle hizmet gören faktör olmasının altı çizilmektedir. Woodrow Wilson kamu yönetimi ile siyaset biliminin ayrı şekilde araştırılmasının gerekliliği üzerinde durmuş, “yönetim/siyaset ayrılığı” ilkesiyle kamu yönetiminin farklı bir bilim dalı olduğunu iddia etmiştir. Frederick Taylor ise yönetimin etkinliklerine karşı bilimsel bir yaklaşım göstermiştir. Yapılması ihtiyaç halini alan bütün durumlar için tek ve en iyi yöntemin bulunabileceğini ifade etmiştir Fayol’a göre

evrensel olarak değerlendirilen yönetim faaliyetleri ise; planlama, örgütlenme, emir-komuta, eşgüdüm ve kontrol şeklinde aşamalardan oluşan bir süreç halinde gerçekleşmektedir (Eryılmaz, 2012: 44).

Geleneksel kamu yönetimi kuramı, örgütün bir makine gibi kurulup işletilebileceğini, bilimsel yöntemlerden faydalanarak nesnellik, verimlilik ve ussallığın gerçekleşebileceğini ekonomik zendiricilerle çalışanların verimliliğinin yeterli olacağını iddia etmektedir (Nohutçu: 2016: 18). Geleneksel yönetim anlayışının genel özellikleri iş bölümü, formel yapılanma, hareket ve zaman etütleri gibi faaliyetlerdir. Geleneksel anlayışta insan bir makine gibi görülmüş, insan davranışları göz ardı edilerek önemi ihmal edilmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi, yakın vakte kadar yönetim yazınında kamu yönetimi alanına hakim olan bir düşünce tarzı olmuştur. Geleneksel yönetim düşüncesi, kamu yönetiminin işlevi, devletin kamu hizmeti üretimi ve dağıtımının bürokrasi prensibi doğrultusunda değerlendirilmesi, yönetim ve siyasetin birbiriyle aynı branşlar olmadığı fikri, kamu yönetimi ve özel yönetim ayrımı olmak üzere dört temel dayanağı bulunmaktadır (Eryılmaz, 2012: 44-46).

Önceleri merkezi bir noktada yer aldığı düşünülen devletin topluma yön verdiği ya da toplumu yönlendirmesi gerektiği görüşü benimsenmekteydi. Fakat geçmişteki yürütülen modelin uygun bir model olmadığı düşünülerek, günümüzde devletin bu konumundan uzaklaştığı görülmektedir. Çünkü artık günümüzde devlet erki kamu politikalarının saptanmasında kendi başına belirleyici bir g olmaktan uzaklaşma çabası içerisine girmiştir (Genç, 2010:153).

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinden farklı olarak devlet modern toplumda halkın faaliyetlerini yönlendiren ve kişilerin davranışlarını belirleyen rolde değildir. Buna karşın, bilhassa Türkiye’de, devlet halen aktif bir konumda olmakla birlikte sorumlulukları içindeki

görevleri değişim göstermiş, topluluk, özel sektör ve sivil toplum ile beraber koordinasyonlu bir şekilde ilerleyerek onlara yön veren ve karşılaştıkları sıkıntılarda çözüm yolları arayıp bu sorunlardan kurtulma aracı olma yönünde değişim geçirmiştir (Genç, 2010: 154).

Özellikle yeni sağ olarak ifade edilen siyasi aktörler tarafından 1970'lerin sonunda Batı'da geleneksel kamu yönetimine yoğun eleştiriler yapılmaya başlamıştır. Kamudaki mali açıklar kamu yönetimi performansında görülen sorunlar toplumsal beklentiler ve ekonomi siyaset teorisinde yaşanan gelişmeler mevcut devlet yönetim anlayışının sürdürülemeyeceğini ortaya çıkarmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı üzerinde yoğunlaşan eleştiriler kamu yönetimi disiplinine yansımıştır ve dinamizmini kaybedip değişme cevap verememesiyle birlikte kamu yönetimi disiplini itibar kaybetmiştir (Eryılmaz 2016: 97).

Bilhassa 1980-1990'lı yıllar geleneksel kamu yönetimi anlayışının eleştirildiği ve yeni yönetim anlayışlarının arandığı zamanlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Hiyerarşik katı ve bürokratik kamu yönetimi sistemi artık yerini daha esnek olan bir kamu yönetimine devretme noktasına doğru yönelmiştir (Özer, 2005: 4).

Dünya üzerinde meydana gelen değişimler, toplumsal olaylar, teknolojik gelişmeler ve ekonomik çıkmazlar ülkelerin kendi kamu yönetimi sistemlerini sorgulamalarına neden olmuştur. Küreselleşmenin etkisiyle beraber toplumsal değişimler meydana gelmiş, kişilerin ihtiyaçları özellikleri ve miktar olarak çeşitlenmiştir. Bundan dolayı devletlerin örgütlenme şekilleri bu durumdan etkilenmiştir. Bahsedilen bu etkilenmeler, devletlerin örgütlenme şekillerinden başlayıp devlet-vatandaş ilişkilerine kadar büyük bir yeri kapsamaktadır (Arslan, 2010: 22).

Ayrıca, geleneksel kamu yönetimi kuramı merkeziyetçi yönetim fikrinin sebebiyet verdiği olumsuzluklar, devleti hantallaştırarak etkinlik ve verimlilik kaybına neden olması, halkı derinden sarsan mali krizler gibi problemlerin giderilmesinde ve kamu hizmetlerinin

gerçekleştirilmesinde etkisiz hale gelmesi gibi nedenlerden dolayı oldukça çok eleştiriye maruz kalmıştır (Uysal, 2020: 120).

Geleneksel kamu yönetimi şeklinde erişilmesi gereken amaçları ilk sıraya koymak yerine kullanılan argümanları asıl hedefe dönüştüren bir görüş kabul edilmiştir. Bu görüş çerçevesinde asıl konular kurallar ve kullanılan yöntemlerdir. Bundan dolayı normlara aşırı bağlı olmak yasal metinlerin yokluğunda ya da açık bir şekilde açıklanamadığı zaman yönetimde aksamalara ve olumsuzluklara yol açabilmektedir (Arslan, 2010: 28).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kamu kurum ve kuruluşlarını büyötmeye kanallize olmuş ve meydana gelen problemlerin çözüm alanları olarak, herhangi bir alternatif olmaksızın, kamu kurumlarını hedef göstermiştir. Bunun beraberinde geleneksel kamu yönetiminde siyasal liderlerle olan ilişkiler formel yapıdadır ve bu formel yapı iletişim sürecini de etkilemiş; emir al ve gerçekleştir prensibi ve teknik mevzular üzerine odaklanmıştır (Özer, 2005: 10). Geleneksel kamu yönetimi anlayışının en bariz sorunları olan katı hiyerarşik bir yapı, merkeziyetçilik, etkinsizlik ve verimsizlik, faaliyetlerdeki başarısızlıklar, kırtasiyecilik, hizmetlerde kalite düşüklüğü, israf ve değişen çevreye uyum sağlayamama “Yeni Sağ” düşüncesinin de üzerinde durduğu bu olumsuz faktörleri ortaya çıkarmaktadır (Canpolat 2010: 8).

Kamusal hizmetlerin sunumunda hantallık, kırtasiyecilik, verimsizlik olması aksaklıkları beraberinde getirmiştir. Sosyal, siyasal, toplumsal ve ekonomik nedenlerin de etkisiyle mevcut kamu yönetimi yapısı toplumsal gereksinimlerin karşılanmasında yetersiz kalmıştır. YKİ taraftarları argümanlarını büyük ölçüde geleneksel kamu yönetiminin tezatlarıyla geliştirmişlerdir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 549). Bununla birlikte, kamu yönetiminde 1970’li yılların sonlarından itibaren YKİ düşüncesi yeni çözümler ve tavsiyeler öneren bir paradigma olarak ortaya çıkmıştır.

1.3. Yeni Kamu İşletmeciliği

20. yüzyılda meydana gelen siyasi ve ekonomik krizler, savaşlar, teknoloji ve iletişimde yaşanan hızlı gelişmeler, nitelik-nicelik bakımından milletlerin hizmet taleplerindeki artışlar ve globalleşme gibi değişimler kamu hizmetlerinin tekrar ele alınmasına, ilke ve sınırlarının tekrar belirlenmesine neden olmuştur. Bilhassa, 1970’li yılların ortalarından itibaren devletlerin kamu yönetimi örgütlenmelerinde tecrübe edilen hantal yapıya ve verimsizliğe çözüm üretmek için, devletin kurumsal ve işlevsel olarak sınırlarının daraltılması, kamu yönetiminin işletme yönetimi anlayışıyla yönetilmesi ve kamu hizmetlerinin piyasa araçlarını aktif kullanarak sunulması ve benzeri fikirler öne atılmaya başlamıştır. Geleneksel yönetim kuramından piyasa odaklı ve esnek bir yönetim kuramına geçişi ifade eden bu dönüşüm süreci “Yeni Kamu İşletmeciliği” (YKİ) olarak tanımlanmaktadır (Uysal, 2020: 113).

1980’lerde sorunsalın, yönetemeyen devlet olduğu net olarak teşhis edilmiş ve yönetilebilirliğin sağlanması için belli tavsiyeler gündeme gelmeye başlamıştır. Bu tavsiyelerle birlikte, devlet yapısında egemen olan bürokratik yönetim anlayışı artık yerini YKİ anlayışına bırakmaya başlamıştır (Tuncer ve Usta, 2013: 185). Geleneksel kamu yönetiminde “dümen tutan değil kürek çeken devlet” anlayışı hakimken YKİ’de sadece “dümen tutan devlet” anlayışı hakimdir. Günümüzde devletin yeni rolü, toplumsal hayata yönelik faaliyetlerin devlet tarafından üstlenilmesi değil, toplumsal hayatta bir tür hakemlik şeklinde oluşmakta ve bu yeni role göre de düzenleme görevi daha çok önem arz etmektedir (Ulusoy, 2003: 21-25).

Söz konusu anlayış kamu yönetiminde sıradan bir yeniden yapılanmayı ifade etmemektedir. Başta yerel yönetimler olmak üzere, çeşitli yönetsel mekanizmalar üzerinde

derinlemesine etki bırakan ve çok yönlü, paradigmal değişimi (Hughes, 2003: 1) başlattığı söylenebilir.

Küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu yeni devlet anlayışı sonucu, devletlerin koruyucu ve düzenleyici rolü yeniden tanımlanırken, üretici rolüne sınırlamalar getirilmiştir. Bu süreçte, koruyucu ve düzenleyici devlet; yolsuzlukla mücadele, milli savunma, çevrenin korunması gibi fonksiyonlarının beraberinde ekonomideki bozukluklar ve adaletsizlikleri de engelleyecek şekilde küreselleşme tarafından getirilen olumsuzlukları engellemek için ihtiyaç duyulan hukuki zemini oluşturmakla görevlendirilmiştir (Göküş, 2010: 194-195).

Refah devleti düşüncesiyle; adalet hizmetleri, güvenlik ve savunma gibi temel kamu hizmetlerine ilaveten ekonomik, sosyo-kültürel yaşamı bizzat etkileyen çoğu faaliyetin devlet tarafından gerçekleştirilmesi, devletin hantal bürokratik yapısı sebebiyle verimlilik ve etkinliğin azalmasına neden olmuştur. Bir başka ifadeyle, refah devletinin toplum gereksinimlerinin giderilmesi için sunduğu müdahaleci devlet fikri ve bunun bir getirisi olarak meydana gelen, birçok hizmeti ve işi sunmaya çalışan büyük ve hantal yapıdaki kamu yönetimi problemlerin çözümünde yetersiz kaldığı grlmştir. Bu sebeple, 70’li yıllarda meydana gelen yüksek enflasyon sebebiyle meydana gelen bt açıkları ve mali durgunluk gibi ekonomik problemlerle birleşince kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde refah devleti fikriyle genişleyen devlet yapısının fonksiyonelliğini kaybettiğinin farkına varılmış olup kamu yönetiminde dönüşümün artık kaçınılmaz olduğu anlaşılarak yeni yollar aranmaya başlamıştır (Uysal, 2020: 120).

Refah devleti düşüncesinin kabul görmesiyle birlikte devletin yapması gerekenler artmış, devlet çok fazla bymştir. Bu büyüme, kamu yönetiminde bürokrasinin dolayısıyla kırtasiyeciliğin artışına neden olmuştur. Merkeziyetçiliğin artması ve katı hiyerarşideki

kurallara sıkı sıkıya bağı bir yapının meydana gelmesi kamu hizmetlerinin sunulmasında verimsizliğe ve ağır işleyen yapı olmasına neden olmuştur (Altın ve Şahin, 2019: 92).

YKİ kuramının uygulanması 1970'ler sonu ve 1980'ler başında vergi ayaklanmaları ile mali durgunluğun yaşandığı Anglo-Sakson toplumlarından yeni sağ düşünceye sahip İngiltere Başbakanı Thatcher öncülüğünde olmuştur (Zengin, 2009: 8). Margaret Thatcher gibi Yeni Sağ düşüncesinde ve devleti küçültmek, yeniden yapılandırmak fikrindeki Ronald Reagan ABD'de YKİ kuramının uygulayıcısıdır. Sonrasında Avustralya ve Yeni Zelanda'da gelişen bu kuram çerçevesinde çoğu ülkede reform niteliğinde değişiklikler meydana gelmiştir (Eryılmaz, 2016: 51).

1970'lere kadar refah devleti düşüncesi çerçevesinde devlet, ekonomi, sosyal hizmetler, sağlık, eğitim gibi birçok alanda yatırımların yapılması, kamu hizmetlerinin sunumunu direkt kendi yapan devlet rolünü tesirli bir şekilde yerine getirmektedir. Bu süreçte, devletin toplumla ilgili bütün konularda etkin bir rol oynama arzusu ekonomik kapasitenin ve büyük bürokratik yapılanmanın oluşmasına neden olmuştur. Verimsizlik, kırtasiyecilik, hantallık gibi olumsuz faktörler kamu yönetiminde, kamu hizmetlerinin sunulmasında aksamalara neden olmuştur. Bazı siyasal, toplumsal, sosyal, ekonomik, nedenlerle mevcut yapı toplumun gereksinimlerini gidermekte etkisiz hale gelmiş, 1970 yılının sonlarına doğru kamu yönetiminde YKİ kuramı yeni teklifler ve çözümler getiren bir paradigma olarak gündeme gelmiştir. Küçük fakat daha fazla etkin devlet düşüncesi, kamu yönetimi alanında işletme tarzı yönetim fikrinin kabul edilmesi, kamu ve özel sektörün daha fazla işbirliği yapmaları gerektiği gibi ilkelerle yeni bir yönetim fikrine geçişi temsil eden YKİ, 1980'li yıllarda kamu yönetimi alanında hızlı bir değişimi ve dönüşümü beraberinde getirmiştir (Uysal ve Atmaca, 2018: 412).

YKİ bir vizyon, ideoloji ya da belirli yönetim yaklaşımları ya da teknikleri bütünüdür (Kalimullah vd. 2012: 6). Başka bir tanıma göre, YKİ; özel sektör yönetim becerilerinin kamu hizmetlerindeki uyarlanmasını ifade etmek için kullanılır (Lane, 2000).

YKİ ismini ilk olarak İngiliz akademisyen Christopher Hood “A Public Management For All Seasons” adlı eserde kullanmıştır. YKİ anlayışını iki temel kuramsal çerçeve bağlamıştır. Bunları yeni kurumcu iktisat yaklaşımı ve işletmecilik yaklaşımıdır. Yeni kurumcu iktisat yaklaşımı, işlem maliyeti ve kamu tercihi teorisi gibi kuramların bulunduğu rekabete dayalı, müşterilerin seçim şansının olduğu, şeffaf inisiyatif sahibi bir bürokrasi oluşturma amacı taşımaktadır. İşletmecilik yaklaşımı ise bürokraside işletme yapı, teknik ve ilkelerinin egemen kılınmasına dayanmaktadır (Christensen / Laegreid, 2002:268 ; Hood, 1991:5; 2001:300’ dan aktaran Karcı, 2008: 45-46).

Yönetişim, Yeni Kamu İşletmeciliğinde karar alma ve uygulama, politika belirleme süreçlerinde çok aktörlülük, etkileşim ve katılımcılık kavramlarını vurgulayarak Yeni Kamu İşletmeciliğinden farklılığını ya da Yeni Kamu İşletmeciliğine katkı yapan taraflarını ortaya koymuştur (Uysal ve Atmaca, 2018: 413).

İkinci Dünya Savaşı sonrası İngiltere’de işçi ve işveren sendikasıyla hükümet arasında oluşturulan mutabakat, sosyal demokrasiyi ortaya çıkarmıştır. Buna göre devlet kendi işlerinin yanında sağlık, eğitim ve benzeri alanlara el atmaya başlamıştır (Bilgiç, 2011: 102). Kamu yönetimi ve diğer sosyal alanlarda devlet müdahalesi kendini hissettirmeye başlamıştır. Kendi vatandaşlarının özel hayatlarına varıncaya kadar müdahil olmaları onları Orta Çağ mutlakiyetçi devletlerle yarışır bir pozisyona gelmiştir (Arslan, 2010: 21).

Yukarıda bahsettiğimiz anlayış refah (sosyal) devlet anlayışıdır. Bu anlayışın egemen olmasından dolayı İngiltere, Fransa, İskandinav ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede özel sektörün hizmet sunumu içinde olan silah sanayi, gaz, elektrik, ulaşım gibi hizmetler

devletleştirilmiştir (Al, 2002: 117). 1970'lere gelindiğinde 1973'teki petrol krizinin tetiklemesiyle işsizlik, ekonomik durgunluk, kamu yatırımlarının azaltılması gibi olumsuz durumlar düzeni ve dengeyi sarsmaya başlamıştır (Bilgiç, 2011: 103). Refah devleti olarak bilinen bu süreçten sonra durum terse dönmeye ve devletin artık faaliyet alanının daraltılması fikri yaygınlaşmaya ve benimsenmeye başlamıştır (Arslan, 2010: 21).

YKİ, öncelikle petrol krizinden ilk etkilenen devletlerde (İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda) reform programları şeklinde uygulama sahası bulmuştur. Kamu yönetiminin geleneksel düşünce ve uygulamaları, bu devletlerden başlayarak neo-liberal anlayışın rotası olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinden işletme yönetimi temelinde bir düşünceye doğru yönelim, fonksiyonel ve kuramsal bakımdan kayda değer değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu değişikliklerle, devletin rolü de yeniden değerlendirilmelidir. YKİ, ülkelerin kamu yönetimlerini yapısal, örgütsel, beşeri ilkelerini dönüştürerek küresel rekabete ve ilerlemeye hazırlayan bir model olarak ortaya çıkmıştır. YKİ' nin uluslararası çerçevede öneminin artmasında OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarının önemli bir payı vardır. Bu kuruluşlar, devletlerin yönetim mekanizmalarını ilgilendiren bağlayıcı kararlar alarak, işletmeciliğin kamu yönetimi çerçevesinde uygulanmasına imkan vermektedir (Güzelsarı, 2004: 93–95).

YKİ anlayışının ortaya çıkmasında yeni sağ fikrinin büyük önemi vardır. 19.yy liberalizminin yeni bir yorumu olan yeni sağ düşüncesi yaşanmış olan ekonomik krizler sonucu şekillenmiş bir düşüncedir (Aksoy, 2003: 547). Refah devleti anlayışı özellikle Batılı ülkelerin kamu harcamalarını aşırı derecede arttırarak ülke ekonomilerinin bu artışa yetişememe ve krize girme sonucunu doğurmuştur. Yeni sağ düşüncesi bu durumun çözümü için devletin üretici, düzenleyici ve dağıtıcı olmaktan çıkarılmasının taraftarı olmuştur (Kışlalı, 2000: 84-94). Yeni sağ düşüncesi etrafında gerçekleşen reformlar serbestleştirme (deregülasyon), özelleştirme ve YKİ kuramı çerçevesinde tanımlanmıştır (Arslan, 2010: 26).

Özelleştirme; kamu teşebbüsleri ile diğer kamu mallarının tümünün veya bir bölümünün kiralanması, satılması ve yönetiminin aktarılması ile kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale yoluyla yaptırılmasıdır (Karaman, 1996: 143). Bir başka tanıma göre ise özelleştirme, kamunun ekonomik işlevini özel sektöre aktarması olarak açıklanabilir. Özelleştirme yapılarak kamuda oluşan ekonomik yükün hafifletilmesi planlanmıştır. 1980’li yıllara gelindiğinde ise kamu kesiminin küçültülmesi için bir araç olarak görülüp kullanılmıştır. Yeni sağ iktidarlar serbest piyasanın gerçekleştirilmesi için en çok özelleştirmeden yararlanmışlardır. İngiltere’de Thatcher’ın hükümete gelmesi özelleştirmenin başlangıcı olarak görülmektedir. Thatcher’ın konuyu önemsemesi küresel bir boyut kazandırmış olup tüm dünyaya yayılmıştır (Kutlu, 2006: 211).

Serbestleştirme (deregülasyon), devletin herhangi bir alandaki yetkisinin kaldırılmasına verilen addır. Örnek olarak ekmek fiyatını belirleme yetkisi belediye meclisine ait iken, Fırıncılar Odası’na bırakma kararı deregülasyondur (Güler, 2005: 36).

Geleneksel yönetim anlayışı ve yöntemleri reddedilerek, yönetimin devletin işletme ve iktisat disiplinleri kavram ve konularıyla tekrar düzenlendiği bu yeni dönem merkezi yönetimlerin beraberinde yerel yönetimler üzerinde de önemli etkiler oluşturmaktadır (Akçakaya, 2017: 105).

1.3.1. İşletmecilik ve Neo-Taylorizm

Kamu yönetimi anlayışında işletmecilik kuramının ortaya çıkışı 1970’li yılların sonu ile 1980’li yılların başına kadar gitmektedir. Kamu yönetiminde kamu işletmeciliği yaklaşımı, evrensellik vurgusu yapan işletmecilik tekniklerinin kullanılması ile verimlilik ve etkinlik hedefleri gerçekleştirilmek olarak tanımlanmaktadır. Bu yaklaşım, işletmecilik tekniklerinin kamuya aktarılabilmesi ve kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik gibi özel sektörün hedefleri ve amaçları çerçevesinde birleşebileceği görüşündedir. Bu yaklaşım, profesyonel

yönetim tekniklerini, bariz bir şekilde tanımlanmış standart ve performans ölçütlerini, sonuç odaklılığı, hesaplılığı ve müşteriye yakınlığı ön plana çıkarmaktadır (Rhodes, 1996: 655).

İşletmecilik kuramında, kamu yönetiminde literatürünce tanımlanan “idare” kavramı yerine, toplam kalite, etkinlik, etkililik, müşteri odaklılık ve sürekli iyileştirme ve benzeri vurguların yapıldığı, sürecin değil sonucun önemli olduğu ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına önceleyen, performans ölçümlerinin ve standartların belirlendiği “işletmecilik/yönetim/işletimcilik” kavramları önerilmektedir. Özel sektör ve piyasa görüşüne göre işlemesi öngörülen kamu idarelerinin, kamu personeli yöneticisi olarak tasarlanmaktadır (Güzelsarı, 2004: 7).

İşletmeciliğin en önemli niteliği kendine has bir dil oluşturmaya çabası ve kamu yönetiminde bahsedilen kavramlar yerine işletme yönetimindeki kavramları kullanmasıdır (Yalçın, 2010: 68). Vatandaş yerine “müşteri”, yönetim yerine “işletim”, personel yönetimi yerine “insan kaynakları yönetimi” gibi kavramların kullanılması örnek olarak verilebilir. Bunlarla birlikte, yönetişim, dış müşteri, iç müşteri gibi kavramlar, yine bu anlayışın meydana getirdiği sık sık kullanılan kavramlardır. Katılım kelimesi önceden demokratik süreçlere katılımı çağrıştırmaktayken, artık sivil toplumla ve piyasayla özdeşleşmesi gibi kavramların kullanılması kendine has dil oluşturmanın başka bir yöntemi olarak, mevcut kavramların anlamının değiştirilerek de kullanıldığı ifade edilebilir (Bilici, 2012: 29).

Bürokrasinin iç örgütlenmesi ile alakadar olan Neo-Taylorizm ise bürokrasinin kendisini değil uygulamalarını eleştirmiştir. Bu görüşe göre bürokrasinin denetimi için “başarısı kanıtlanmış” özel sektör teknik ve yöntemleri kamu sektöründe kullanılmalıdır. Bu çerçevede Neo-Taylorizmin temel tavsiyeleri, kamu sektöründe ekonomik ve finans bilgilerinin toplanması yoluyla kontrolünün sağlanması; tıpkı özel sektörde olduğu gibi üretilen her şeyin maliyetinin hesaplanması; performans değerlendirme sistemlerinin

kurulması, hayata geçirilmesi ve bireysel girişimciliğin, ödöl ve ceza sistemi kullanılarak teşvik edilmesidir. Neo-Taylorizm, Post-Fordist üretim şekline geçiş olarak bilinen 1980 sonrasının yükselen bir eğilimidir. Bu süreçte kamu sektörünün işleyişini küresel rekabet koşullarına uyumlu hale getirme çabaları neticesinde devletin rolünde önemli bir evrimle gerçekleştirilmiş ve bu rol esnek üretim sistemini destekleyecek şekilde yeniden tanımlanmıştır (Kreudren ve Mierlo 1998: 43; Güzelsarı, 2004: 6-7).

1.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Temel Fonksiyonları

1990'lı yıllara gelindiğinde tartışma konusu kamu hizmetlerinde devletin rolü kısıtlansa dahi geri kalanının az kaynakla çok daha iyi bir şekilde yönetilmesi gerektiği üzerine olmuştur. Bunun için mevcut sistemde değişikliğe gidilip müşteri odaklı, maliyet-bilinçli, piyasa odaklı bir sistem haline getirilmeye çalışılmıştır (Ömürgönülşen, 2003: 4).

“Müşteri” daha çok özel sektörün ürettiği mal ve hizmeti tüketen bireyler için kullanılmaktadır. Ancak, globalleşme sürecinde bu kavram git gide kamu hizmeti alan vatandaş içinde kullanılmaya başlamıştır (Göküş, 2010: 202).

YKİ kuramının bir diğer niteliğiye, piyasa benzeri yapılar kullanarak, kamu yönetiminde rekabeti teşvik etmek ve işletme tarzındaki yapıları egemen kılma anlayışıdır. Bu minvalde, kamu yönetimindeki hiyerarşik ve mali denetime dayanan geleneksel ilişkilerin yerine, hizmeti sağlayan iç veya dış yüklenici firma ile hizmeti satın alan kamu kurumu arasında sözleşme esaslı bir ilişki tesis etmek hedeflenmektedir (Ömürgönülşen, 2003: 23).

YKİ' nin en önemli prensibinin kamu yönetimi alanında piyasa mekanizmalarından yararlanmak olarak ifade edilebilir. Bunun temelinde, verimli ve etkin hizmet sunabilmek amacıyla piyasa mekanizmasına endeksli çalışan kurumların, kamu kurumlarından daha verimli ve başarılı oldukları fikri yatmaktadır. Piyasa mekanizmalarını ve rekabeti aktif hale

getirerek, kamu hizmeti sunumunda verimlilik, üretkenlik ve esneklik artışı, denetim mekanizmalarının iyileştirilmesi, yönetimde şeffaflık gibi amaçların gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir (Eren, 2003: 83–105).

YKİ kuramına göre kamu sektörünün örgüt yapısı; küçük ölçekli, en uygun olan büyüklükte, yumuşak bir hiyerarşi, yatay yapılanmanın hakim olduğu, adem-i merkeziyetçi ve çalışanların daha çok inisiyatif sahibi olduğu bir yapılanma türüdür (Eryılmaz, 2016: 54).

YKİ kuramının önerilerinin dayandığı varsayımlar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Yalçın, 2010: 132):

a) Yeni Kamu İşletmeciliğinin önerileri evrenseldir; bu da bütün ülkeler bu önerileri tatbik ederse başarılı sonuçlar alacağını ifade eder.

b) Özel sektörün yönetim teknikleri ve tecrübeleri kamu yönetimine aktarılabilir, bu teknik ve tecrübeler kamu kurum ve kuruluşlarında da uygulanabilir.

c) Toplum için en gerçekçi olana ulaşmak kendi hedefine ulaşmak isteyen bağımsız kuruluşların birbirlerine karşı pazarlık güçlerini kullanmalarıyla mümkün olacaktır.

d) İlişkiler değil, kişiler toplumu oluşturmaktadır.

YKİ' nin temel unsurları şu şekilde sıralanabilir (Gökçe vd. 2004: 205):

- a) Aktif katılımlı yönetim (vatandaşlarca sahip olunan yönetim),
- b) Sonuçlara yönelmiş yönetim (girdilerden çok çıktılara önem veren),
- c) Rekabetin arttırılması (hizmet sunumuna rekabetin ön planda olması),
- d) Özel sektör yönetim, teknik ve esaslarının kullanımı

e) Büyük yapıların optimum büyüklükte birimlere bölünerek yönetilmesi

f) Performansın ölçülmesi (hizmet sunumunda çalışanların etkinliğinin değerlendirilmesi).

YKİ kuramının kamu yönetimine yönelik önerileri ise şu şekilde ifade edilebilir (Hood, 1991: 5; Bilici, 2012: 26):

a) Üst düzey görevlilere daha çok yetki verilerek, görevleri anlaşılır, net ve açık bir biçimde oluşturulmalıdır. Böylelikle hesap verme kapasiteleri ve karar alma yetkileri artırılmış olacaktır.

b) Örgütün performans ve standartlar değerlendirmeleri için ölçütler belirlenmelidir. Bundan dolayı amaçlar, hedefler ve başarı kıstasları tanımlanmalıdır. Böylelikle etkinlik, verimlilik ve hesap verilebilirlik ilkeleri gerçekleştirilebilecektir

c) Sonuca, süreçten daha çok önem verilmelidir. Çıktı performans değerlendirmeleriyle kontrol edilmelidir ve buna göre kaynak tahsisi yapılmalıdır. Çalışanların ödemeleri performans esasına göre belirlenmelidir. Bu şekilde hakim olunan bürokratik ve merkeziyetçi personel yönetimi yaklaşımından, yenilikçi ve dinamik insan kaynakları yönetimine geçilebilecektir.

d) Merkeziyetçi yapıdan vazgeçilmeli, yönetim birimleri kendi bütçesiyle faaliyetlerini gerçekleştirmelidir.

e) Hizmetlerin ve üretimlerin sunumu birbirinden ayrışmalı, hizmetlerin üretilmesi ya da sunulması safhasında özel sektör ile ortaklaşa çalışılarak etkin ve verimli bir yapı oluşturulmalıdır.

f) Rekabet şartları, kamu sektöründe sağlanmalıdır. Rekabet ile oluşan yarışma düşüncesi düşük maliyetlere ve daha yüksek standartlara ulaşılmasını beraberinde getirecektir. Kamu ihale süreçleri bu unsurlara istinaden yeniden düzenlenmelidir.

g) Özel sektöre yönelik yönetim teknik ve esaslar benimsenerek, işe alım ve ücret politikaları revize edilip esneklik getirilmelidir.

h) Tutumluluk, kaynak kullanımında ön planda olmalıdır. Özel sektörde kullanılan fayda maliyet analizleri burada da uygulanarak ve çalışma disiplini bu şekilde artırılmalıdır.

Bu maddelere bütüncül bir şekilde bakıldığında uzun dönemli verimlilik artışının hedeflendiği ve örgüt yapısının daha rasyonel bir şekle getirilmeye çalışıldığı sonucuna varılabilir.

1.3.3. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Kuramları

Yeni kamu işletmeciliğine ilişkin düşünsel arka planın daha iyi anlaşılması adına kamu tercihi kuramı, mülkiyet hakları kuramı ve işlem maliyet kuramı sırasıyla ele alınmıştır.

1.3.3.1. Kamu Tercihi Kuramı

Kamu tercihi teorisyenlerine göre insanlar normal süreçteyken ekonomik çıkarlarını düşündüğü gibi siyasal karar alma sürecindeyken de ister seçmen olsun, ister bürokrat ister politikacı olsun davranışlarında asıl olarak kendi çıkarlarını gözetirler (Çoban, 2003: 75-76). Bu teorelin ortaya koyduğu en önemi iddia kamu ekonomisinin aktörleriyle özel sektör aktörleri arasında fark olmadığı hatta tercihler noktasında benzer olduğu iddiasıdır. Yani hangi kesime bakılırsa bakılsın ben merkezli, çıkar odaklı bir iradeyle karşılaşılır (Aktan ve Özkıvrak, 1999: 17-19).

Kamu kurum ve kuruluşlarının piyasa şartlarında işleyen özel bir işletme gibi davranması ve bundan sebeple özel sektör teşkilatlanması gibi esnek yapıli örgütlenme modelinin esas alması gerektiğini öngörmektedir (Tarhan ve Ezici, 2011: 16).

1.3.3.2. Mülkiyet Hakları Kuramı

Mülkiyet hakları teorisi, kamu ve özel kesim arasındaki etkinlik farklılaşmasını mülkiyetin kendisinden gelen karakteristik özelliklerine bakarak açıklama gayreti içindedir. Bu teoriye göre mülkiyet haklarının yoğunluğu ve bu hakların devredilebilme durumu işletme performansını etkileyen durumlardır (Zaim ve Çakmak, 1994: 150-151). Burada mülkiyetle yönetim arasında çok sıkı bir bağ vardır. Yönetimle mülkiyet sahibi ne kadar yakınlaşırsa o kadar verim artarken, ne kadar uzaklaşırsa o kadar da verim azaldığı iddia edilmektedir. (Aktan ve Özkıvrak, 1999: 15- 21). Yönetim özel mülkiyetle birleşirse mülkiyet sahipleri bireysel çıkarlarını da düşünerek hareket edeceğinden daha rasyonel kararlar alınarak örgütün kar maksimizasyonu hedeflenir. Tersı durumda mülkiyeti elinde bulundurmıyan yönetim yani kamu sektöründe yöneticilerin örgütün ilerlemesi gibi bir kaygısı olmaz (Oğuz, 2003: 22).

1.3.3.3. İşlem- Maliyet Kuramı

İşlem maliyeti, yeni kurumcu iktisadın mülkiyet hakları anlayışıyla beraber öne çıkan iki anlayışından biridir. İktisat yazınında; piyasanın kullanım maliyeti, işlem maliyetleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlayışa göre değişimin olması için malın üretim maliyetinin beraberinde, onu edinmenin mali yükümlölüklerini de gözetmek gerekmektedir. Bunlar işlem maliyetleri olarak mal ve hizmetin el değıştirmesi sürecinde meydana gelmektedir (Demir, 1996: 212-213).

İşlem maliyeti kuramı, hizmetlerin ve malların gerçek maliyeti, üretim sırasında ve piyasaya sunulmasında yapılan harcamaların tamamından oluşmaktadır. İşlem maliyetlerinin

hesaplanması, işlem yapılan alanların piyasa içine çekilmesiyle meydana gelmektedir. Teknolojide yaşanan gelişmeler, verimliliğin artmasına imkan sağlamış olsa da üreticinin kâr düzeyine bu artışın yansiyabilmesi ve verimlilik artışının kazanca dönüşebilmesi için öncelikle işlem maliyeti hesaplanmalıdır. Ölçümün yapılmasının tek yolu bu sektörü, piyasaya tamamen bırakmaktır (Güler, 2003: 98).

1.4. Yeni Kamu İşletmeciliğine Yöneltilen Eleştiriler

YKİ anlayışı, sonuçların ölçülebilirliğinin vurguladığı bir yönetim anlayışı üzerine kurulmuş ve uygulama döneminde beklentilerin oldukça yüksek tutulmuştur (Tuncer ve Usta, 2013: 189). Geleneksel kamu yönetimi düşüncesi; merkeze toplumu alan bir demokrasi yorumu çerçevesinde biçimlenmekte, YKİ temel ilkeleriye merkeze bireyi alan bir demokrasi anlayışını desteklemektedir. Özel sektör yönetimi temel değerleri bağlamında kamu yönetiminde hedeflenen değişiklikler, bu anlayışa karşı çıkanlar demokratik katılımın kısıtlanacağı fikriyle eleştirilmekte, özel sektör yönetim fikrini savunanlar tarafından da yeni uygulamalarla demokrasinin daha fazla hayata geçirileceğini savunmaktadırlar.

YKİ anlayışını eleştirenlerin sorguladıkları konu, YKİ anlayışının hangi tarafının “yeni” olduğu konusudur. Eleştirel fikre göre, indirgemeci bir bakış hakim olan ve YKİ anlayışını tarihsel kökeninde yer alan kamu işletmeciliği kuramı, günümüzde YKİ anlayışının ortaya koyduğu her şeyi önceden söylemiştir. Burada “yeni” kelimesi yalnızca YKİ düşüncesine meşruluk kazandırmak için kullanılmaktadır (Tosun, 2020: 62).

Bilhassa 1990’lı yıllar sonrasında YKİ, örgütsel ve politik karmaşayı arttırması, kavramları açık bir şekilde tanımlayamaması, vatandaşları müşteri gibi görmesi ve kamu hizmetlerinin piyasalaşmasının kamu yönetiminde, parçalanmışlık ve güven kaybına neden olduğundan dolayı sert eleştiriler karşılaşmıştır (Uysal, 2020: 113).

YKİ, bireylerin müşteri gibi görülmesi, sonuca daha önem veren bir süreç yönetimi, kamu hizmetlerinin özel sektörün kendi seçimine bırakılması gibi durumlardan dolayı eleştirilerle karşı karşıya kalmış, bundan dolayı da kamu yönetimindeki arayış çabaları devam etmiştir. YKİ'nin hatalı ya da eksik görülen özelliklerine yönelik eleştiriler, 1990'larda yönetim süreçlerindeki çok aktörlülük, kamu hizmetleri görev ve sorumluluk paylaşımında devletin öncü rolünün eleştirilerek görev ve sorumluluk paylaşımını ve yönetimin etkileşime tutarlı ve hesap verebilir, şeffaf, katılımcı ve açık olması ilkelerine dayalı yönetişim olgusunun meydana gelmesine neden olmuştur. Bu temel esaslarıyla yönetişim, 1990'lı yıllar sonrasında kamu yönetimi alanı yazınında çok tartışılan kavramlardan biri olmuştur ve kamu yönetimlerini yapısal ve işlevsel anlamda etkilemiştir. Bilhassa kamu hizmetlerinde karşılıklı etkileşim, çok aktörlü yapı, görev ve sorumluluk dağılımı gibi esasların bir taraftan yerel yönetimler ve merkez arasındaki ilişkilere bir taraftan da yerel kamu hizmetleri ve sunum biçimlerine olan etkileri ortaya çıkmıştır (Uysal ve Atmaca, 2018: 412).

Profesyonel yöneticiliği öngören YKİ anlayışında, idareciler uzmanlaşp profesyonelleştikçe yönetilenlerin yönetime katılımı ve yönetimi denetlemeleri sorunlarla karşılaşabilmektedir. Bundan dolayı uzmanlaşmış, kendi içinde farklı teknik ve dili sahip olan ve özerkleşen bir bürokratik örgütün uzman olmayan kişilerce denetlenmesi güçtür. Bu da, demokrasinin hesap verilebilirliğinin tam olarak gerçekleşmemesine sebep olur (Ateş, 2009: 37-38).

YKİ anlayışı, yönetimin karmaşıklaşması performansa göre ödeme dışında özelleştirme sözleşme yoluyla hizmet alımı çalışan motivasyonu kamu yararı ve meşruiyet gibi konularda eleştiriler almaktadır. Bununla birlikte klasik hiyerarşik yapılanma yerine yatay ağların yaygınlaşmasının hesap verebilirliği bulanıklaştırması nedeniyle de eleştirilere konu olmaktadır (Tuncer ve Usta, 2013: 190-191).

Kamu yönetiminde reform düşüncelerinin ortaya cktğı erken dönemlere bakıldığında, YK' nin en temel düşüncelerine rastlamak mümkündür. Bu durumu ise, "eski ŖiŖe yeni Ŗarap" olarak ifade ederler. YK' yi benimseyenler ise, YK' nin "yeni kurumsal ekonomi" ve "kamu tercihi teorisi" aracılığıyla iŖletmecilik teknik ve değerlerinin beraberinde ekonomik değerleri de içerisine eklediği, bu çerçevede "kamu iŖletmeciliđi" yaklaŖımından farklılaŖtđını iddia etmektedir. Ayrıca, YK kuramının bazı fikirlerinin yeni olmasa da, günümüz Ŗartlarında yeniden dŖnlerek formüle edildiğini belirtirler. YK' ye yönelik en önemli eleŖtirilerden biri de, YK' nin demokratik prensiplerle bađdaŖmadđı hususunda gelmektedir (Tosun, 2020: 63).

2000'lerin ortalarından itibaren YK' ye alternatif arayŖları içine girilmiŖtir. Bunun sonucunda kamu değeri, kamu yönetiminde hibritleŖme, ađ ynetiŖim, neo-weberyen devlet, yeni kamu hizmeti, dijital ağ ynetiŖimi, btnleŖik kamu yönetimi ve yeni kamu ynetiŖimi gibi yaklaŖımlar YK karŖısında konumlandırılmakta ve ona alternatif olma ya da yeni kamu yönetimi anlayŖı olma iddiasını taŖımaktadırlar (Uysal, 2020: 113; Okcu, Usta ve Ceyhan, 2020: 303).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN YEREL HİZMETLERE YANSIMASI

Geleneksel kamu yönetimi ve YKİ konularına ek olarak bu bölümde; yönetim ve kamu yönetimi kavramının açıklanmasının ardından araştırmanın konusu bakımından yerel yönetim kavramı ve tarihsel arka planı, Türk kamu yönetiminin gelişimi ve Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi ele alındıktan sonra YKİ’ nin yerel hizmetlere yansımaları irdelenmeye değer görülmüştür.

2.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez faktörü olarak yerel yönetimler geliştirilmiştir. Yerinden yönetim prensibinin uygulama alanı günümüzde genişlemekte ve yerel yönetimler daha da önemli hale gelmektedir. Hem verimli ve etkin hizmet sunan birimler, hem de demokratik yönetim yapıları olarak yerel yönetimler daha çok ön plana çıkmaktadır (Tosun, 2020: 5).

Yerel yönetim, belli bir coğrafi bölgede yaşayan yerel topluluğun bireylerine kendilerini en çok etkileyen konularda hizmet etmek için kurulan, karar organları yerel topluluklarca seçilerek kurulan, kanunlarda belirtilmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstelendiği hizmetler için kendine has örgütsel yapısını kurabilen, yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır (Özer, 2014: 564).

Yerel yönetimler, Tocqueville'e göre demokrasinin temel ögesidir. John Stuart Mill'e göre de yerel yönetim birimleri ile demokratik değerler arasında zorunlu bir ilişki bulunmaktadır. Hegel devlet müdahalesine karşı yerel yönetimlerin halkı koruması gerektiğini belirtmektedir. Hegel'e göre yerel yönetim kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları arasında ayırım göz etmemektedir (Bayrakçı, 2014: 18-19).

1600'lerden 1800'lere kadar Batı Avrupa'da, özellikle İngiltere ve Fransa'da, yerel birimler aile ve devlet arasındaki ara kurumlar olarak görülmektedir. Bu, bazı dönemler haricinde Almanya için de geçerlidir (Tosun, 2020: 17). Günümüz modern anlamda yerel yönetimleri ile ilgili ilk adımlar 19. yüzyıl başlarında görülmektedir. Yerel yönetimlerin beşiği kabul edilen İngiltere'de belediyelerle ilgili ilk düzenlemeler 1830'lu yıllarda oluşmaya başlamış ve devamında belediye sosyalizm fikri etrafında başlayan kurumsal yapılanmanın hizmet alanlarının da giderek artmasıyla devlet içinde modern bir yerel yönetim birimi oluşmuştur. 20. yüzyılla birlikte yerel yönetimin devlet içindeki konumu genel olarak güçlense de ülkelerin tarihsel dönemleri itibarıyla farklılık göstermiş ve her ülkede yaşanan ivme farklı olmuştur (Özer ve Akçakaya, 2014: 51).

Modern devlet yapısı içinde farklı bir konum bulan yerel yönetimler gelişim seyri itibarıyla de farklılıklar göstermiştir. Modern anlamda yerel yönetimin ortaya çıkması ile birlikte sosyo-ekonomik sistemden doğrudan etkilenen yerel yönetimler kentin mimarisinden yönetim biçimine hizmet sunum araçlarından yerel siyasete kadar birçok konuda değişime uğramıştır (Özer ve Akçakaya, 2014: 51).

Yönetim bilimleri kapsamında yerel yönetimler, siyasi yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır (Keles, 2009: 22-23). Siyasi yerinden yönetim siyasi gücün merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında paylaşımını anlatmaktadır. Temel göstergesi, seçilmiş yerel yöneticilerin sayısındaki artış olarak ifade edilmektedir (Sakınç,

2012: 21). Siyasi yerinden yönetimi benimsemiş ülkelerin genellikle federal sistemi benimsemiş olduğu görülmektedir. Siyasi yerinden yönetim anlayışında yerel yönetim birimlerine yasama, yürütme ve yargı konularında kısmi bağımsızlık verildiği görülmektedir (Eryılmaz 2011: 95).

İdari/yönetimsel yerinden yönetim sisteminde ise yerel özellikleri olan belirli kamusal hizmetleri merkezi yönetim dışında kamu tüzel kişilerinca yerine getirilmesi ve hizmetlerin görüldüğü kamu tüzel kişileri nitelemek için kullanıldığı yerel yönetim şeklidir (Görmez, 1997: 42).

İdari yerinden yönetimde, yasama ve yargı merkezi idare tarafından yerine getirilirken sadece yürütmenin bazı yetkilerinin yerel yönetim birimleri tarafından yürütüldüğü görülmektedir (Demir ve Karakütük, 2003: 68).

Hizmet yönünden yerel yönetimler ise bazı kamu hizmetlerinin özel kuruluşlar tarafından gerçekleştirildiği yerel yönetim birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Gül, 2008: 99). Hizmet yönünden yerel yönetimlere DSİ, KİT, SSK, meslek kuruluşları, ticaret, sanayi ve mühendis odaları, borsalar örnek olarak verilebilir (Yalçındağ, 1995: 11).

Son olarak, coğrafi/ yer yönünden yerel yönetim kuruluşları ise mahalli idareler/yerel yönetim birimleri yani belediye, il özel idare ve köy olarak karşımıza çıkmaktadır (Gözler, 2018: 1). Bu çalışmada yerinden yönetim kuruluşlarından yer yönünden yerel yönetimler ele alınarak irdelenmiştir.

Yerel yönetimler anayasa ile düzenlenmiş demokratik ve özel kuruluşlar olma nitelikleri ile ülkelerin yönetim sistemleri içinde oldukça önemlidirler (Özer ve Akçakaya, 2014: 5). Yerel yönetimler kimi zaman coğrafi gereklilik, kimi zaman bir gelenek, kimi zaman da siyasi amaç sonucu ya da sosyolojik bir sebeple veya kendiliğinden de oluşabilir ve

ortaya çıktıktan sonra oluşma amacı dışında başka fonksiyonlar da yüklenebilir (Görmez, 1997: 46).

İdari nedenlerden dolayı kamu hizmetlerinin tümünün merkezden görülmesinin imkânsız olması, yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisi olarak, ifade edilebilir. Siyasi bir neden olarak ise demokrasi ve bir ülkenin siyasi birliğinin sağlanmasıyla da yakından ilişkilidir (Bayrakçı, 2014: 15). Özdenkoş ise, yerel yönetimlerin temel varlık nedenini mahalli nitelikteki hizmetlerin karşılanması ihtiyacı olarak açıklamıştır (Özdenkoş, 1999: 78).

Yerel hizmetlerin sunumunda oldukça etkin olan yerel yönetimler bulundukları yörenin problemlerini daha iyi bilmeleri ve daha iyi çözüm önerileri getirebilmeleri açısından önemlidir. Bu şekilde bir kısım görevleri devralarak merkezi yönetimin yükünü hafifletmektedir (Özer ve Akçakaya, 2014: 5-6). Bu kapsamda modern yerel yönetimin, merkezi idareyle birlikte ve ona rağmen var olduğu söylenebilir (Ortaylı, 2000: 2).

Yerel yönetimler yerel halkın demokratik değerlerinin gelişiminde ve hemşehrilik bilincinin artmasında bir okul özelliği de taşıdığı için demokrasinin okulu olarak kabul edilir. Merkezi yönetimin aşırı güç kullanımını dengeleyerek istenen verimin daha kolay sağlanması da yerel yönetimlerle ilişkilendirilebilir (Özer ve Akçakaya, 2014: 6).

Kurulma amaçları ve temsilcilerine göre yerel yönetimler literatürde genel amaçlı, özel amaçlı, temsil ilkesine dayalı ve temsil ilkesine dayanmayan yerel yönetimler olarak sınıflandırılmaktadır. Kullanılan siyasal gücün niteliğine ve hizmet sunum şekillerine göre de sınıflandırılabilir (Özer ve Akçakaya, 2014: 9-10).

Yerel yönetim ve merkezi yönetim ikisi birbirinin zıddı olan, birbirlerinin güçsüz ve eksik yönlerini gidermeyi hedefleyen yönetim biçimleri olarak ele alınmalıdır. Merkezi yönetimin de yerinden yönetimin de üstün tarafları ve güçsüz tarafları bulunur. Birinin güçsüz

tarafları, diğ erinin üstün özelliklerini oluşturur. Bundan dolayı tüm ülkelerde, bu iki yönetim şeklin den beraber yararlanılır (Tosun, 2020: 4).

Yerel yönetimlerin demokratik ilkelere uygunluğu, kırtasiyeciliğin ve bürokrasiyi azaltması gereğine uygun hizmetlerin yürütülmesi gibi olumlu yönlerinin yanında bölgelerarası eşitsizliği artırma, çıkar ilişkilerini yaygınlaştırma, hizmet götürülmesini zorlaştırması ve mali denetimi zorlaştırması şeklinde olumsuz yönlerinin olduğu da belirtilebilir (Özer ve Akçakaya, 2014: 26).

Dünyadaki tüm ülkeler için uygulanan tek bir yönetim şeklinden bahsetmek mümkün değildir. Her ülkede merkezi ve yerel yönetim birlikte uygulanmaktadır. Fakat ülkelerin özelliklerine göre idarenin yapısı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir bazı ülkelerde merkezi yönetim idarenin içerisinde büyük bir paya sahip iken bazı ülkelerde de yerinden yönetim idarenin büyük bir kısmını oluşturmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014: 51). Yerel yönetimlerin meşrutiyet kazandığı değerler; özgürlük, katılım, etkinlik olarak sıralanabilir (Özer ve Akçakaya, 2014: 8-9).

2.2. Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi

Tarihte büyük devletler kuran ve başarılı bir yönetim geleneğine sahip Türklerin yönetim başarısına hem sultanların ve beylerin hem de düşünürler ve bilim adamlarının katkısı büyük olmuştur (Eryılmaz, 2016: 62). Türk yönetim tarihine bakıldığında, devlet yönetimi ile ilgili açıklamalar, öneriler içeren önemli çalışmalara örnek olarak Kutadgu Bilig, Divan-ı Lugati't Türk, Siyasetname ve Asafname sayılabilir (Nohutçu, 2016: 410).

Türkiye'deki bürokratik yapılanma büyük oranda Osmanlı'dan devralınmıştır. Osmanlı'nın hem biçimsel tarafını hem de merkezîyetçilik gibi temel gelenek, tutum ve davranışlarını devralınmıştır (Demir, 2006: 12).

Enderun Mektebi, Osmanlı'da asırlar boyunca hizmet vermiş yüksek idare mektebi olarak karşımıza çıkmaktadır. Çıraklık ve uygulamalı hizmetle becerilerin kazandırıldığı dini derslerle birlikte müspet ilimlerin de öğretildiği Enderun Mektebi, sistematik şekilde devlet idarecisi yetiştirme geleneğinde dünyadaki ilk resmi kamu yönetimi okulu olarak kabul edilmektedir (Nohutçu, 2016: 410; Öztaş, 2013: 16).

Türkiye'de kamu yönetiminin temel prensipleri ve örgütlenme şekli, Tanzimat Dönemi'nden itibaren artan Fransız etkisinin de bir sonucu olarak, büyük oranda Fransız kamu yönetimi örnek alınarak belirlenmiştir. Böylece devletin taşra ve merkez yapılanmasıyla yerel yönetimlerin oluşturulması büyük oranda etkilenmiştir (Uygun, 2015: 4).

1923'te cumhuriyetin kurulması ile birlikte tek partili siyasi dönem başlamıştır. Bu dönemle birlikte halkın gözünde bürokrasi ile CHP'nin özdeşleştiği ifade edilebilir.

Cumhuriyet sonrasında hazırlanan raporlar ve projeler 1933 Neumark Raporu (1949), Thormburg Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Martin Cush Raporu (1951), Gıyas Akdeniz Raporu (1952), Gruber Raporu (1952), Baade Raporu (1959), Cheilleux-Dantel Raporu (1959) TODAİE tarafından hazırlanan MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) Raporu (1963) olarak sıralanabilir. 1957 Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde 'İlk Kamu Yönetimi Kürsüsü' nün kurulması ve 1960 DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) ve DPD (Devlet Personel Dairesi) kurulması da önemli gelişmelerdendir. Bir diğer önemli gelişme de 24 Ocak 1980 kararları ile de BİO (Bağımsız İdari Otoriteler) adıyla bilinen düzenleyici ve denetleyici kurullar oluşturulmasıdır.

Kamu yönetiminin gelişimine katkı sağlayacak reform girişimlerinin ve eksikliklerin ve aksaklıkların tespit edildiği ve çözümlerin önerildiği bu raporların hazırlanmasına rağmen, reformların ve raporların tam olarak uygulama alanı bulamadığı bilinmektedir. Buna

siyasetteki karmaşıklıkların, ekonomik yetersizliklerin ve bürokrasi kültürünün farklı olmasının neden olduğu ifade edilebilir.

1980’li yıllarda Türk kamu yönetimi özelleştirme, küreselleşme, ekonomik planlar, uluslararası örgütler ve teknolojik gelişmelerden etkilenecek yeni arayışlara yönelmiştir. Bu süreçte kamu kesimi ve özel kesim sıklıkla karşı karşıya gelmesi ve iş dünyasında yaşanan değişim ve dalgalanmaların olması kamu yönetiminin yeniden yapılanması çabalarını kaçınılmaz kılmıştır (Demir, 2006: 23).

Dünyada kamu yönetimlerini etkileyerek farklılaşmalarına neden olan sebepler, Türk kamu yönetimi sisteminde de görülmektedir. Kamu hizmetlerine yönelik beklentileri değiştiren bireycilik, rekabetçilik, karlılık, esneklik, verimlilik gibi ilkelerin yönetim düşüncesinde hakim olmasını sağlayan ekonomik, siyasal ve kültürel, toplumsal dinamikler, Kamu yönetimini sistemimizde de etkili olmuştur (Sallan Gül, 1999:69). Türkiye’de YKİ anlayışı, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların da etkisi ve teşviki ile bazı kesimlerce sorgusuz sualsiz kabul edilirken, bazı kesimlerce de yoğun bir şekilde eleştirilmektedir (Tosun, 2020: 64).

Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimin ana ilkeleri olarak yerelleşme, yönetim, özelleştirme ve piyasalaşma ön plana çıkarken, işletme yönetiminin piyasa, müşteri, insan kaynakları, performans, strateji gibi kavramlarının da kamu yönetimi disiplini ve örgütlenmesi içinde yer aldığı gözlemlenmektedir (Kayıkçı, 2007: 182).

Özelleştirme faaliyetleri, müşteri olgusunun öne çıkması, kamu kuruluşlarını karşılıklı rekabete teşvik etmesi, refah devleti düşüncesi yerine tüketici-vatandaş isteklerine önemseyen sözleşmecilik devlet düşüncesinin özümsemesi, kamu yönetimi alanının küçültülmesine karşılık bireyin ve özel kesim alanının genişletilmesi, temsili demokrasi yerine kişisel seçimlere daha fazla yoğunlaşan piyasa demokrasisinin güçlendirilmesi gibi uygulamalar,

değişimin Türk kamu yönetiminde gündeme gelen boyutlarını meydana getirmektedir (Halis, 1998: 70).

Bilhassa 2002'den sonra kamu personel yönetimi, kamu mali yönetimi, denetim, merkezi yönetim, yerel yönetimlere ilişkin konularda YKİ' nin ana ilkelerini uygulayacak hukuksal düzenlemeler oluşturulmuştur. Bu noktada, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003) ile kamu kaynaklarının mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme doğrultusunda kullanımı hedeflenmiş, iç denetime Sayıştay denetiminden daha fazla ağırlık verilmiştir. Kamusal her türlü belge ve bilgilere ulaşımı sağlanması için 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çıkarılmıştır (2003). 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kanunu Kurulu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun (2004) ile kamu yönetimi sisteminin etik standartları oluşturulmuş, 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun (2004) ile merkezi yönetimin denetim, planlama ve programlama sınırlandırılması ve yerelleşmeye öncelik verilmesi söz konusu olmuş, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012) ile ombudsmanlık kurumu oluşturulmuş ve ombudsmana idarenin bütün işlem ve eylemleriyle tutum ve davranışlarını araştırmak, incelemek ve önerilerde bulunma görevi verilmiştir. 5302 ve 5393 Sayılı Kanunlarla (2015) belediye başkanı ve valilere stratejik plan, performans kriterleri ve faaliyet planı hazırlama mecburiyeti getirilerek, merkezin belediyeler ve il özel idareleri üzerindeki yetkileri azaltılarak bu birimlerin özerklikleri artırılmıştır.

2.3. Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihsel Gelişimi

Yönetim alanında Osmanlı etkilerinin bulunması ve yönetsel kurumların temelinin Osmanlı'ya dayandırılması nedeniyle Osmanlı döneminden itibaren yerel yönetimler kısaca ele alınmıştır. Bu doğrultuda Türkiye'deki yerel yönetimlerin tarihsel arka planı, Osmanlı ve

Cumhuriyet öncesi yerel yönetimler ve cumhuriyet dönemi ve sonrasında yerel yönetimler olmak üzere iki başlıkta ele alınarak oluşturulmaya çalışılmıştır.

2.3.1. Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Öncesi Yerel Yönetimler

Türk tarihinde yerel yönetim birimlerinin zengin ve uzun bir geçmişe sahip olduğu söylenememektedir. Tanzimat'ın ilanına kadar Batılı anlamda yerel bir yönetim geleneğinden bahsedebilmek zordur (Çiçek, 2014: 55-56; Ünal, 2011: 245-246; Al, 1998:109). Bu nedenle Türk yönetim düzeninde yerel yönetim deneyiminin tam olarak bir buçuk yüzyıl Batı'nın gerisinde kaldığı düşünülmektedir (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2014: 8).

Batıda yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetimler kadar eski olduğu, hatta bazı devletlerde merkezi yönetimlerden daha önce kuruldukları bilinmektedir. Bu şekilde batılı devletlerde yerel yönetimlerin, merkezi hükümetlerin oluşturdukları ve merkezi hükümetlerin birer lütfu olan yönetim birimleri olmadıkları görülmektedir. Türk yerel yönetimlerinin ortaya çıkışı ve tarihi süreçte geçirdiği evrelere bakıldığında batıda olduğu gibi, merkezi yönetimlerle bir güç mücadelesi içine girerek ortaya çıkmadıkları görülmektedir (Ünal, 2011: 245-246). Türkiye'de yerel yönetim ihtiyacı, vatandaşlarca istenilmeden tepeden inme şeklinde oluşmuştur. Avrupa'da yerel yönetim uzun bir zaman sonunda bir birikim sonucu oluşurken Osmanlı'da ıslahat reformlarının bir parçası olarak vatandaşların isteği ile değil yöneticilerin dayatmasıyla olmuştur.

Yerel hizmetlerin devam edebilmesi ve güçlenen batı medeniyetine adapte olabilmesi için kurumsal ve yönetsel olarak dönüşmesi gerekmiştir. Bu değişimin sağlanması ve ihtiyacın karşılanabilmesi için 19. yüzyıl ortalarından itibaren Osmanlı'da batılı anlamda yerel yönetim düşüncesinin ilk adımları atılmaya başlamıştır. Bu süreçten itibaren Osmanlı kent yapısı, batılı kentlerde sunulan hizmetleri talep eder şekilde kendini dönüştürmeye başlamıştır. Söz konusu yeni kent yapısını Osmanlı'da iki ana grup talep etmekteydi.

Bunlardan ilki Osmanlı bürokratları, diğeri ise Avrupa ülkeleri ile Osmanlı'da yaşayan gayrimüslimler ve Levantenlerdir (Özacit, 2015: 9-10).

Osmanlı Devletinde kentlerin yerel topluluğa ve bireylere bağlı olmadan hiyerarşik biçimde merkezi otorite yani padişahın kontrolü altındadır. Buradan hareketle devlet ile vatandaşlar arasında özel ve yetkili bir yönetim söz konusu olmadığı ifade edilebilir (Sadioglu, 2012: 37).

19. yüzyıldan beri dönemin şartlarında bütünüyle batılı devletler, özellikle Fransa model alınarak yerel yönetim birimleri oluşturulmuşlardır. Merkezi yönetimin güçsüzleşmesi ve yerel hizmetlerin sunmada zorlanması, vergilerin toplanmasında yaşanan güçlüklerin beraberinde batılı devletlere olan borçlarını ödemekte yaşanan sorunlar gibi nedenler, Osmanlı Devleti'ni ve onun önde gelen Tanzimat yöneticileri, merkezi hükümetle birlikte ona destek olacak yerel birimlerin kurulmasına olumlu bakmaya ve bu hedefle girişimlerde bulunmaya yöneltmiştir (Ünal, 2011: 245-246).

Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyılın ortalarına kadar yerel hizmetler, vakıflar ve loncalar gibi klasik kurumlarca karşılanmakla birlikte kadı ve muhtesip tarafından gördürülmeye çalışılan yerel hizmetlerin de olduğu görülmektedir. Ayrıca, bu klasik kurumların tercih edilmesinde de yerel halkın hiçbir etkisi bulunmadığı bilinmektedir. Merkezi yönetim karar alıcılarca seçilen söz konusu klasik kurumların merkezi yönetim karşısında özerkliği de bulunmamaktadır. 19. yüzyılla birlikte belediyelere yönelik reformlar kaçınılmaz görülerek reform hareketleri başlamıştır (Ünal, 2011: 243-253; Ortaylı, 1978: 185; Çiçek, 2014: 57). Çünkü özellikle Tanzimat ilanından sonra vakıflar, esnaf birlikleri gibi geleneksel kurumlarının belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde yetersiz kaldığı görülmüştür (Tuzcuoğlu, 2007: 50).

Hem Tanzimat hem de Meşrutiyet dönemlerinde yönetimde merkeziyetçi bir devlet yapısı hâkimdir. Bu dönemde yerel yönetimlerle ilgili girişimler de bu merkeziyetçi devlet yapısının etkisinde kalmıştır. Tanzimat reformlarıyla oluşan yerel yönetim düşüncesinde, merkezi yönetim birimlerinin merkeziyetçi eğilimleri görülmektedir (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 109).

Osmanlı Devleti'nde klasik anlamda yerelde hizmet veren vakıf ve lonca, kadılık sistemi modern yerel yönetim idarelerinin dünya üzerinde yaygınlaşması paralelinde il özel idareleri, köyler ve belediyeler şeklinde örgütlenerek Osmanlı Devleti'nin son zamanlarında modern yerel yönetim birimleri olan bu örgütlerin temelleri oluşturulmuştur. İl özel idareleri, köyler ve belediyelerin ilk ortaya çıktığı dönemde günümüzün modern yerel yönetim birimlerinin bünyesinde olması gereken temel niteliklerinden uzak bir yapıda oldukları gözlemlenmektedir (Güven ve Dülger, 2017: 50).

Osmanlı Devleti, yerel demokrasiyi artırmak için modern anlamda yerel yönetimleri oluşturma, yönetime halkın katılmasının yollarını geliştirme, yerel özerkliği güçlendirme gibi hedeflerle yerel yönetimleri oluşturma hedefini taşımamıştır. Tam tersine merkezi yönetimin bir parçasıymış gibi görülen yerel yönetimler, vesayet denetimi altına alarak denetlemiş, varlıklarını kendisinin bir lütfu olarak görmüştür. Bu düşünce çerçevesinde yapılan yapısal ve hukuksal düzenlemeler, yapılan birçok dönüşüm girişimlerine rağmen günümüze kadar etkisini sürdürmüştür. Son dönemde de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yolunda yapılan uygulamaların önündeki en büyük engellerden biri, yerel yönetim algısında çok fazla değişmeyen “yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir uzantısı olduğu” fikrinin olduğu ifade edilebilir (Ünal, 2011: 245-246).

Kadılar, görevlendirildikleri yönetim birimlerinde, yürütmeye ilişkin çoğu görevi gerçekleştiren ve devletin direkt olarak kendisi ile muhatap olduğu birer yönetici olmalarının

beraberinde, emir ve yasaklara uymayanları cezalandıran, mahallenin dirlik ve nizamı sağlayan, gerekli imar ve düzenleme çalışmasını yürüten, kendisine karşı sorumlu muhtesiple beraber, çarşı-pazarı, satılan malları ve bu mallarda bulunması gereken özellikleri, fiyatları denetleyen, narh koyan, tenbih, tedbir ve yasaklar koyan, ihtiyaç malzemelerinin karaborsaya düşmesini engelleyen, çevre temizliğini sağlayan ve günümüzde yüksek oranda belediyeler tarafından sunulan çoğu görevi yerine getiren bir yerel bir yöneticiydi (Yörükoğlu, 2009; Çelik, 1995: 590).

1826'da yapılan idari düzenlemeyle İhtisap Nazırlığı' nın kurulması ile kadının emrindeki muhtesibin görev ve yetkileri, taşradaki ihtisap nazırlığına verilmiştir. Muhtesipliğin kadılıktan ayrılarak, zabıta ve vergi tahsili gibi işlemleri ayrı bir örgütlenme içinde gerçekleştirmesi, kadının yetkilerini azaltmıştır (Yörükoğlu, 2009:).

Osmanlı Devleti'nde yerel yönetimlerin gündemde yer alması, gerçek manada yerel hizmetlerin ve problemlerin artması sonucunda, bunlara bütüncül bir yaklaşım sergileme gereksinimiyle başlamıştır (Ökmen ve Yılmaz, 2009: 110).

Osmanlı'da Fransa etkisi ile oluşan yerel birimlerde asıl amaç batıdaki gibi özerk yerel yönetim birimlerini oluşturmaktan ziyade merkezin yakın denetim ve gözetimi altında yönetsel tarafı ağır basan bir yerel yönetim modeli oluşturmaktır (Özer ve Akçakaya, 2014: 62).

Bir başka görüşe göre yerel yönetimlerin oluşturulmasındaki asıl hedef, büyüyen kentlerin aydınlatma, temizlik, kaldırım ve kanalizasyon gibi temel altyapı gereksinimleri ile gayr-i müslim Osmanlı halkının yönetime katılma ve Müslümanlarla eşit siyasi haklara sahip olma doğrultudaki isteklerini belirli miktarda karşılamaktır. Bu süreçte, Osmanlı yerel yönetimlerinin, hem reform hareketlerinin genel özelliği kapsamında oluşan bir düzenleme ve

hizmet sunma gereksiniminin hem de Batıyla ekonomik ve siyasi ilişkilerin kıyı şehirlerine yansması gelişmelerinin bir ürünü olduğu söylenebilir (Ökmen ve Parlak, 2008: 110).

Osmanlı Devleti'ndeki yerel yönetimlerin, batılı devletlerce yapılan baskılarla oluştuğunu da belirten pek çok tarihçi vardır (Keleş, 2012: 157). Modern anlamda ilk belediyenin temelleri 1855 yılında Kırım Savaşında müttefik etkisiyle irade-i seniyye (padişah emri) ile İstanbul'da Fransız komün yönetimlerine benzeyen ve batılı devletlerde şehirlerin yapmakta olduğu benzer görevleri yapmak üzere İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla atılmıştır (Türe, 2000: 38; Tortop, 1991: 1; Özacit, 2015: 11). Böylelikle 1855 tarihinde 'İstanbul Şehremaneti' ile ilk belediye uygulamasına geçilmiştir (Nohutçu, 2016: 411). Bu çerçevede Türkiye'de büyükşehir tecrübesinin kökenleri İstanbul'da kurulan Şehremaneti'ne dayandığı da ifade edilebilir (Gül vd. 2014: 175).

İstanbul'da yüz binin üzerinde yabancı tebaanın yaşamasının da sonucu olarak oluşturulan bu belediyenin kuruluşunda etkili olan faktörlerden biri de Avrupalı devletlerin, Osmanlı tebaasındaki yabancıların modern, bakımlı, temiz bir kentte yaşamalarını arzusunda olması belediyenin kuruluşuna etkili olduğu görülmektedir (Türe, 2000: 38). Demirakın (2006)'da Altıncı Daire-i Belediyenin İstanbul'un Galata ve Beyoğlu'nu kapsayan zengin bölgesinde, çoğu gayri Müslim ve yabancı olan bölgedekilerin taleplerine cevap vermek üzere kurulduğunu ifade etmektedir (Demirakın, 2006: v).

Yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları Tanzimat'la birlikte yoğunlaşmış ve Osmanlı'da görülen yerel hizmet sunan kurumlar modernleşmeye başlamıştır. Altıncı Daire-i Belediye'nin kısmi başarısı belediye örgütlenmesinin İstanbul ile taşrada uygulanmasına ön ayak olmuştur (Al, 1998:109).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile birlikte taşrada (İstanbul dışında) modern belediye örgütlenmesine başlanmıştır (Ortaylı, 1978: 19). Bu bağlamda hukuk düzeni içerisinde

anayasal kuruluşlar olan yerel yönetimlerin, Türkiye'nin yönetsel yapısı içerisinde 1864'ten sonra görülmeye başlandığı ifade edilebilir (Bilgisay, 2010: 281). 1869 tarihli Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile belediyelerin İstanbul genelinde yaygınlaştırılması kabul edilerek İstanbul Şehreminliği teşkilatlanması da tekrar kurulmuştur (Tortop vd., 2008: 89).

Vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde 1870 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle belirtilen birer belediye örgütlenmesinin kurulması ve atama yoluyla iş başına gelen Belediye Reisi ve burada seçilmiş üyelerden oluşan bir belediye meclisi bulunması planlanmıştır. Fakat söz konusu belediyeler çoğu kazada oluşturulamamıştır (Ortaylı, 1978: 19; Çiçek, 2014: 58). 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile belediye örgütü, vilayet idaresi içinde yönetsel bir varlığa sahiptir (Ortaylı, 1974: 170).

İlk anayasamız olan Kanuni Esasi (1876) yürürlüğe girdiğinde kamu yönetiminde, taşra teşkilatlanmasında eyalet sisteminden vazgeçilerek vilayet sistemine geçilmiştir. Merkezi yönetimin idaresindeki en büyük birim olan vilayetin alt birimleri liva (sancak), kaza, nahiye ve köylerdir. Yerinden yönetim çevrelerinin temel taşını oluşturan birimler ise belediye, nahiye, mahalle, vilayet idare meclisi ve köy (muhtarlık) yönetimleridir. Başlangıçta merkezi yönetimin atadığı yöneticilerin görev yaptığı bu birimlerde gün geçtikçe seçimle gelen üyeler ve yöneticiler öne çıkacak; kurumların özerklikleri güçlenecek ve tüzel kişilik kazanacaklardır (Uygun, 2015: 4).

Kanuni Esasi'de yerel yönetimlerle ilgili belediye hizmetleri İstanbul'da ve taşrada seçimle oluşturulacak belediye meclisleri ile yönetileceği ve bu meclislerin oluşum ve özel yasalarla belirleneceği (madde 112) ve illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre görüleceği ifade edilmiştir (madde 108).

1876 Anayasa'sı ise hem İstanbul'da, hem de taşrada kurulacak belediye meclislerinin seçimle işbaşına gelerek yönetilmesini, kuruluş ve görevlerinin ve meclis üyelerinin seçim

şeklinin de yasal olarak belirtilmesini kararlaştırılmıştı. 1876 yılında oluşturulan Vilayet Belediye Kanunu'na göre ise her kasaba ve şehirde birer belediye teşkilatlanması oluşturulması öngörülmüştü. Bu yasayla taşrada oluşturulacak her belediyenin başkanı, belediye meclisi ve Cemiyet-i Belediye olmak üzere üç organı olması planlanmıştır. Belediye meclisi vatandaşlarca seçilmiş üyelerden oluşacak, belediye başkanı ise belediye meclisi üyeleri arasından hükümet tarafından atanacaktı. Cemiyet-i Belediye organı da Mahalli İdare Meclisi ile Belediye Meclisinden oluşturulacaktı (Aytaç, 1998: 24).

Daha sonra yayınlanan 13 Mart 1913'te yayımlanan İdare-İ Umumiye-İ Vilayet Kanunu Muvakkatı'nda vilayetlerin tüzel icra karar alma yetkisi ve ayrı bir mal varlığına sahip olması şeklindeki yerel yönetimlerle ilgili temel prensipler kabul edilmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014 72).

Milli Mücadele döneminde olağanüstü koşullarda hazırlanan 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu'nda güçler birliği prensibi sistemini özümsemiş olan 1921 Anayasası yönetim anlayışı olarak yerinden yönetim gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Tüm olumsuzluklara karşın 1921 Anayasası merkeziyetçi bir yapı öngören Osmanlı yerel yönetim anlayışından çok daha ileri bir yapı oluşturmuştur. Böylece, özerklik bakımından en ileri düzenleme olmuştur (Özer ve Akçakaya, 2014: 74-75).

2.3.2. Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Yerel Yönetimler

Osmanlı'daki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle birlikte farklılaşmadan aynen devam etmiştir. Katılım yerel yönetimlerde ulusal düzeydekinden daha yoğun ve doğrudandır. Demokrasinin ana öğeleri olan vatandaş katılımı, çoğunluk prensibi ve seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlerin yerel yönetimlerde hayata geçirilmesi daha kolaydır. Fakat, Cumhuriyet döneminde merkezi yönetim, yerel yönetimleri demokrasinin ülkede yerleşmesini sağlayacak halka en yakın kurumlar olarak görmek yerine,

merkezi yönetimin politikalarına yardımcı ve destek verici kuruluşlar olarak görmüştür. Cumhuriyetin ilanından beri devletin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girebilir fikriyle yerel yönetimlere yönetsel ve mali özerklik vermekte her zaman temkinli davranılmıştır (Koçak ve Ekşi 2010: 299).

Teşkilatı Esasiye Kanunu yerel yönetimleri Kanuni Esasiden farklı bir şekilde ele alarak iller ve bucaklar özerk bir statü sağlamış ve tüzel kişilikler tanımıştır. Tüzel kişiliği; il meclisi, il yönetim kurulu, il başkanı olmak üzere üç organı bulunan (madde 13) meclis karar organı; il başkanı ile yönetim kurulu, yürütme organı olan ve ayrıca ilde devletin genel işlerinin yanında yerel işler arasında bir anlaşmazlık çıktığı zaman duruma müdahale eden TBMM temsilcisi vekili olmak üzere bir vali bulunmaktadır. Teşkilatı Esasiye göre tüzel kişiliğe sahip olan bucak yönetimi; bucak meclisi, bucak yönetim kurulu ve bucak müdüründen oluşmaktadır. Fakat Teşkilatı Esasiye' nin öngördüğü yenilikler uygulama alanı bulamamıştır.

Cumhuriyet Dönemi yerel yönetimler bakımından yeni bir dönem olsa da Osmanlı'daki siyasal yapısını belirli bir süre sürdürülmüştür. Cumhuriyetin kuruluşundan 1980'li yıllara kadar çıkarılan çoğu kanun ve düzenlemeye rağmen yerel yönetimlerin Merkezi idareye bağımlılıklarını sürdürdükleri gözlenmektedir (Özer ve Akçakaya, 2014: 52).

1924 Anayasası 90. maddesinde yerel yönetimleri düzenleyerek iller; şehir, kasaba ve köyler tüzel kişiliği haiz olduğu hükmü getirilmiştir. 1924 Anayasasına göre 4 yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Ancak pratikte il ve kasaba belediyeleri için ayrı ayrı düzenleme yapılmadığı ve 3. tip yerel yönetim idare birimi uygulandığı görülmektedir. 1924 Anayasası'nda mahalli yerinden yönetim kuruluşları yanında hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına da yer verilmiştir. Cumhuriyet Dönemi'nde 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu

yerel yönetimler konusunda bir ilktir fakat kanunun mali ayağı eksiktir (Özer ve Akçakaya, 2014: 76).

1930'da, Temmuz 2005 yılına değin yürürlükte kalan 1580 Sayılı “Belediye Kanunu” kabul edilmiştir. Belediyeler için geniş bir görev alanı çizen bu kanun, 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile beraber devletin ekonomideki rolünün artırmasına neden oldu. Ayrıca kanun, İstanbul ve Ankara için farklı kanunların uygulanmasına son vererek, belediyeler arasında eşitlik sağlanmasını hedefledi. Bunun yanında, İstanbul Valisi'nin bu görevi yanında belediye başkanlığını da yürütmesi ve Ankara Belediye Başkanı seçilmesinin İçişleri Bakanlığına verilmesi gibi istisnalar yer alıyordu (Koçak ve Ekşi, 2010: 299).

1930 tarihli ilk Belediye Kanunu, esas olarak merkezi hükümetin yerel kamu hizmetlerini sağlama sorumluluğuna ek olarak algılanan bir yerel yönetim sistemi haline geldi (Bayraktar ve Tansug, 2010: 220). Belediye Kanunu, Cumhuriyetin ilanından planlı kalkınma dönemine değin olan süreçte yerel yönetimlere yönelik en kapsamlı düzenlemeyi içermektedir (Emini, 2009: 33).

1580 sayılı kanunla yerel yönetimlerin merkezi hükümetin sıkı kontrolü altına alındığı ve yerel kamu kaynakları olarak görüldüğü ifade edilebilir (Bayraktar ve Tansug, 2010: 220).

1929 Dünya ekonomik krizi ile beraber, para arzındaki darlık, özel ticari bankaların kredi maliyetlerini arttırması, zaten zorda olan yerel altyapı finansmanını oldukça zora sokmuştur. Bunun neticesinde, Atatürk'ün talimatıyla 1933 yılında 2301 sayılı Kanunla “Belediyeler Bankası” kurulmuştur. Belediyeler Bankası, bazı değişikliklerle 1945'te İller Bankası ismini almıştır (Kestane, 1996: 26).

1961 Anayasası yerinden yönetime, 1924 Anayasası'ndan daha da geniş olarak yer vermiştir. 1961 Anayasası 110. 116. ve 55. maddelerde mahalli idareler ilgili düzenlemeleri

yapmıştır.1961 Anayasası ile ilgili bir başka yenilik ise seçilmiş organlara ilişkin teminat teşkil edecek bir hükme yer vermiş olmasıdır. Yerel idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlaması öngörülmüş görev ayrılığı prensibi terk edilerek idarenin bütünlüğü prensibi kabul edilmiştir. Yerinden yönetim ilkesini Anayasal güvenceye alan 1961 Anayasası; yerel yönetimleri il, belediye ve köy olarak sınırlamış ve yerel yönetimleri hizmet bakımından ise bazılarının ismini net bir ifadeyle sayarak onları Anayasal güvenceden faydalandırmıştır.

1970-1980’li yıllardan sonra kentleşmenin yoğun şekilde yaşanması sebebiyle yerel yönetimlerde değişim istekleri gündemdedir fakat 1980’ lere gelinceye dek ciddi bir dönüşüm olmamıştır (Özer ve Akçakaya, 2014: 78). Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren diğer bir gelişme 1978’de kurulan fakat bir sene sonra kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığıdır (Emini, 2009: 34).

1980 askeri darbesini izleyen neoliberal dönüş ve 1983 yılında Anavatan Partisi’nin iktidara gelmesi, kamu hizmetlerinin bir kez daha özel sektör tarafından dünya çapında egemen ideoloji haline gelen neoliberalizme göre verildiği anlamına geliyordu (Bayraktar ve Tansug, 2010: 220).

1982 Anayasası ile devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü korumak ve geliştirmek ve pekiştirmek için bununla birlikte devleti merkeziyetçi bir yapıya kavuşturmak için merkeziyetçi yapı güçlendirilmeye çalışılmıştır. 1982 Anayasası idareyi bütün olarak ele almış, idare başlığı altında merkezi idare ve yerel yönetimler düzenlenmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014: 78). 1982 Anayasası’nın ise 123. ve 127. maddeleri ile mahalli idareler düzenlenmiştir. Mahalli idareleri en yeni şekilde düzenleyen anayasadır (Bayraktar, 2014: 17).

1982 Anayasası da yerel yönetimleri 1961 Anayasası ile aynı doğrultuda düzenlemiştir. 127. Maddede yer bakımından yerel yönetimler açık ve net bir biçimde belirtmemiştir. Fakat “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek*

ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş kamu tüzel kişileridir” hkm ile yerel yönetimlerin il özel idare, belediye ve köy olduğu belirtilmiştir. Ayrıca 127. Maddede Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hkm ile büyükşehir belediyesi ve alt belediyeler şeklinde yeni yönetim şekillerinin oluşturulabileceğine yer verilmiştir. 1982 Anayasası döneminde yapılan en önemli yenilik 1984yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile oluşturulan büyükşehir belediyeleridir.

Yerel yönetimler alanında yapılan önemli diğer düzenlemeler içinde belediye gelirlerinde artış öngören yasal değişiklikler ve 1987 tarihli 3360 sayılı İl zel İdaresi kanunu sayılabilir. Belediyelerle ilgili 2004’ te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş fakat kanun şekil olarak anayasaya aykırı olması nedeniyle iptal edilmiştir. Benzer düzenlemeler 2005 yılında 5393 sayılı kanunla kabul edilmiştir (Bilgiç, 2007: 101-102).

1982 Anayasası “idare” kenar başlığıyla 123-137. maddeleri arasında merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisini ilgilendiren; idarenin bütünlüğü, merkezden yönetim, yerinden yönetim, idari vesayet ilkeleri sıralanmaktadır. Ayrıca ilgili maddelerden yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel yönetimlerin demokratik değerlere göre kurulması ilkeleri de çıkarılabilmektedir. 127. Madde uyarınca mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları da kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

1984’te, başta İstanbul olmak üzere, büyük kentlerin sorunlarını çözmek için Büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlanmıştır. 3030 sayılı kanun önce İstanbul, Ankara ve İzmir’i kapsamaktayken, ileriki yıllarda diğer büyük kentler de Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamına dâhil edilmiştir. 2004 yılında kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu’ nunda ise en son 2012’ de yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesinin alanı genişlemiş ve

bugün itibari ile büyükşehir belediyesinin sayısı 30' a çıkmıştır. Bununla birlikte 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 1987 tarih ve 3360 sayılı kanunu ilga ederek yürürlüğe girmiştir. Bugün itibari ile Türkiye' de il özel idaresi sayısı ise 51'dir (Erincik, 2018: 36).

Kanunun zamanla ihtiyaçlara cevap verememesiyle kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması reformu çerçevesinde, il özel idarelerine işlerlik kazandırmak maksadıyla 2005 yılında yürürlüğe 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu girmiştir. Yapılan bu düzenleme ile yerinden yönetim ilkesine işlerlik kazandırılması, yerel halkın katılımının güçlendirilmesi, yerel sorunların mahallinde çözümlenmesi ve il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının yerinde karşılanması amaçlanmıştır. 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı “On dört İlde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” gereği bazı iller büyükşehir statüsüne dönüştürülmüş ve bu illerde il özel idare yönetimi kaldırılarak, il özel idareleri sayısı 51' e düşürülmüştür. İl özel idarelerin sorumluluk ve yetkileri büyük ölçüde büyükşehir belediyelerine geçmiştir (Erincik, 2018: 39).

Günümüze kadar birçok aşama geçiren belediyecilik, 1980'den sonra ekonomide atılan serbestleşme adımlarıyla eşgüdümlü olarak dünyada yaşanan hızlı gelişmelerden etkilenmiştir. Özellikle 2000'li yıllardan sonra teknolojiideki gelişmeler, ulaşım ve iletişimin ucuz ve kolay erişilebilirliğin artışı, ekonomik gelişmeler, bilgi toplumunun oluşması belediyecilikte yeni bir anlayışa geçişi hazırlamıştır. Belediyeler artık; halkın sosyal ve kültürel imkanlara sahip olmasından, sağlık ve eğitim ihtiyaçlarının karşılanmasına, bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesine, kadın ve çocukların sorun ve ihtiyaçlarına, kentlerin yenilenmesine kadar birçok çeşitli alanda etkin olmaktadır (Karabulak, 2013: 1-2).

Yerel yönetimler reformu altında büyükşehirler için geliştirilen düzenlemelerle, kentleşme ve sanayileşme ile beraber sorunları artan ve yapıları değişime uğrayan büyük

kentler için örgütlenme bakımından yeni bir sistem yaratmıştır. Bunun yanı sıra hizmetlerde yerel ihtiyaçları gözeten ve yerel halkın yönetime katılımını güçlendiren yapıların etkinliğinin artması sağlanmıştır (Erincik, 2018: 48).

2.4.Yeni Kamu İşletmeciliği’ nin Yerel Hizmetlere Yansıması

Dünya üzerinde meydana gelen teknolojik gelişmeler ve özel sektörün hissedilir etkisi devletlerin kamu yönetimlerini geliştirerek değişen çevreye adapte olmasını zorunlu kılmıştır. Küreselleşmeyle beraber meydana gelen teknolojik gelişmeler toplumun gereksinimleriyle beklentilerini çerçevesinde farklılaştırılabilir değişim yaşanmıştır. Bu farklılaşmanın sonrasında gelen zorunlu değişim devleti de etkisi altına almış, devletin geleneksel yapısı modern gereksinimlere cevap veremez duruma gelmiştir. Bu nedenle geleneksel kamu yönetimi sistemine muadili olarak yeni yapılanma modeli ortaya çıkmıştır (Arslan, 2010: 22).

“Yerelleşme” vurgusu kişiyi devlet karşısında özgürleştirirken, devletin işlevlerini ise sınırlandırmayı ifade etmektedir. Bu noktada merkezi yönetimlerin ağırlığı, kişisel girişimlerin başarısız olduğu durumlarda hissedilecektir (Tortop vd, 2012: 391).

Yerelleşme, merkezi yönetimin görev yükünü hafifleterek temel faaliyet alanlarına odaklanabilmesi için fırsat oluşturmaktadır. Fakat bu süreç merkezi yönetim tarafından etkili şekilde yönetilememesi halinde merkezi yönetimin mali konulardaki etkisinin azalmasına ve hatta yok olmasına neden olabilecektir. Benzer bir şekilde yerel yönetimlerin uygulamalarının merkezi yönetimlerce olması gerektiği gibi düzenlenememesi neticesinde bölgelerin kendi aralarında gelişmişlik düzeylerinde farklılıklar ortaya çıkacaktır. Bu olumsuzlukların oluşmaması amacıyla devletin her faaliyet için farklı farklı tedbirler alması, kaidelerini net bir şekilde ifade etmesi ve sorumluluklarının önceden saptanması gerekmektedir (Tortop vd, 2012: 392).

Yerelleşme düşüncesi; çoklu yönetim, katılımcılık ve etnik farklılıkların bilinmesi açısından ulusallıktan ayrılmaktadır. 1970’lerde başlayan ulus devletlerin küreselleşen dünya önünde etkinliğini kaybetmeye başlaması neticesinde neo-liberal politikalar devletlerin konusu olmaya başlamıştır. Bunun neticesinde liberalizmin dayandığı temel ilkeleri oluşturan bireylerin hakları ve özgürlükleri öncelikli hale gelmiştir. Devletlerin politikalarını oluştururken dünyanın geçirmiş olduğu bu değişime adapte olabilme süreçlerinde kişi hak ve özgürlüklerini dikkate alan faaliyetler de önem kazanmıştır. Bu faaliyetlerde halkın ihtiyaç ve istekleri devletin aşırı merkeziyetçi yapısının önüne geçilmek istenmiş, yönetimde daha çok adem-i merkeziyetçi düşüncenin etkin olması hedeflenmiştir. Bahsedilen bu ideal için yönetimde yerelleşme ve yerelin de güçlendirilmesi zaruridir (Çelik, 2010: 159).

Küreselleşme-yerelleşme ilkeleri çerçevesinde, katılımcılık, çoğulculuk, yerellik, saydamlık ve demokratikleşme eğilimleri öne çıkmış ve bununla birlikte yerel yönetimler, hem demokratik bir yönetim olması hem de etkin ve verimli hizmet sunumuyla gün geçtikçe daha çok önem kazanmıştır (Ökmen, Baştan, Yılmaz, 2004: 73-74). Yeni sağ düşüncenin bir ürünü olan YKİ anlayışı çerçevesinde yerele daha fazla önem verilmeye başlanmıştır (Ateş, 2009: iii).

Yerel yönetimler, gittikçe hızlanan, yaygın hale gelen katılım ve yerelleşme yönelimlerinin en önemli yansıma alanlarından ve yapılanmanın yoğunlaştığı birimlerden birisidir. 1980’li yıllarda küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği YKİ anlayışı yerel yönetimlerde köklü bir dönüşümün aracı olmuştur (Erincik, 2018: 50). YKİ anlayışı yerel hizmetlerin sunumunda kökünden ve büyük değişikliklere neden olması neticesinde belediyeler, subsidiarite ilkesi çerçevesinde, kamu hizmetlerini yerine getirirken bizzat kendileri sunmak yerine mümkünse gönüllü kuruluşlara ya da özel sektöre devretmekte, mümkün olmadığında kendileri hizmet sunmaktadır. Böylelikle önceleri merkezî yönetimlerin yerine getirdiği çöp, park, mezbaha ve benzeri çoğu hizmet yerel yönetimlerce sunulur hale

gelmiştir. Bunun da sonucu olarak merkezî yönetimler adalet, güvenlik ve diplomasi hizmetlerine odaklanmaya başlamıştır. Yerel yönetimler idari ve malî bakımdan daha güçlü ve daha özerktir. Hizmetlerin sunumunda merkezîleşme giderek azalmakta, merkezî idare tarafından sunulan kamu hizmetlerinin bir bölümü gün geçtikçe yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmaktadır. Bunun yanı sıra hizmet sunum mekanizması içine dâhil edilen piyasa aktörlerinin yerel kamu hizmetlerinde kaynakların daha etkin kullanımını beraberinde getirdiği düşünülmektedir (Kurun, 2017: 101-102).

‘Dümen tutan devlet’ düşüncesinin sonucu olarak ulusal düzeyden belediyelere kadar kamu görevlileri tüketicilerin isteklerini yerine getirmekten ziyade onlarla aralarında işbirliği odaklı ilişkiler kurmaya çalışmışlardır (Bayrakçı, 2017: 300).

YKİ anlayışı çerçevesinde, geliştirilen piyasa öncelikli sistem sonucunda kamu sektörünün de özel sektör gibi hareket edebileceği esnek örgüt yapılı, saydam, hesap veren, şeffaf bir yapıda olması temel prensip olarak belirlenmiştir. Bu prensiplerden biri de hizmette halka yakınlıktır. Yerel yönetimler, hizmetin halka en yakın birimin götürülmesi noktasında en iyi uygulama alanıdır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin geliştirilmesi YKİ anlayışına göre hayatidir. Ayrıca Belli, YKİ’ nin temel özelliklerinin en iyi uygulanacağı alanı da yerel yönetimler olduğunu belirtmektedir (Belli, 2017: 115). YKİ anlayışının çeşitli etkileri sonucunda geleneksel kamu yönetimi anlayışı devrimsel bir dönüşüm yaşamıştır. Geleneksel kamu yönetiminin yerel hizmetlerin sunumundaki demokratiklikten ve liberallikten uzak etkileri YKİ kuramı ile birlikte yaklaşık olarak son 30 yılda büyük oranda giderilmiştir. Böylelikle yerel kamu hizmetleri günümüzde eskisinden daha da verimli, etkin, çeşitli, arzu kolay, demokratik ve halkın taleplerine yönelik hassas hale gelmiştir (Kurun, 2017:102).

Demokratik bir yerel yönetim, özerk olmalı halkın yönetimine katılımına hakkında yönetimde açık ve şeffaf olmalıdır (Bayrakçı, 2014: 21).

İdare tarafından kamu hizmetlerinin üretilmesi sürecinde yapısal, işlevsel ve bürokratik problemler nedeniyle verimsiz hizmet sunumu, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin artışına neden olmuştur. Küreselleşme süreci de bu fikri destekleyen birçok iddiayı öne sürmüştür (Göküş, 2010: 2013).

1980'lerden günümüze, yerel hizmetler sunumunda, belediyeler ile özel sektör etkileşimi ve belediyelerin şirket kurma yönelimleri artmıştır. Özellikle 2000 sonrasında, Anadolu şehirlerindeki önde gelen büyükşehir belediyeleri de dahil olmak üzere, bu şirketlerin sayısı yükselmiştir. Bu şirketler büyükşehir belediyelerinin uygulama alanlarını genişletmiş, bunun yanı sıra onlara yerelin daha önemli hale geldiği ve merkezi otoritenin toplum ve ekonomi üzerindeki tesirini artırmaya çalıştığı ve başarılı olduğu bir ortamda ekonomik alanda daha fazla serbestlik ve güç sağlamıştır (Hacıosmanoğlu, 2015: iv).

Çeşitli hizmet sektörlerinde yerel yönetimler de işletmeler kadar modern pazarlamanın araştırma teknik ve stratejilerini kullanarak avantajlar sağlayabilir (İnci ve Bostancı, 2018: 192).

Günümüzde YKİ kuramının önemli örneklerinden biri olarak, belediyelerin belediye şirketleri aracılığı ile hizmet ve mal üretimine yönelmeleri gösterilebilir. Bu kapsamda belediye şirketleri aracılığıyla hizmet sunumunu, kamunun hizmet vermesinde kullanılan yeni yöntemlerden biridir. Belediye şirketleri, YKİ kuramının, müşteriye esas alma (bürokrasi yerine müşterinin ihtiyaçlarını giderme), kâr elde etme (harcamak yerine kazanma), yöneticilere yetki verme ve esneklik tanıma gibi ilkelerine uygun bir araç olarak görülmektedir (Demirbaş vd. 2017: 151).

Bu yaklaşımda esas alınan kamu hizmetlerinin olabildiğince yerel yönetimler tarafından sunulması ve kamu hizmetlerini Weberci bürokratik kurumların tekeldiliğinden

kurtarıp pazar stratejileri kullanılarak özel sektörle beraber sunulması amaçlanmaktadır (Altın, 2013: 111).

Yerel yönetimlerin hizmet sunumu dört ilke etrafında toplanılabilir:

2.4.1. Hizmette Yerellik (Subsidiarite)

Kamu hizmetlerinin sunumunda, yerel yönetimlerin yetkilerini koruyup, özerk yönetimin garantörlüğünü “yerellik ilkesi” üstlenmektedir. Diğer bir yandan da hizmet sunumunda piyasa koşulları altında rekabeti teşvik ederek arttırmaktadır. Hizmetler sunulacak bölgeye yakın olmasından dolayı daha verimli şekilde kullanılmaktadır (Yıldırım, 2014: 135). Kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından sunulmasının olumlu özelliklerinin yanında olumsuz özellikleri de vardır. Yerel yönetimler arasında mali kapasitelerinden dolayı farklılaşmalar olacaktır. Bölgesel kalkınmalar noktasında bölgeler arasında ciddi farklılıklar olacaktır. Bir diğer sebep ise hizmetlerin yerelleşmesiyle yerel yöneticilerin aşırı güçlenmesi dolayısıyla adaletsizlik ortaya çıkabilme ihtimalidir (Sezer ve Vural, 2010: 211).

Kamu hizmet sunumunda yerel yönetimlerde yerellik ilkesinin etkili olduğu bazı işlevleri bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunulması noktasında yerellik ilkesi, yerel yönetimlerin yetkilerini muhafaza etmekte ve özerk yönetim teminatının güçlendirilmesine fayda sağlamanın yanında, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde piyasa erklerini dahil ederek rekabeti teşvik etmektedir. Ayrıca yerellik ilkesi, yetki paylaşımının rasyonel düzenlemesini yaparak hizmetlerin başarılı ve verimli olarak sunulmasını sağlamaktadır (Yıldırım, 2014: 135; Marşap, 2008: 60). Yerellik ilkesi Keleş’e göre (1995: 5), devlet erkini sınırlandırmaya çalışmaktadır. Bu bakımdan ilke, devlet mekanizmasının giderek hantallaşıp verimsizleşmesi önünde anayasal bir engel ihtiva etmektedir (Yıldırım, 2014: 132).

2.4.2. Vatandaş Odaklılık ve Katılımcılık İlkesi

Geleneksel kamu yönetimi kuramının daha çok hizmeti daha fazla vatandaşa tek tip şekilde, şeffaflık, verimlilik ve etkinliğe çok vurgu yapmadan sunma düşüncesi yerine daha yüksek özellikte, vatandaşların taleplerine göre çeşitlenmiş, parçacıklaşmış hizmetleri yalnızca talep edenlere, şeffaf, etkin ve verimli olarak sunmaya odaklanan bir görüş gelmiştir (Kurun, 2017: 101-102). Geleneksel kamu yönetimi kuramına hakim bürokrasi modeli olan Weberci bürokrasi, kamu hizmetlerinin hayata geçirilmesinde sıradanlık, nicelik, kuralcılık gibi dinamikleri önemsemiştir. YKİ anlayışı ise bu dinamiklerin vatandaş odaklı olmadıklarını, devlet–vatandaş arası ilişkiyi güçlendirmeye önem vermediklerini söylemekte ve kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşların katılımının önemine değinmektedir. Bu sebeple YKİ anlayışı, müşteri/vatandaş odaklı bir yönetim modeli meydana getirmekte ve kamu hizmetlerinin böyle bir yönetim tarafından hayata geçirilmesinin daha demokratik ve verimliliği arttırıcı olduğu düşünülmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında hizmetlerde tekdüzelik, kuralcılık gibi unsurlara vurgu yapılmıştır. YKİ anlayışı ise geleneksel tarzı eleştirerek bu tarzın hizmetlerde vatandaş odaklı olmadığını tespit etmektedir. YKİ’ ye göre hizmetlerde vatandaş dikkate alarak sunum yapmanın hem demokrasiyi hem de kaliteyi arttıracağı görüşünü benimsemektedir. Katılım ilkesini sağlamak için de e-belediyecilik hizmetleri gibi bilişim teknolojilerinden vatandaşların yararlandırılması ve böylece onların kamu kurumuyla irtibatlarının güçlendirilmesi gerekmektedir (Sezer, 2008: 161). Vatandaş odaklılık ve katılım ilkesinin bir sonucu olarak yerel yönetim ve merkezi yönetimlerin daha saydam, hesap verebilen yapılara dönüştürülmesi hedeflenmektedir (Balcı, 2005: 26). Kamu yönetiminde yürütülen hizmetler, kullanılan yetki ve kaynaklar, kamu yöneticilerinin daha hesap verebilir olmalıdır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011; 20).

2.4.3. Alternatif Hizmet Sunum Yöntemleri

Kamu hizmetlerini üç temel alana bölmek mümkündür (Nohutçu ve Ateş, 2006: 271-272):

- 1) Yalnızca devletin yürütebileceği güvenlik ve adalet hizmetleridir. Bunlar ne sivil toplum kuruluşlarına ne de özel sektöre bırakılabilecek hizmetler,
- 2) Özel sektör tarafından sağlanabilir ancak devletin düzenleyici ve denetleyici bir rol almaları gerekir yarı kamusal mal niteliğindeki eğitim ve sağlık gibi hizmet alanları,
- 3) Yalnız özel sektör ve gönüllü kuruluşlara bırakılacak mal ve hizmetlerin üretimi.

2.4.4. Toplam Kalite Yönetimi ve E-Belediyecilik

Yerel kamu hizmetlerinin nitelik ve kalite olarak artması için belediyeler tekelliliği yok ederek rekabet kültürünü arttırmalı, hizmetlere daha rahat bir şekilde erişim imkânı sağlamalı, girdilere değil çıktılara odaklanarak yalnız harcamayı değil aynı zamanda hangi yollarla gelir edebileceği üzerinde durmalıdır (Sezer, 2008: 166).

E-belediyecilikle beraber kamu hizmetleriyle alakalı ilanlar, hızlı, çok daha ucuz bir şekilde vatandaşla ulaştırılabilmekte, elektronik para transferi yapabilmekte böylelikle de katılımcılık ve şeffaflığın artması sağlanmaktadır. Otomatik çağrı merkezleriyle halkla idarenin bütünleşmesi sağlanmış ve böylelikle vatandaşın problemleriyle alakalı cevaplar onlara çok daha hızlı bir şekilde vatandaşla ulaştırılmış olur (Balcı, 2005: 25). Yerel hizmet sunumunda teknoloji kullanımının artması, denetimleri de kolaylaştırmış ve bununla birlikte hizmet sunumunda şeffaflık da artırmıştır (Kurun, 2017: 102).

2.4.5. Halkla İlişkilere Yapılan Vurgu

Yerel yönetimler, kamu hizmeti sunumuna yönelik birtakım halkla ilişkiler hedefleri belirlenmiştir. Bu çerçevede başta yerel yönetimin kimliğini ve kurumsal benliğini süreç içinde oluşturmak ve bunu halka aktarmak önem arz eder. Belediyelerin kendi politikaları, hizmetleri ve kararları konusunda halkı bilgilendirmeleri mühimdir. Belediyeler, karar alma süreçlerinde halkı bu sürecin içine dahil etmeye çabalamalıdır. Ayrıca devam eden hizmetlere ilişkin halktan geri bildirim alınması önemlidir. Bu sebeple; halkla oluşturulmuş olan iletişim kanalları her daim açık tutularak; örneğin çeşitli sosyal medya hesapları, telefon ve internet yolu ile yerel kamusal hizmetler ile ilgili her daim geri bildirim alınmaya çalışılmalıdır. Ayrıca posterler, broşürler, dergi ve gazete, yerel radyolar ve sosyal aktiviteler, tiyatro ve halk oyunları, gezici sergi, sempozyum, konferans ve seminerler yapılmalıdır. Bu şekilde vatandaşların belediyeyi sahiplenmeleri de arttırılabilir (Yaymoğlu, 2005: 48-50).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE ÜLKE İNCELEMELERİ

Geleneksel kamu yönetimin temellerini atan; Weber, Wilson ve Taylor'un yönetime dair düşünceleri, 20. Yüzyılın ortalarından itibaren sorgulanıp ve eleştirilmeye başlanmıştır. Piyasa odaklı bir kamu işletmeciliği düşüncesine doğru bir evrimle başlamıştır. 1960'lardan sonra, bazı reformlar hayata geçmiş ve bunlar öncelikli olarak batılı devletler tarafından hayata geçirilmiştir (Kofoğlu, 2018: 82).

Teknolojik ve bilimsel anlamda da ciddi gelişmeler yaşanması, yönetim alanındaki reformları etkilemiştir. Bu reform hareketlerinin çıkış noktası öncelikle ABD ve İngiltere olmuştur (Kofoğlu, 2018: 1). Bununla birlikte ABD ve İngiltere, yönetim alanındaki dönüşüm hareketlerinin çıkış noktasıdır. Almanya, İngiltere, ABD gibi ülkelerde farklı yerel yönetim sistemleri vardır. Ülkelere göre farklılaşan yerel yönetim mekanizmaları olmasına rağmen, benzer kamu hizmetlerini sunmakla görevli olma hususunda birbirlerine benzemektedirler. Bu doğrultuda bir ülkedeki devlet geleneği, devlet sistemi ve demokrasi anlayışı yerel yönetim sistemlerinde belirleyici role sahip olduğu ifade edilebilir (Arslan, 2018: 2871).

Farklı ülkelerde, farklı hızlarda, farklı zamanlarda ve farklı kapsamlarda gerçekleşen YKİ reformlarında ise, İngiltere ilkler arasındayken, Kıta Avrupa'sında yer alan bazı ülkeler, özellikle de güney ülkeleri, Orta Avrupa ve Doğu Avrupa ülkelerinin bu değişime diğer ülkelere nazaran daha yavaş uyum sağladığı görülmektedir. Tüm ülkelerde YKİ reformları gereklilik, idari kapasite ve isteklilik gibi faktörlerin çeşitli kombinasyonlarından oluşmaktadır (Demir, 2018: 11).

Demokratikleşme, yerel özerklik, şeffaflık, hizmetlerde yerel yurttaş odaklı, katılımcı, etkin ve verimli hizmet anlayışının artan önemine binaen yerel yönetimlerin değişen rolü etrafında incelenmesi gereken en önemli coğrafya Batı Avrupa merkezli, Avrupa Birliği ülkeleri olduğu ileri sürülmektedir (Arslan, 2018: 2871).

İngiltere, köklü idari ve siyasi geleneklere ve uzun bir yerel yönetim geçmişine sahiptir. ABD ise yerel yönetimler bakımından güçlü demokratik yapısı ve hizmet sunumu açısından dünyada en önemli yerel yönetim örneklerindendir. Bununla birlikte ABD ve İngiltere, yönetim alanındaki dönüşüm hareketlerinin çıkış noktasıdır. YKİ' nin ilk ve en önemli savunucularından olup İngiltere'den daha önce kamudan özel sektöre devredilmelerin görülmesi ve güçlü yerel yönetimlere sahip olması nedeniyle Yeni Zelanda, yerel yönetim ve YKİ açısından önem arz etmektedir. Bu nedenlerle birlikte İngiltere'nin yönetim alanındaki reformların çıkış noktası olarak görülmesi, Almanya'nın özerk ve güçlü yerel yönetimlere sahip olması ve Azerbaycan'nın uzunca bir dönem katı otoriter ve bürokratik bir rejimin egemen olduğu Sovyet sistemi ile idare edilip bağımsızlığını görece geç kazanması ve yönetim alanındaki gelişmelerdeki mevcut durumu merak uyandırması nedeniyle araştırma örneklemini olarak seçilen ülkeler arasında yer verilmiştir.

Bu doğrultuda YKİ reformlarının yerele yansımaları Türkiye, İngiltere, Almanya, ABD, Yeni Zelanda, Azerbaycan, İtalya ve İspanya ülkelerinde incelenmesinin ardından karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır.

3.1.Türkiye

Yerel yönetimler, gün geçtikçe çeşitli nedenlerle hizmet yelpazesi genişlemesine rağmen, yeterli mali kaynaklara ve idari özerkliğe sahip olmadığı ileri sürülmektedir. Yeterli mali kaynaklara sahip olmayan ve merkezin ağır vesayeti altında olan yerel yönetim birimleri,

daha etkin hizmet sunabilmek için çeşitli özelleştirme modellerinden yararlanmaktadırlar (Acartürk, 2001: 47). Türkiye’de ilk olarak belediye teşebbüslerinin uygulanması genel bir politika haline dönüşerek kabul görmüştür. Sonrasında ihale etme ve yap-işlet-devret gibi yöntemler ile özel sektöre tümüyle hizmetlerin üretim ve dağıtımının devredilmesi de benimsenmeye başlamıştır (Bayrakcı ve Kahraman, 2017: 299).

Türkiye’de değişen ve çeşitlenen hizmetlerin de etkisiyle özelleştirme uygulamalarına geçişle birlikte kamusal mal ve hizmetler üzerinde anlayış da değişip gelişmektedir (Bayrakcı ve Kahraman, 2017: 300). Avrupa ve dünyadaki örneklerdeki gelişmelerle Türkiye’de kamu hizmeti anlayışındaki değişimler aslında paralellik vardır (Avcı, 2014: 134).

Yerel yönetimler merkezin baskısı ve kaynaklılık nedeniyle hizmet üretmediklerinde, mevcut yapılarıyla en kaliteli ve en çok hizmeti sunabilmek adına çeşitli özelleştirme yöntemlerini kullanmaktadırlar (Acartürk, 2001: 58). Günümüzde belediye bürokrasisiyle direkt mal ve hizmet sunumu yerine idareye organik bağ ile bağlı olan fakat farklı bir tüzel kişilik olarak kurulan belediye şirketleri aracılığı ile üretim ve sunum modeli ön plana çıkmaya başlamıştır. Felsefî temelini YKİ’ den alan bu hizmet sunum şeklinde; vergilerle finansman yerine vatandaşların mal ve hizmet tüketimlerinin karşılığı olarak fiyatlama sistemiyle ödeyecekleri yükümlülükler tercih edilmeye başlanmıştır (Demirbaş vd., 2017: 146).

Belediye şirketlerini hukuki ve idari açıdan inceleyen birtakım çalışmalar bulunmakla birlikte belediye şirketleri, YKİ kapsamında belediye yönetiminin yeni hizmet sunma modeli olarak inceleyen araştırmaların sayısının sınırlı olduğu görülmektedir (Demirbaş vd., 2017: 146).

Özel sektörde kullanılan yöntemlerin kamu yönetimine uyarlanması düşüncesinin de ötesine geçerek YKİ, kamu hizmetini biçimlendiren demokratik ilkeleri de değiştirmektedir.

Bu modelde vatandaşlar müşteri olarak görülmekte, kamu kesimi istihdamında da müşteri merkezli bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır (Demirbaş vd. 2017: 149).

Kamu hizmetlerinin sunulması için 1999 kamu-özel sektör ortaklıklarının anayasa değişikliğine kadar, idari anlaşmalar (en yaygın türü ‘imtiyaz anlaşmalarıdır’) veya idarenin tek taraflı yetkilendirilmesi şeklinde idari hukuka tabi olduğu görülmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisinin 2002’de tek başına iktidara gelmesi sonrası merkezi ve yerel yönetimler bakımından yeni bir reform dönemine girilmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi, hem seçim vaatlerinde hem de hükümet programında, kamu yönetimi ve yerel yönetim reformu yapacağını ifade etmektedir. Ak Parti hükümetinin yerel yönetim reformlarına bakıldığında reform yönelimlerinin 3 önemli özelliği olarak; parçaya karşı bütüncüllük, zihniyet dönüşümü ve süreç yönetimi ve YKİ anlayışı sıralanabilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 115-120). Yapılan çalışmalarda yeni yönetim anlayışının daha çok dikkate alındığı ve yansıtıldığı anlaşılmaktadır (Akçakaya, 2017: 116).

2002’den günümüze Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri, yerel yönetimlerden merkezi yönetimin yerel şubelerine belirli alanlarda kamu hizmetlerinin yönetimi ve sunulmasına ilişkin sorumluluğu aktaran bir dizi yasa geçirmiştir (Bayraktar ve Tansug, 2010: 220).

Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi uğraşları Avrupa Birliği uyum sürecinin de etkileri ile 2004-2005 yılında gerçekleştirilen 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bu kanunlarla yerel yönetimlerin yetki ve görevleri artırılmış merkezi yönetimin vesayet yetkisi kısıtlanmıştır. 2012 yılında yayımlanan 6360 sayılı On üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarındaki belde belediyesi ve köylerin

tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Bununla birlikte hizmetlerin yerine getirilmesinde problem yaşayan belde belediyeleri ve köylerin daha iyi hizmet alması sağlanarak hizmetin etkin ve verimli sunulmaya çalışılmıştır. Bahsi geçen kanunla büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olmuş ayrıca yerel yönetim sisteminde reform niteliğinde değişiklik olmuştur. Büyükşehir sınırlarının genişlemesi ile yetki ve görev anlamında artışlar olmuş ve büyükşehirler güçlendirilmiştir. Ayrıca yasal düzenlemeyle belediye ve il özel idarelerine ayrılan paylar tekrar düzenlenmiş ve büyükşehirler lehine bir dağıtım yapılmıştır (Belli, 2017: 113). YKİ çerçevesinde yapılan çalışmalar ve değişimler yerel yönetimlerin yönetimini ilgilendiren kanunlar ve mevzuatlara mutlak suretle yansımıştır (Kofoglu, 2018: 2).

YKİ' nin gelişmesiyle birlikte birçok ülkede yasal düzenlemeler ile yerel yönetimlerin yetki alanlarını artırmakta ve merkezi yönetimin karşısındaki yerini tekrar düzenlemektedir. Türkiye'de ise bu durum YKİ' nin yerel yönetimler üzerindeki etkisi 2002 yılı sonrasındaki yasal düzenlemelerde belli bir şekilde görülmektedir. 2004-2006 yılları arasındaki yerel yönetim yasalarının amacı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve hizmet aksaklıklarını ortadan kaldırmak olduğu ifade edilmektedir. Özellikle merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi üzerinde değişimler yaşanmıştır. 2012'de büyükşehir belediyelerinde önemli değişiklikler getiren 6360 sayılı Kanun hizmette etkinlik ve verimliliği temel almış olduğu görülmektedir (Belli, 2017: 115).

YKİ modelinin sürdürülmesi ve hatta yoğunlaştırılması, kamu hizmetlerinin yeniden belediyeleştirilmesi ve taban vatandaşlık faaliyetlerinin yeniden canlandırılması yönlerinden bakıldığında, Türkiye'de bazı kamu hizmetlerinin sunumu araştırılmasında YKİ modelinin kamu hizmetleri sunumunun organizasyonu için hala ana referans noktası olduğunu göstermektedir. Belediye ve özel kuruluşların kamu hizmetlerinin, özellikle de genel ekonomik çıkar hizmetlerinin sunumunda giderek artan bir rol oynadıklarını kaydedilmiştir.

Merkezi hükümet, belediyeler için uygun olmayan kentsel altyapı projelerine katıldığı gözlemlenmiştir (Bayraktar ve Tansug, 2010: 229).

Resmi olarak belediyelerin sorumluluğu olan sosyal hizmetler, ister TOKİ gibi merkezi bir ajans, isterse Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları gibi yönetim organları aracılığıyla olsun, merkezi yönetim kontrolü altındadır. Sosyal hizmetlerde, diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi, sosyal hizmetleri belediyeleştirme eğilimi olduğuna dair bir kanıt bulunamamıştır. Bunun aksine, merkezi hükümet bu tür hizmetlerin sunumuna gittikçe daha fazla dahil olmaktadır. Kısacası, Türkiye'de özel kuruluşların genel ekonomik çıkar hizmetleri sunmada önemli bir rol oynamaya devam ederken, merkezi yönetim sosyal hizmetlerin sunumunda önemli bir rol oynamaktadır. Belki daha ilginç olan, muhalefetteki siyasi partilerin alternatif bir strateji sunmamasıdır; iktidarda oldukları şehirlerde aynı teslimat biçimlerini benimserler. Dolayısıyla, YKİ gündemi hakkında henüz genel bir tartışma olmadığı sonucuna varabiliriz, bu da kamu ve sosyal hizmetlerin sağlanması için ana referans noktası olmaya devam etmektedir (Bayraktar ve Tansug, 2010: 230).

Yerel yönetimlerde yaşanan değişimler kapsamında, kanun ve mevzuat değişikliklerinin beraberinde, yerel yönetimlerin görev alanlarının belirlenmesinden ziyade sorumlulukları tek tek belirtilmiştir. Merkezi teşkilatın yerel yönetimler üzerinde ki baskın etkisi az da olsa kırılarak, yerel yönetimlere yeni bir soluk getirmiştir (Kofoğlu, 2018: 138).

Türkiye’ de hizmet sunumunu artan oranda özel sektöre devredilmektedir. Örneğin yerel yönetimler ASKİ, EGO, İSKİ, İETT gibi işletmeler kurarak belediyenin hizmet alanında olan işleri sunmaktadırlar. Bu işletmelerin tüzel kişilikleriyle kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır (Çınar, 2007: 167-168). Bunların yanında kamu hizmetlerini, yalnız özel sektör ve gönüllü kuruluşlara bırakılacak mal ve hizmetlerin üretiminde bahsedilen gönüllü kuruluşlar; vakıflar, dernekler, sendikalar, meslek birlikleri gibi gönüllü kuruluşlar gençlere

istihdam sağlama, insan hakları koruma, sağlık, burs verme gibi hizmetleri sağlamaktadırlar (Ateş ve Nohutçu, 2006: 262-266).

3.2. İngiltere

İngiltere devletinin gerçek adı Birleşik Krallık'tır (United Kingdom). Birleşik Krallık; Galler, İskoçya, Kuzey İrlanda ve İngiltere'den oluşmaktadır. Köklü idari ve siyasi geleneklere sahip İngiltere yerel yönetim birimlerinin geçmişi 1215 Magna Carta'ya kadar uzanmaktadır. Bu da bize İngiltere'nin uzun bir yerel yönetim geçmişine sahip olduğunu göstermektedir. İngiltere'nin yazılı bir anayasasının olmamasından dolayı yerel yönetimlerinin de anayasal bir dayanağı yoktur. Fakat yerel yönetimler yasalarla düzenlenmiştir (Arslan, 2018: 2869). İngiltere'de belediye tüzel kişiliklerinin (municipalcorporations) ilk kez 1835 tarihinde gerçekleştirilen reformlar sırasında kurulduğu görülmektedir (Tosun, 2020: 17). İngiliz- Amerikan geleneğinde yerel yönetim birimlerinde yerel korporasyonlar birincildir (Tosun, 2020: 18).

Üniter ve merkeziyetçi yapının hakim olduğu bir devlet olan İngiltere'de merkezin yerel yönetimlerdeki etkisi oldukça belirgindir. Bunun sonucu olarak, yerel yönetimlerin yalnızca kısıtlı bir alanda yürütmeye dair yetkileri bulunmaktadır (Kocaoğlu vd., 2015; 339). İngiltere'de sosyal devlet anlayışının sonucu olarak merkezi yönetimin politikalarının yerel düzeydeki uygulayıcı kurumları haline gelen yerel yönetimler söz konusudur.

Geleneksel İngiltere yerel yönetim birimleri; County (İl), District (bölge), Townshipya da Parish (köyler) gibi yerel birimlerinden oluşmaktadır. Bunun nedeni olarak da art arda gelen ve bitmemiş reform dalgaları olarak gösterilmektedir (Arslan, 2018: 2872; İnanç vd., 2006). İngiltere yerel yönetim kademeleri arasında görev ve sorumluluk bakımından iş

bölümü dikkat çekmektedir. Kademeler arasında birbirlerini tamamlayıcı yönleri ile iş bölümü hakimdir (Arslan, 2018: 2879).

Merkezileşme-yerelleşme ekseninde merkeziyetçi özelliğe sahip olan İngiltere, hem yönetim alanında bazı yetkilerin; hem de bütçeye ilişkin gelirlerin merkezde toplandığı bir yönetim yapısına sahiptir. Günümüz İngiltere'sinde; sosyal hizmetler, güvenlik, eğitim, sağlık, itfaiye, çevre, tarım, planlama ve ulaşım gibi çeşitli konularda çok sayıda kamusal hizmet yerel yönetim kuruluşlarınca yerine getirilmektedir. Bu yetkilerin çoğunun da uzun bir tarihsel geçmişi bulunmaktadır. İngiltere'deki yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları geniş olmasının bir sonucu olarak yerel yönetim birimlerinin gelir kaynaklarının fazla olduğu da görülmektedir (Arslan, 2018: 2880-2873).

İngiltere'de 'Yeni Sağ' yaklaşımı reform programlarını etkileyerek ve reformların ideolojik temelini oluşturmuştur. Muhafazakâr Parti hükümeti iktidara geldiğinde önceden tasarlanmış bir reform programına sahip değildir. Hedefler zamanla gelişerek, reformun ilk safhasında tasarruf, etkinlik ve kontrol en önemli öğeler olmuştur. 1980'li yılların sonlarından itibaren de piyasa-tipi mekanizmalarla rekabetçi bir ortam oluşturmak, kaliteyi artırmak gibi daha radikal ve kapsamlı değişimler uygulamaya konulmuştur. Bu reform programlarının gerçekleştirilmesinde siyasal kararlılık ve istikrar önemli rol oynamıştır (Sözen, 2002: 139). Thatcher Hükümeti tarafından yerel yönetimlerin iç ve dış yapılarının yeniden düzenlenmesi ile ilgili köklü reformlara ihtiyacı olduğu düşünülerek yapılan çalışmalar Thatcher hükümeti sonrasında da devam ettirilmiştir.

YKİ reformları diğer birçok gelişmiş ülkede olduğu gibi İngiltere'de kamu hizmetlerinin organizasyonu ve yönetimi konusunda büyük bir etkiye sahip olduğu söylenebilir (Sözen, 2002: 157). Bu çerçevede İngiltere'de devlet organlarında şeffaflığı hedefleyen değişiklikler ve özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirilmesiyle devletin

uygulamaları daralmış, kişilerin ekonomideki yerleri güçlenmiş ve ekonomiye katkıları artmıştır. Bu değişiklikler ve özelleştirme uygulamalarının neticesinde, birey ve devlet arasındaki ilişkileri ve kamu hizmetlerinin sorumlularını tümüyle değiştiren yeni bir kamu hizmeti sunma anlayışını ortaya çıkarmıştır (Avcı, 2014: 124-125).

Hizmet sunum anlayışındaki değişimlere paralel olarak düzenlemeler yapan tek ülke İngiltere değildir. Kamu hizmetlerinin sunumunu kamu bürokrasisinden özel kesime devreden düzenlemeleri Yeni Zelanda ve İsveç, İngiltere'den daha önce yapmışlardır. Genellikle kamu hizmeti sunumunun özel kesime devredilmesini içeren YKİ kapsamındaki bu dönüşümde devletin düzenleme ve denetim fonksiyonunun önem kazandığı gerçeği unutulmamalıdır. Devletin kamu hizmetleri alanından büyük oranda çekilerek bireyleri özel kesimin egemen olduğu piyasa ekonomisinin eline bırakması, özellikle ekonomik bakımdan gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı problemlere neden olabilir. Bundan dolayı, etkin denetleme ve müdahale kurumlarının geliştirilmesi önemlidir (Avcı, 2014:125).

İngiltere'de YKİ anlayışı öncesinde yapılan reform çabalarının aksine, YKİ reformları ile kamu hizmetlerinin organizasyonunda ve yönetiminde derin değişiklikler olmuştur. Önceki reform programlarının aksine, YKİ stratejileri sürece de odaklanmış ve yapısal değişikliklerden daha fazla reformu içermektedir (Sözen, 2002:155).

İngiltere yerel yönetimlerinin, 1990 yılından günümüze belirgin bir değişim süreci içinde olduğu ifade edilebilir. Bu süreçte yerel yönetimlerde gözlemlenen yapısal, finansal ve yönetsel değişikliklerde; doğrudan yerel kamu hizmeti verme sorumluluğunun azalırken yerini vatandaş odaklılığı, kaliteli hizmeti hedef alan, özel sektörü, rekabeti, iyi yönetim prensiplerini ve performans ölçümünü benimseyen politika yaklaşımlarının aldığı görülmektedir (Çetin,2010: 147).

Yerel yönetimin rolü daha önce bir sağlayıcı olmasına rağmen, YKİ yaklaşımının uygulanmasından sonra yerel yönetimler nihayetinde bir arabulucu haline gelmiştir (Çetin, 2010: 165).

Muhafazakâr hükümetler iç pazarlar oluşturarak, farklı özelleştirme yöntemleri uygulayarak ve yerel makamların rekabetçi ihale mekanizması aracılığıyla hizmetlerini sözleşme yapmalarını istemişlerdir (Çetin, 2010: 164). İngiltere’de devlet organlarında şeffaflığı hedefleyen düzenlemeler ve özelleştirme uygulamalarının yapılmasıyla devletin faaliyet alanı daralmış, bireylerin ekonomideki yerleri güçlenmiş ve ekonomiye katkıları artmıştır. Bu düzenlemeler ve özelleştirme uygulamalarının neticesinde, birey ve devlet arasındaki ilişkileri ve kamu hizmetlerinin sorumlularını tamamen değiştiren yeni bir kamu hizmeti düşüncesinin ortaya çıktığı söylenebilir (Avcı, 2014: 134).

Kamu yönetimi reformlarının en sık gerçekleştiği ülkelerden biri olarak görülen İngiltere’de yeni kurulan, kaldırılan, birleştirilen veya adı ya da niteliği değiştirilen kamu idarelerine sıklıkla karşılaşılmaktadır (Karasu, 2009; 192).

Kamu yönetiminin piyasa değerleri ile işletme yönetimi ilkelerine uygun olarak yapılandırılması konusunda bazı ülkelerde gerçekleştirilen uygulamaların çok da olumlu sonuçlar vermediğine dair araştırmalar bulunmaktadır (Tosun, 2020: 62)

İngiltere’ye, kamu yönetiminde girişimci kültürünü hakim kılmaya yönelik çalışmaların hedeflenen sonuçlar getirmediği görülmüştür. Yürütülen çalışmalar işlemsel anlamda bazı olumlu katkılar yapmakla beraber, kamu yönetiminin koordinasyon, ortak davranış, işbirliği, süreklilik, kamu çıkarı ve sorumluluk gibi sadece kendisine has olan ve işletme yönetimi prensipleriyle çelişen duyarlılıklarının göz ardı edilmesi sebebiyle daha üst düzeyde karşılıklı bağımlılık ve bütünleşme işlevlerinin zedelendiği vurgulanmaktadır (Tosun, 2020: 62).

YKİ çerçevesinde yapılan reformlara bakıldığında, bazı noktalarda farklı yaklaşımlar sergilese de, İngiltere'nin büyük ölçüde piyasa odaklı yönetime uyum sağladığı görülmektedir.

3.3. Almanya

Almanya'da, yerel yönetimin kamu hizmeti sunumundaki rolü on dokuzuncu yüzyılın sonları ile 1970'lerin başı arasında giderek artmıştır. Bu dönemde devletin artan rolü ve refah devletinin genişlemesi, yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerinin sunumuna artan katılımı ile el ele gitmiştir (Bönler, Libbe and Wollman, 2010: 72).

Nazi döneminde yerel özerk yönetim kısıtlanmış ve belediye girişimleri ile devlet dışı sosyal hizmet sağlayıcıları devlet ve parti kontrolü altına alınmıştır. Kişisel sosyal hizmetler alanındaki değişikliklerin çoğu 1945'ten sonra tersine dönerken, kamu hizmetlerinin sunumundaki bazı gelişmelerin daha kalıcı bir etkisi olmuştur. 1949'dan sonra belediye işletmeleri, uzun süredir tedarikte güçlü rollerini sürdürmüşlerdir. Fransa, İtalya veya İngiltere gibi diğer Batılı ülkelerden farklı olarak, Almanya savaş sonrası dönemde kamu hizmetlerinin kamulaştırılmasını deneyimlememiştir. Yerel düzeyde, yerel makamlar, belediyelerin yeniden inşası için önemli bir araç olarak belediye işletmeleri üzerinde kontrol sahibi olma konusunda istekli oldukları ifade edilmektedir. Ulusal düzeyde, 1960'ların ortalarına kadar Almanya'yı yöneten muhafazakâr-liberal koalisyon, Alman Demokratik Cumhuriyeti örneğini caydırıcı bir faktör olarak göstererek, sosyalleşmeye yönelik tehlikeli bir adımı temsil ettiği için her türlü millileştirmeyi reddetti (Bönler, Libbe and Wollman, 2010: 73).

“Federalizm” ve “özerk yerinden yönetim” ilkeleri kapsamında Almanya kamu yönetimi genel örgütlenmesi; Federal Yönetim (Bundesverwaltung), Eyalet Yönetimleri (Landerverwaltungen), Bölge Yönetimleri (Regierungspraesidien), İlçeler (Kreise), İlçeden

Bağımsız Kentler (Kreisfreistaedte), Belediyeler (Komünen)’den oluşmaktadır (Karaer, 1989: 22; Uzun, 2003: 656’dan akt. Karatepe vd. 2014: 4). Ülkenin kamu yönetimi yapısı; başlıca federal yönetim, eyalet yönetimi ve yerel yönetimler olmak üzere üç başlıkta ele alınabilmektedir (Karatepe vd. 2014: 4). Yerelden-merkeze doğru bir uluslaşma ve devletleşme süreci yaşayan Almanya, merkeziyetçilik ile yerelliğin uyumunu başarılı bir şekilde gerçekleştirmektedir (Bağlı, 2011: 44-48).

Almanya’da yerel yönetim birimleri iki şekilde örgütlenmiştir; ilçeler ve belediyeler. Bunun yanı sıra Almanya’da belediyeler arasında yerel yönetim birlikleri de kurulabilmektedir. Almanya’da eyaletler; yönetim bölgelerine, ilçelere, beldelere ve ilçeden bağımsız kentlere ayrılmaktadır. Almanya’nın 16 (13 eyalet ve 3 büyük serbest kent) eyaletinde toplam; 27 kent, 323 ilçe belediyesi, 116 ilçe belediyelerinden bağımsız belediye ile ilçe sistemine dâhil 12.629 belediye bulunmaktadır (Güneş, 2009: 146; Erkul, Kara ve Şimşek, 2016: 33- 47).

Almanya’da yer alan ilçeler, belediyeler üstü görevlere sahiptirler. Bu ilçeler birden fazla küçük belediyenin bir araya gelmesiyle oluşturulmuş, tüzel kişiliğe bulunan birimlerdir (Güneş, 2009: 149).

Almanya’da yerel hükümet görevleri, bölge idareleri ile ilçeler arasında paylaştırılmakla birlikte, ilçelerce yerine getirilemeyen görevler, bölge idarelerince desteklenmektedir. Bölge idarelerinin görevleri; merkezi birimler arasında eşgüdümü sağlamak, alt birimler ile yerinden yönetim birimlerinin denetimini yapmaktır (Uzun, 2003: 611’den akt. Erkul Kara Şimşek, 2016: 46).

Almanya’da ilçeler, temel olarak bir yerel yönetim birimi olmakla beraber, genel yönetimin ya da merkezi yönetimin bir parçası olarak bazı hizmetleri yerine getirir.

Belediyelerin sınırları içerisinde yerine getiremediği hizmetlerle belediyeler arası özellikteki hizmetler ilçeler tarafından yerine getirilmektedir (Erkul, Kara, Şimşek, 2016: 47).

Almanya’da belediyeler, büyüklüklerine ve organizasyona göre farklılıklar göstermektedir. Bütün eyaletlerde büyük kentler, ilçeye bağlı olmayan belediye-bağımsız kent (kent-ilçe) olarak isimlendirilirler (Erkul, Kara, Şimşek, 2016: 48).

İngiltere, Yeni Zelanda gibi ülkeler 1980’lerden itibaren kapsamlı yöresel reform süreci içinde olmasına rağmen Almanya’nın birleşme süreci ve bunun yönetsel yükünün aynı döneme denk gelmesi nedeniyle Almanya’daki yöresel reformların 1991 yılından itibaren tartışma konusu olmuştur. Almanya, geç de olsa belirli miktarda YKİ reformlarından etkilenmiştir. Yapılan değişikliklerin daha çok olarak yönetim süreçleri ve işleyişle ilgili olduğu ve kamu bürokrasisinin formal yapısı yüksek oranda katılık gösterdiği belirtilmektedir (Sadioğlu, 2012: 105-107).

YKİ kapsamında değerlendirildiğinde Almanya’da reformlar, personel güçlendirme geçişkenlik imkanı aktarımı konusunda zayıf kalırken, işçi azaltımında ve personel eğitiminde ise orta düzey bir ilerleme kaydetmiştir (Torres, 2004: 106).

Yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve ‘şirketleşmesi’ özellikle Almanya’daki kamu hizmeti sektörünü etkilemiştir (Khullman ve Fedele, 2010: 52).

Özelleşmiş veya ‘şirketleşmiş’ yerel kamu hizmetlerinin kalitesi hakkında çok az ampirik kanıt bulunduğu görülmektedir. Yapılan anketler, hizmetlerin özelleştirildiği belediyelerde, Alman personel konseyi liderlerinin %20’si ve gençlik refahı kurul başkanlarının %40’ı özelleştirmenin kaliteyi artırdığını iddia etmektedir (Khullman ve Fedele, 2010: 52).

Alman belediye başkanları hem kalite iyileştirmelerine hem de bütçe rahatlamasına olumlu tepki veriyorlar. Özelleştirme, doğrudan ölçek baskısını azaltır ve buna göre hizmetleri bu amaçla özelleştirme konusunda inisiyatif alan belediye başkanları tarafından teşvik edilmektedir. Bu arada, Alman yerel yönetiminde özelleştirme ve şirketleşmenin bazı garip (istenmeyen) sonuçları olmaktadır. Belediyeler, örneğin elektrik arzı gibi kârlı hizmetleri özelleştirerek, daha az kazançlı diğer faaliyet alanlarını çaprazlamak için yaygın olarak kullanılan önemli yerel gelir kaynaklarını kaybetmişlerdir (Khullman ve Fedele, 2010: 52).

Kurumsallaşma ve özelleştirme, yerel yönetimlerin siyasi güçlerin kendi kendini mahrum etmeleri ve böylece vatandaşların etkisinden yoksun olma olarak adlandırılabilir miktarlara bağlı olarak yerel yönetimin siyasi yönlendirme kapasitesini de azaltmıştır (Wohlfahrt and Zühlke, 2005).

Almanya’da anayasanın federal devlet ilkesiyle; eyaletlerin de devlet niteliği taşıdığı anlamını taşımaktadır. Böylece, eyaletlere bazı alanlarda kısıtlı egemenlik hakkı verilmiştir. Bu hak, eyaletlerin yasama, yürütme ve yargı erklerince kullanılmaktadır. Devletin görev ve yetkilerinin federal devletle eyaletler arasında paylaşımında yasama dengesi federal devlet lehine düzenlenirken, yürütme dengesi eyaletler lehine düzenlenmiştir. Bu denge anayasada, güçler ayrılığı ve güçler dengesi sistemlerinin önemli bir hususu olarak kabul etmektedir (Güneş, 2009: 147).

Almanya’da yerel yönetimlerinin, federal sistemin sağladığı esneklikten de faydalanarak oluşturulan özerk ve güçlü yönetim birimleri olduğu görülmektedir. Genel yetki ilkesi kapsamında, kanunlarla diğer yönetim birimlerine verilmemiş her türlü görevi üstlenebilen yerel yönetimlerin varlığı, aynı zamanda federal anayasa ile güvence altına alınmaktadır. Böylece, Almanya’da federalizmin ayırt edici bir özelliği olarak, Avrupa tipi

federalizmde yetki paylaşımı ABD federalizminden farklı olmuştur. Aslında Türkiye'deki yerel yönetimlerin var oluş nedeni olarak kamu hizmetlerinin bütününün merkezi yönetim tarafından etkin ve verimli olarak sunulamaması sonucu, artan kentleşme olgusunun sorunları karşısında merkezi yönetimin ister istemez yetkilerini paylaşmak zorunda kalması büyük rol oynamaktadır. Bu durumun daha iyi anlaşılması için yerel yönetimlere tanınan yetki ve görevleri araştırmak gerekir (Güneş, 2009: 150)

Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevlerin çok ve çeşitli olması Almanya'da yerel yönetimlerin güçlü olmasına katkı sağlamıştır. Örnek verilecek olursa; Türkiye'de il, ilçeler ve öteki yerleşim merkezlerinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları, il özel idareleri ve belediyeler eliyle yapılan hizmetlerin tamamı, Almanya'da belediyeler ya da onların bir araya gelerek oluşturduğu ilçeler tarafından yerine getirilmektedir. Bir diğer deyişle, Almanya'da; yerel yönetim örgütleri, hem temel yerel örgütlenme ve hem de merkezî yönetimin taşra kuruluşu niteliğini taşımaktadırlar. Bu sebeple Almanya'da Türkiye'de olduğu gibi İl özel idare gibi kuruluşlar bulunmamaktadır. Almanya'da Türkiye'den farklı olarak yerel yönetim modellerinin farklılığı, görevlerde de çeşitli farklılıkların meydana gelmesine neden olmaktadır. Ülkede araştırma, sosyal güvenlik, eğitim, trafik, dış politika, silahlı kuvvetler ve makro-ekonomik politikaların belirlenmesi, federal devletin; eğitsel ve kültürel politikaların saptanması ve adalet, denetimi, polis gücü, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri ise genel olarak eyaletlerin görevleri arasında yer almaktadır. Bunun dışında ilçe yerel yönetimleri tarafından yürütülen başlıca hizmetler; güzel sanatlar, mesleki eğitim, kültür hizmetleri, sosyal yardım ve gençlik yardımı hizmetleri, belediyeler arası yolların yapımı ve onarımı, çevre koruma hizmetleri, trafik denetimi, öğrenciler için taşıma hizmetleri gibi hizmetlerdir (Güneş, 2009: 152).

Almanya yerel yönetimlerinin mevcut devlet düzeni ve güçlü mali yapıları nedeniyle Türkiye'deki benzerlerinden oldukça farklılaştığını söylemek mümkündür. Türkiye'de yerel

yönetimler ise hâlen kabuk değiştirmeye devam etmektedirler. Bununla beraber son dönemlerde Almanya’da, Avrupa Birliği içerisinde yerel yönetimlerin işlevlerini ve özerkliklerini yitirip yitirmeyecekleri tartışmaları yaşanmaktadır (Güneş, 2009: 162). Temel özelliği yerellik olan idari sisteme sahip olan Almanya’da yerel yönetimler federal yapının temellerini oluşturur. Yerel yönetimler geniş yetki ve etkinlik alanına ve anayasal güvenceli özerkliğe sahiptir (Akın, 2009: 431-437).

Her eyalette farklı örgütlenen yerel yönetimler bu farklılıklar ile birliği kurmayı başararak federal devletin devamlılığına katkı sağlamaktadır. Görevleri ile doğru orantılı ve yüksek gelir kaynaklarına sahip olan belediyeler, ilçeler ve kent-ilçeler kendilerine özgü idari ve mali özerklikleri ile Federal Almanya’nın temel taşlarını oluştururlar (Karatepe vd. 2014: 30).

YKİ anlayışı kapsamında yapılan reformlar Almanya’da aşağıdan-yukarıya bir hareketle öncelikle yerel yönetimlerde başlamıştır (Kuhlman vd., 2008: 851). 1990’larda YKİ modelinin itici gücü ise belediyeler tarafından kar amacı gütmeyen bir kuruluş olan ve mali destek sağlanan KGSt (Local Governments’ Joint Agency for Municipal Management) dir (Kuhlman vd., 2008: 860). 1990’lı yıllarda tüm dünyada olduğu gibi Almanya’da da etkililik, verimlilik, müşteri odaklılık özelleştirme kavramları kamu yönetimlerinde sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır (Karatepe, 2014: 28-29). Bu süreçte yerel otoritelerin %92.4’ü modernleşme çalışmaları yaptığını ifade etmiştir (Kuhlman vd., 2008: 853). Weberin bürokratik modelinden ayrılıp daha esnek girişimci sonuç odaklı bir modele geçiş başlamasıyla ortaya çıkan ise “Neo-Weberian” olarak adlandırılan karma bir sistemdir (Wollmann, 2012: 54’den akt. Karatepe, 2014: 29).

Özellikle 1990’lı yıllardan sonra Almanya’da yerel yönetim örgütlenmesinde değişiklikler yapılmıştır. Tüm dünyada olduğu gibi Almanya’da da “yeni yönetim modeli”

(Yeni Yönlendirici Model- Neues Steuerungs Modell) hizmette adem-i merkeziyetçilik, net görev ayrımı, performans ve verimlilik hesabı gibi kavramları yerleştiren bir yerel yönetim amaçlamıştır. Bu yeni kavram yönetişim kavramının yerine kullanıldığı gibi hem yerel hem de merkezi yönetimlerdeki reformları anlatmak için de kullanılmaktadır (Akın, 2009: 449-450).

Gündem 2010 reform programı izah edilen bu değişikliklerin büyük bir bölümü dünyada son zamanlarda değişen gelişmelere paralel oluşmuştur. Yönetişim, devletin daraltılması, sosyal devlet anlayışının yozlaşması, liberal politikaların benimsenmesi bunlara örnek olarak gösterilebilir. Bunun yanı sıra, 2003’de Baden-Württemberg Eyaletinde yapılan, 450 özel amaçlı taşra örgütünün iş ve çalışanının yerel yönetimlere (65 ilçe ve 9 kent-ilçe) aktarılmasıyla neticelenen ve Başkan Erwin Teufel’in ismiyle anılan “Teufel Reformları” yerel yönetimler alanında önemli bir değişiklik olarak karşımıza çıkmıştır. Bu yöntemle yalnızca güvenlik, vergi ve yargı hususunda görevi kalan eyalet ile yerel yönetimler arasında kesin kurumsal ayrımlar belirlenmiştir (Kuhlmann, 2010: 12). Fakat bu durum görevleri artan yerel yönetim meclislerinin karar özerkliği değişmemiş olması nedeniyle kimileri tarafından “yalancı” adem-i merkeziyetçilik olarak yorumlanmıştır (Karatepe, 2014: 29).

3.4. Amerika Birleşik Devletleri

ABD yerel yönetimleri güçlü demokratik özellikleri ve hizmet sunumundaki etkinlikleri nedeniyle dünyadaki en önemli yerel yönetim modellerinden biridir (Ayhan, 2008: 117). ABD yerel yönetimlerinin kökeni 18. yüzyıla dayanmaktadır. Fakat karışık bir yapı göstermektedir (Arslan ve Binis, 2014: 150).

Genel olarak yerel yönetimler, Counties, Municipalities, Townships, School Districts, Special Districts şeklinde bir sınıflandırılmaktadır. Yerel yönetim birimleri, İngiltere’deki

benzerleri ile büyük ölçüde örtüştüğü de düşünüldüğünde, ABD yerel yönetimlerinin kökeninin İngiliz ekolünü andırdığı ifade edilebilir. Fakat, 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Şartı göz önüne alındığında, özellikle özerk yerel yönetime bakış açısı, yerel yönetimlerin sorumlulukları, denetimi, mali kaynakları, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı gibi konulara bakıldığında, ABD yerel yönetimlerinin, temel olarak İngiltere, Fransa ve Almanya gibi ağırlıklı bir yapısal nitelik taşıyıcılar da, çoğu Avrupa ülkesindeki benzerlerinden yerel demokrasi bakımından daha ileride oldukları görülmektedir (Ayhan, 2008: 106).

Federal devlet, eyaletler, mahalli idareler şeklinde 3 kademeli devlet yapısına sahip olan ABD, mahalli idarelerinin yapısı ve özellikleri bakımından eyaletten eyalete farklılıkları bulunmaktadır. Mahalli idarelerde il, ilçe, kasaba, okul bölgeleri ve özel bölgeler biçiminde genel bir sınıflandırma yapmak mümkündür (Arslan ve Binis, 2014: 149).Eyaletlerde farklı farklı mahalli idare birimleri olduğu için eyalet bazında değerlendirilmesi daha uygun olacaktır. Tüm eyaletlerde ortak olan yerel yönetim birimleri vilayet ve belediyelerdir (Arslan ve Biniş, 2014: 169).

ABD yerel yönetimleri federal hükümet yani merkezi yönetim ile hemen hemen hiç ilişkisi bulunmadan eyaletler ile ilişki içerisinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Yerel yönetimler ülke içinde bir yeknesaklık yoktur. Ayrıca görev ve yetkileri eyaletlerin verdiği yetki belgesine ya da Berat'e göre artıp azalmaktadır (Ayhan, 2008: 117).

ABD güçlü bir demokrasi ve yerele verilen idari ve mali özerkliklerle federalist yapısını desteklemektedir. Amerikan Anayasası'nda yerel yönetimlere yer verilmemiştir. Eyaletler yerel yönetimlere kendi anayasalarını yapma hakkı vermiştir. Bu da yerel yönetimlere etkin bir hale getirmiştir (Yavas, 2020: 1). Anayasada federal devlet veya aletlerle ilgili madde bulunmasına rağmen yerel yönetimlerle ilgili maddelere yer

verilmemiştir. Her eyalet kendi anayasasını yapma hakkı olduğu için hem yerel yönetimleri tek bir kategoride toplamak güçtür ve de yerel yönetimlerin önemi eyaletlerden eyalete farklılık göstermektedir. Fakat hem tek tip bir yerel yönetim yapılanmasının olmayışı hem de farklı eyaletlerde farklı şekilde yapılanmalar olması, yerel yönetimlerin işleyişinde bir aksaklığa ve görevlerde bir çakışmaya neden olmamıştır. Yerel yönetimlerin çok güçlü yapıya sahip olmasının dezavantajı olarak Metropolitan yönetimlerin ülke genelinde kabul görmemesi ifade edilebilir (Yavas, 2020: 15).

Yerel yönetimlerin yöneticileri de eyaletlere göre seçimle ya da seçilmiş kişilerce atanmış yöneticiler tarafından yönetilmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük bir bölümü kendi gelirlerinden ve eyaletlerin yaptığı aktarmalardan oluşmaktadır federal hükümetin katkısı oldukça azdır (Ayhan, 2008: 118).

ABD’de eyaletler ve mahalli idareler; sağlık, eğitim hizmetleri, hukuk, toplu taşıma, kamu işleri gibi hizmetlerin temel sağlayıcısı görevini üstlenmektedir. 1980’li yıllardan itibaren uygulanan vergi ve harcama sınırlamaları yerel yönetimlerin mali yapısında ciddi değişikliklere sebep olmuştur (Arslan ve Biniş, 2014:170).

1979 yılında İngiltere’de Margaret Thatcher’in, 1980 yılında ABD’de Ronald Reagan’ın ve yine 1980 yılında Türkiye’de Turgut Özal’ın hükümet politikalarını doğrudan etkileyici konuma gelmeleriyle, bu ülkeler, Yeni Sağcı politikaların iktidarları dönemine girmiştir (Tosun, 2020: 59).

Yerel yönetimlerde kaynak tasarrufu, yerel hizmetlerin özel sektörler ya da farklı alternatif yöntemlerle sağlanmaktadır. ABD’de yerel hizmetlerin maliyetlerine yönelik yapılan bir karşılaştırmalı araştırma, yapılan aynı faaliyetlerin özel sektörün değil de direkt yerel yönetimlerce yerine getirilmesi durumunda giderlerin en az üçte biri oranında yüksek olduğu saptanmıştır (Emrealp ve Horgan, 1993: 14’dan akt. Altın ve Şahin, 2019: 95).

Başta ABD olmak üzere tüm dünyadaki özelleştirme uygulamalarına sık sık rastlanılmaktadır. ABD’de yapılan bir araştırmaya göre gerçekleştirilen özelleştirmeler neticesinde asfalt kaplamada %96, sokak temizliklerinde %43, çim bakımında %40, güvenlik hizmetlerinde %73 oranında tasarruf sağlanması bu duruma örnek olarak verilebilir (Ulusoy ve Vural, 2005: 371).

ABD’de halkın yönetime katılımı yerel yönetim sorunlarını daha hızlı ve kolay çözülmesinin yanında yerel yönetimleri daha dikkatli davranmaya ve yöneticilerin verdikleri sözleri gerçekleştirmesini sağlar. Bu da yerel yönetim ile halk arasında güven geliştirip yerel sorunların beraberlik içinde daha kolay çözülmesini sağlamaktadır (Ayhan, 2008: 118).

Unutulmamalıdır ki, yerel yönetimleri sınıflandırırken, ABD ile Türkiye’deki sistemler arasında tam anlamıyla bir karşılaştırma yapabilmek ve yerel yönetim birimlerini birbirleri ile eşleştirmek mümkün olamamaktadır (Ayhan, 2008: 106).

3.5. Yeni Zelanda

21. yüzyılda, gelişmiş ülkelerde, çok uluslu şirketlerin ve uluslararası örgütlerin stratejik plan kavramına verdiği önem gittikçe artmaktadır. Eski İngiliz sömürgesi olarak İngiliz sisteminin etkisinde kalan ve yapısal olarak da İngiltere’yle organik bağlar geliştiren ülkeler arasında Yeni Zelanda da yer almaktadır (Avaner, 2019: 136).

Anglo-Amerikan siyasi geleneğe sahip, liberalizm odaklı, özgürlükçü, bireyci yaklaşımların güçlü olduğu ve yerel yönetimlerin güçlü olarak kurgulandığı Yeni Zelanda’ da yerel yönetimler bireysel hak ve özgürlükleri referans alan bir yapı hâkimdir (Doğan, 2019: 283-286).

İngiliz siyasal ve yönetsel kültürü altında parlamenter sisteme dayalı üniter bir devlet olan Yeni Zelanda'da 1989'da Yerel Yönetim Değişikliği Yasası ile yerel yönetim yapısı ve yönetiminde köklü değişiklikler yapılmıştır. İdarenin bir parçası olması ile birlikte özerk bir yapıda da olan Yeni Zelanda yerel yönetim örgütlenmesi, bölgesel konseyler ve bölgesel otoriteler olmak üzere 2 tür yapıdadır ve karar organları seçimle belirlenmektedir (Doğan, 2019: 285).

Yeni Zelanda liberalizm odaklı ve bireyi yaklaşımların olduğu yerlerdir. Yeni getirilen düzenlemeler ile birlikte yerel yönetimler yapısal olarak güçlendirilmiş ve mali olanakları da artırılmıştır. Ayrıca yerel birimler, merkezi yönetime ek olarak idari politika ve hizmetlerin yerine getirildiği önemli kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir (Doğan, 2019: 286).

Yeni Zelanda 1970'li yılların sonlarında bir taraftan birçok mal ve hizmeti sağlarken diğer taraftan da tarım, enerji, ulaştırma ve haberleşme gibi alanlarda büyük üretici olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaşanan ekonomik kriz sonrası ülkenin geleceğini önemli oranda değiştirecek reformların yapılması kararlaştırılmıştır. Yeni Zelanda'da 1984'te işçi partisinin iktidara gelmesi ile birlikte reform çalışmaları başlamıştır. Yeni Zelanda'nın 1900'lülerden bu tarihe kadar dönemdeki yönetim sisteminde somut bir dönüşüm, herhangi bir başarılı veya başarısız reform girişimi, olmamıştır. Yalnızca 1961'de bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyon da bürokraside aksaklık ya da eksiklik bulamamış ve mevcut bürokrasinin işleyişini büyük oranda desteklemiştir. 1984 itibarıyla başlayan reformlar köklü ve hızlı değişiklikleri getirirken izleyen dönemdeki reformlar ise bu reformların kalıcı olmasını sağlayan özellikte reformlara yer verilmiştir (Avaner, 2019: 126-127).

1984'te yeni bir iktidarın beraberinde gelen sürdürülemez ekonomik yapı, ülkede bir krize neden olmuş ve yeni iktidar bu krizin üstesinden gelebilmek için ülkede çok yönlü reform çabasına girişmiştir. Bu kadar köklü olan reformlar ise mevcut iktidar sonrasında gelen

hükümetler tarafından da desteklenmiştir. 1989 yılında yapılan reformlar yerel yönetimler üzerinde etkili olmuştur. Yapılan reformlarla birlikte yerel konseylerin 675’den 86’yaindirilerek büyük ölçüde sadeleştirilmiştir (Avaner, 2019: 132-136).

Günümüzde Yeni Zelanda, piyasacı bir yaklaşımı benimseyerek kamu yönetimi reformu çabası içerisinde. Bu doğrultuda Yeni Zelanda en ileri adımları attığı ifade edilmektedir. Piyasa odaklı sistemde sistemin en temel noktasını kurumlar arası alışverişe ilişkin normların resmileştirildiği performans anlaşmaları, belirli süreli sabit fiyatlı anlaşmalar gibi kurumlar arası ve kurum içi anlaşmalardan oluşan bir sözleşmeler ağı oluşturmaktadır. Sözleşme esaslı bu ilişkileri kurumsallaştırmaya yönelik çeşitli işlevsel ve yapısal reformlar yapılmıştır. Bakanların hizmet alırken tam anlamıyla özgürce hareket etmektedirler. Bunun için kendi kurumlarından veya dışarıdan hizmet alabilme imkanı sağlanmıştır. Üretilmek istenen çıktılar önceden tespit edilmiş olup belirli standartlara dayandırılmıştır. Uygulama ise her aşamada denetlemeye tabidir. Bu süreçte en temel uygulama ise özelleştirmedir. Temel bir kanuni düzenlemeyle beraber kamu kurumları ticarileştirilmiş akabinde de en önemli olanları özelleştirilmişlerdir. Ülke incelemeleri veya karşılaştırma yöntemi, karşılaştırılan iki ülkenin farklılıklarını ve benzerliklerini ortaya çıkarması, iyi veya kötünün analiz edilmesi açısından önemli görülmektedir. Yeni Zelanda, Türkiye ile benzer reformları aktaran ve uygulayan bir ülkedir. Türkiye açısından ders çıkarılabilir özelliklere sahip olması nedeniyle YKİ reformlarından etkilenen Türkiye’nin, Anglo-sakson modelin nüfuzu altında olan Yeni Zelanda örneğini incelemesi gerekmektedir. Bir diğer ifadeyle Yeni Zelanda Anglo-Sakson dünyadan etkilenerek yaklaşık aynı zamanlarda benzer bir kamu yönetimi dalgasının içine girmiştir(Avaner, 2019: 137).

Yeni Zelanda, YKİ’ nin ilk ve en önemli savunucularındandır. Mali krizden bir süre önce, özelleştirmenin ekonomik gelişim, yatırım ve inovasyon bakımından “feci” neticeler

ortaya çıkardığı gerekçesiyle demiryolu sistemi yeniden devlet mülkiyetine geçirilmiştir (Demir, 2018: 15).

3.6. Azerbaycan

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından tekrar bağımsızlık kazanan Azerbaycan'da siyasi sosyal ve ekonomik alanda yapılan reformlar ile beraber yerel yönetimlerde de reformlara başlanmıştır. 1995'te kabul edilen Azerbaycan Anayasası iki yıl içinde ilgili yasaların çıkarılması ve yerel yönetim seçimlerinin yapılması hükümlerini içermektedir. Fakat Azerbaycan'ın savaştan yeni çıkmış olması siyasi yönetsel yapılanmanın tam olarak oluşmaması bu hükümlerin zamanında yapılmasına engel teşkil etmiştir. Anayasanın ilgili maddelerine bakıldığında ülkede yerel yönetim birimlerinin etkinliğini artıracak yetkilerle donatılmış yerel makamlarının oluşturulmadığı dikkat çekmektedir. Bu da merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerinin üzerinde hakimiyet kurmasına sebep olmuştur (Rehimli, Negiz ve Akman, 2013: 109).

Azerbaycan'da belediyeler ile ilgili mevzuatlara bakıldığında belediyelerin vazife ve hizmet alanları ile ilgili geniş yetkiyle donanmış ve özerk yapı taşıdıkları ifade edilebilecektir. Ama belediyelere görev ve yetkilerin verilmiş olduğu alanlarda aynı şekilde merkezi hükümetin yerel yürütme organı olan “icra hâkimiyetlerinin” de (valilikler) görevlendirildiği ve uygulamada da ilgili yetki, görev ve fonksiyonların daha çok bu kuruluşlar tarafından kullanılmaktadır (Arıtürk ve Negiz, 2018: 870).

Bununla birlikte Azerbaycan'da büyükşehir belediye yönetim modeli uygulaması bulunmamaktadır (Arıtürk ve Negiz, 2018: 870). Azerbaycan'da belediye kurulabilmesi için Türkiye'de olduğu gibi nüfus şartı aranmamaktadır. Azerbaycan'da; Türkiye'deki köylere yerine kentler, iller yerine rayonlar bulunmaktadır. Sadece Bakü şehri haricinde kalan

yerlerde rayonlar bir il karşılığında olsa da; federal bir sistem varmış gibi her rayonun merkezi bir şehri vardır. Rayonlar merkezi şehirlerinin adlarıyla anılmamaktadır. Rayonların ve köylerin her birinde belediye kurulmakla birlikte, Türkiye’deki gibi büyükşehir belediye yönetimleri bulunmamaktadır (Arıtürk ve Negiz, 2018: 872).

Yerel yönetimlerin oluşumu sürecinin gecikmesine uzamasına neden olan etkenler olarak halkın ve merkezileşmiş bürokrasinin yerel yönetim düşünce ve anlayışını tam olarak benimsememesi yerel gereksinimlerin çok ve yaygın olmasına karşın yerel yönetimlerden beklentilerinin düşük olmasından kaynaklanan hizmet talebi yetersizliği sıralanabilir. Bu da merkezileşmiş bir yönetimin uzantısı halinde düşünülen ve faaliyet gösteren güçsüz ve yetkisiz bir yerel yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır (Rehimli ve dig. 2013: 110).

Az yetki devrinin nedeni olarak hem merkeziyetçi siyasi-kültürel gelenek hem de yerel yönetimlere duyulan güvensizlik olduğu söylenebilir (Kocaoğlu, 2015: 137). Azerbaycan yerel yönetimler (yerel özünüldareetme), “belediyeler” aracılığıyla gerçekleştirilmektedir (Anayasa md.142). Azerbaycan yerel yönetimlerinin sınırı anayasa ile belirlenmiştir ve özerk bir statüsü olmadan, merkezi yönetimin güdümünde ve emrinde bir alt birim olarak karşımıza çıkmaktadır (Mecek, 2018: 60). Belediyelerin temel mali kaynakları vergiler ve vergi dışı harçlardır (Mecek, 2018: 73).

Azerbaycan uzun bir süre Sovyet siyasetinin etkisi altında kalmıştır. Bundan dolayı Sovyet siyasi geleneğindeki aşırı sert ve yerel demokrasiden uzak bir merkeziyetçilikten bahsedilebilir. 1828’den 1991 yılına değin bu siyasi geleneğin baskısıyla asimilasyonla karşı karşıya kalmıştır. Bundan dolayı Azerbaycan'ın hızlı bir şekilde ileri yerel demokrasi örneği göstermesini beklemek doğru olmayacaktır. Azerbaycan 1991 yılı itibariyle egemenliğini kazanmasına karşın, hala topraklarının %20’si işgal edilmiş durumdadır ve savaşın sürdüğü bir ülkeye kıyasla ekonomisini ve genel refah düzeyini yükselttiği görülmektedir. Yerel

yönetimler alanında oldukça az uzmana sahip olmasına rağmen şu anki durumu büyük bir gelişme ve dönüşümü gözler önüne sermektedir. Elbette ki gelişmiş bir yerel demokrasiye sahip olabilmesi için yapılması gerekenler oldukça fazladır (Mecek, 2018: 73). Bağımsızlık öncesi uzun yıllar Sovyetlere bağlı aşırı merkeziyetçi, federe, totaliter bir devlet olan Azerbaycan'ın liberal ve demokratik geleneklerden uzak kalmış olduğu ifade edilmektedir (Rehimli, 2009: 377).

Azerbaycan taşra yönetiminde merkez - yerel ekseninde yetki ve görev açısından en önemli aktör merkezi yönetimin taşra teşkilatlanmalarıdır. Fakat gün geçtikçe yerel yönetimlerin güçleri ve etkinlikleri artmaktadır. Fakat ülkenin yönetsel yapısında ciddi reformlar yapılması gerekmektedir. Azerbaycan ekonomisinin yer altı zenginliklerinden sağlanan gelir sürekli artmaktadır. Bu da devlet yönetiminde genel bir istikrarın olduğunu göstermektedir. 2018 Nisan ayında yapılan seçimlerde seçmenlerin 3/4'ünün katıldığı seçimlerin %85 kadar oyla İlham Aliyev dördüncü kez görevine devam etmiştir. Bu sebeple de ülke yerel yönetim politikalarında köklü bir reform beklentisi bulunmamaktadır. Vatandaşlar tarafından yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda yoğun bir kamuoyunun olmayışı da bu fikri desteklemektedir. Azerbaycan'ın sosyo-ekonomik gelişmelere paralel olarak refah seviyesindeki artış da toplumun dünya ile entegre olmasını hızlandırabilecektir. Karabağ sorununun çözüme kavuşma olasılığı da Azerbaycan'daki savaş halinin etkisini yitirmesini sağlayabilir. Bu da toplumun ülke yönetimine katılma isteğini arttırabilir. Böylelikle demokrasi anlayışı ve uygulamalarının daha fazla ön plana çıkarabilir. Bu durum ilk olarak çoğu yetki, görev ve sorumluluğun merkezi yönetimin taşra teşkilatlarından yerel yönetim birimlerine (belediyelere) devredilmesine neden olabilecektir. Ayrıca kamu hizmetlerinin sunumu ile kamu kurum ve idarelerin yapısı ile ilgili temel düzenlemeler devlet başkanının “*serencam*” ve “*ferman*” gibi tek başına kendinin belirlediği hukuk kuralları

yerine meclis tarafından “*kanun*” yoluyla yapılması da söz konusu demokrasi kültürünün gelişimine katkı sağlayabilir (Mecek, 2018: 74).

Guberniya ve Uzeyd isimli yerel yönetim birimleri Rus çarlığı ve SSCB dönemlerinde yereli Azerbaycan da dahil idari mali ve askeri sorunları çözmek ve Çarı mutlak temsili için merkezi yönetim tarafından kurulmuşlardır. Fakat bu birimler halk temsili seçim hizmetler gibi bazı özellikleri ile günümüz yerel birimlere benzetilseler de merkezi idarenin taşradaki uzantıları biçiminde yönetsel birimler olmanın ötesine geçememişlerdir (Mecek 2018: 60).

1995 Anayasası'nda düzenlenmiş olan Azerbaycan yerel yönetimleri için ilk seçimler 1999 yılında yapılmış 2000 yılında faaliyetlere başlamışlardır. Azerbaycan'da belediyeler model devletlerdeki benzerlerine nazaran etkinliğinin daha az olduğu söylenebilir (Mecek, 2018: 60).

Tablo 1: Türkiye ve Azerbaycan Belediyelerinin Karşılaştırılması

Bulgular	Türkiye'deki Belediyeler	Azerbaycan'daki Belediyeler
Mali Yapıya Yönelik	Yargısal denetime tabi güçlü mali yapı	Katı vesayet denetimine tabi yetersiz mali yapı
İdari Yapıya İlişkin	Daha Demokratik, Siyasi İdari Yapılanma	Zayıf Demokratik, Siyasi İdari Yapılanma
Merkezi Hükümet Belediyeler Arası İlişkilere Yönelik	Vesayet Denetimine Tabi Mevzuat Açısından Özerk Olmayan Yasal ve Siyasi Merkez-Yerel İlişkileri	Mevzuat Açısından Özerk Yapıda Olsa da Katı Vesayet Denetimine Tabi Siyasi Merkez-Yerel İlişkileri
Yetki ve Görevlere İlişkin Bulgular	Yasal ve İşlevsel Açıdan Geniş Yetki ve Görevlere Sahip	Yasa ile Verilen Görevleri Yerine Getir(e)meyen İşlevsel Açıdan Dar Anlamda Yetki ve Görevlere Sahip

Kaynak: Arıttürk, M, Negiz, N . (2018). Türkiye Ve Azerbaycan Belediye Yönetimlerinin Karşılaştırmalı İncelemesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23 (Geybullah Ramazanoğlu Özel Sayısı). s.884.

Tablodan da görüldüğü üzere Azerbaycan ve Türkiye belediyelerinin merkezle ilişkisi bakımından benzer olsa da Türkiye daha demokratik, daha güçlü bir mali yapıya hakim ve görev yetki bakımından da daha iyi konumdadır. Bu, daha önce de ifade edildiği gibi, hem

Azerbaycan'ın siyasi kültürü ve geçmişi ile hem de merkeziyetçiliğe verdiği önem ile ilintilidir.

3.7. İtalya

İtalya'da “Senato” ve “Millet Meclisi” şeklinde iki meclisli bir yapı hakimdir ve meclislerin görev ve sorumlulukları birbirine benzer niteliktedir. Hükümet sistemi ise parlamenter yapıya dayanmaktadır. Bununla birlikte İtalya siyasi tarihinin liberal, faşist ve yeniden yapılanma dönemi olarak üç dönemde incelendiği görülmektedir (Koşar, 2013: 328-330). Merkeziyetçi bir örgütlenme yapısı hakimdir. Dolayısıyla yönetim yapısı da merkeziyetçi bir gelenekle oluşturulmuş ve bu 1970'lere değin korunmuştur (Babahanoğlu, 2020: 520). İtalya yerel yönetimlere sınırlı yetki ve sorumluluk vermektedir. Merkezi bakanlıklara bazı hizmetler konusunda doğrudan kontrol ya da emir verme yetkisinin de verildiği ifade edilmektedir (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2013: 324).

Demokratik parlamenter sistemle yönetilen ve üniter bir devlet olan İtalya'da kamu yönetimi alanında 1990'lı yıllardan sonra yöneten ile yönetilenler arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemek amacıyla ciddi reformlar gerçekleştiği görülmektedir. Bu çerçevede bakanlık sayılarının azaltılması ve bazı bakanlıkların yetkilerinin bölgesel idarelere Devri bazılarının ise özelleştirilmesi söz konusu olmuştur (Koşar, 2013: 330).

İtalya'da, yerel yönetimler; bölgeler, iller ve belediyeler olarak sınıflandırılmıştır. İl ve belediye yönetimlerinden daha sonra oluşturulan bölge yönetimlerinin 5'i özel statülü 15'i olan bölgeler olmak üzere 2 dereceli olarak düzenlendiği görülmektedir (İtalyan Anayasası, md.114; Koşar, 2013: 328). Yerel ve bölgesel yönetimlerin anayasal dayanak kazanması yapılan büyük çabalar sonucunda olmuştur. İtalya 1990, 2001 ve 2003 tarihlerinde yaptığı yerel yönetim reformları ile birlikte yerel yönetimlerin özerkliğini önemli oranda artırmıştır

(Küçük, 2019:1). İtalyan Anayasası'nda mahalli idarelerin güvence altına alınmasının beraberinde mahalli idarelerin tümüne eşit statü tanındığı ve hepsinde Vali adı verilen ve merkezi yönetimin taşra temsilcisinin denetimi altında olduğu görülmektedir. İllerin veya belediyelerin devlet veya bölge politikaları dışında hareket edemedikleri görülmektedir (Koşar, 2013: 330).

İtalyan Anayasası'nın 5. maddesi; *“Tek ve bölünmez Cumhuriyet, yerel özerklikleri tanır ve güçlendirir; devlete bağlı hizmetlerde idari ademi merkeziyeti tam olarak uygular; kendi mevzuat ilke ve yöntemleri özerklik ve yerinden yönetimin gerekliliklerine uyumlu hale getirir”* biçiminde yerel özerkliklerin önemine vurgu yapılmıştır (1948 İtalyan Anayasası, md.5 ve Küçük, 2018: 37-38).

İtalya'da kamusal hizmetlerin sunumunun zaman zaman yerel ve bölgesel idarelere aktarıldığı görülmektedir (Nangir, 2007: 118). Merkezden yerele yapılan yetki devirleri kısmi olarak yerel yönetimlerin önceki işlevleri göz önünde bulundurularak vatandaşın istekleri ve refahı göz önünde tutulacak biçimde yapılmıştır (Koşar, 2013: 345).

İtalya'daki yerel ve bölgesel yönetimlerle Türkiye'deki yerel yönetimler kıyaslandığında kuruluş, yapılanma, görev kapsamı ve özerklik dereceleri arasında önemli farkların olduğu görülmektedir (Küçük, 2017: 13).

İtalya ve Türkiye yerel yönetimleri görevleri bakımından kıyaslandığında İtalya'daki durumun tersine Türkiye'de yerel olan çoğu görevi merkezi yönetim yerine getirmektedir (Küçük, 2017: 17).

3.8. İspanya

Yönetim şekli parlamenter demokrasi olan İspanya’da kralın yetkileri büyük ölçüde semboliktir. Asıl yetkinin kralın atadığı hükümete ait olduğu görülmektedir. Ayrıca, Kral, yasama organı feshetme ve anayasadaki şartlarda halk oyuna başvurma yetkilerine de sahiptir (Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı [MFA], 2021).

İspanya tarihsel gelişimi ve somut koşulları çerçevesinde belirlenen özgün bir yönetim sistemine sahip olduğu ileri sürülmektedir. Federal sisteme yakın olsa da klasik anlamda federal olarak tanımlanması mümkün değildir (Yıldız, 2017: 188). İspanya, 17 özerk bölgeden oluşmaktadır (URL1). Bu nedenle de Bölgesel Özerk yönetimleri olan üniter bir devlet olarak ele alınabilir. Söz konusu karmaşık yapısı itibariyle de karşılaştırmalı kamu yönetimi açısından yönetim alanındaki yapılan reformların incelenmesi değerli görülmektedir.

1978’de kabul edilen günümüz İspanyol Anayasası’nın ilk maddesinde İspanya’nın sosyal demokratik hukuk devleti olması ve yönetim biçiminin parlamenter monarşi olmasına vurgu yapılmıştır (DESA, 2006: 2; Adalet Bakanlığı, 2011: 539’dan akt. Usta ve bilgiç, 2017: 126).

Üniter devlet ilkesi ve kralın devletin başında olup parlamenter monarşinin hakim olduğu İspanya’da, Parlamentonun (Cortes Generales) ‘Temsilciler Meclisi’ ve ‘Senato’dan oluşan çift kademeli yasama organı ve bağımsız bir yargısı olduğu görülmektedir (MFA, 2021; Tuna, 2003: 109).

Yasama işlemlerinin yapıldığı asıl meclis Temsilciler Meclisidir ve Senatodan daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Temsilciler Meclisi, yasama ve yürütmenin denetlenmesi gibi iki ana görevinin bulunmaktadır. Bölgesel temsil esasına dayalı Senatonun ise en önemli görevi ülkenin toprak bölümlenmesine göre temsili yani tüm bölgelerin eşit sayıda temsil

edilmesini sağlamaktır. Temsilciler Meclisi, ayrıca, hükümeti oluşturma ve sona erdirmeye yetkisine de sahiptir (Parlak ve Caner 2005: 330-331; Adalet Bakanlığı, 2011: 553'dan akt. Usta ve Bilgiç, 2017: 128). Kentleri eyaletler ve otonom bölgelere ayrılmış olan İspanya'da her özerk bölgenin kendi yasalarının ve yerel olarak kullanılan dillerinin olduğu görülmektedir (DESA, 2006: 2).

Yönetim yapısı, merkezi yönetim, bölgesel özerk yönetimler ve yerel yönetimler olmak üzere 3 kademelidir (Usta ve Bilgiç, 2017: 124).

3.9. Ülke Uygulamalarının Karşılaştırılması

Dünyada hangi siyasal sisteme ya da kültüre sahip olunursa olunsun devletlerin temel idari kuruluşlarından birini yerel yönetimler oluşturmaktadır. Kamu yönetimindeki değişim arayışı Türkiye'de olduğu gibi dünyadaki pek çok ülkede görülmektedir.

Önceki başlıklarda tek tek ele alınan ülkelerin yerel yönetimlerinin YKİ kapsamında reformların karşılaştırılabilmesi adına, ülkelerin siyasal ve yönetsel yapılarının tabloda karşılaştırmalı olarak ele alınarak değerlendirilmiştir.

Tablo 2: Ülkelerin Siyasal ve Yönetsel Yapılarının Karşılaştırılması

	Türkiye	İngiltere	Almanya	ABD	Yeni Zelanda	Azerbaycan	İtalya	İspanya
Devlet Yapısı	Üniter	Üniter	Federal	Federal	Üniter	Üniter	Üniter	Üniter
Siyasal Yapı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet	Parlamentar monarşi	Parlamentar Cumhuriyet	Başkanlık	Meşruti Monarşi	Başkanlık	Parlamentar	Parlamentar Monarşi
İdari Yapı	Merkeziyetçi	Merkeziyetçi	Adem-i merkeziyetçi	Adem-i merkeziyetçi	Adem-i merkeziyetçi	Merkeziyetçi	Adem-i merkeziyetçi	Adem-i Merkeziyetçi
Yasama	Tek Kanatlı (TBMM)	Çift kanat Avam ve lordlar kamarası	Tek kanat Federal konsey	Çift kanat (Temsilciler, senato)	Tek kanat Temsilciler meclisi	Tek kanatlı Milli meclis	Çift Kanatlı Cumhuriyet Senatosu, Temsilciler Meclisi	Çift Kanatlı (Senato, Kongre)
Yürütme	Tek başlı	Çift başlı	Çift başlı	Tek başlı	Tek başlı	Tek başlı	Bakanlar	Çift Başlı

	Cumhurbaşkanı	Kral ve bakanlar kurulu	Cumhurbaşkanı ve Başbakan (Şansölye)	Başkan	Bakanlık	Cumhurbaşkanı	kurulu ve Başbakan	Kral ve Bakanlar Kurulu
Yerel Yönetimler	İl Özel İdaresi, Belediye, Köy	İl, bölge, köy	İlçeler, belediye	İl, Belediye, Kasaba, Okul Bölgeleri, Özel Bölge.	Bölgesel Konseyler, Bölgesel Otoriteler	Belediye, Yerel Kaymakamlık ve Özerk Birimler	Metropoliten, İl ve Belediye	İller, Belediyeler, Diğer Yerel Yönetim Birimleri
Yerel Yönetim Dayanakları	Anayasal dayanağı var. Görev ve yetkiler kanunlarla düzenlenmiştir	Anayasal dayanağı yok.	Anayasal dayanağı var. Eyaletlerin ve Federal devletin yetkileri anayasada açıkça belirtilmiştir.	Anayasal dayanağı yok.	Anayasal dayanağı yok.	Anayasal dayanağı var fakat yerel yönetim birimi olarak sadece belediye düzenlenmiştir.	Anayasal dayanağı var. Görev ve yetkileri yasalarla belirlenmiştir.	Anayasal dayanağı var. Görev ve yetkiler kanunlarla düzenlenmiştir.
Merkez - Yerel İlişkisi	Merkezi yönetimin denetimi ve yaptırımı söz konusudur.	Merkezin etkisi önemli derecede etkindir.	Merkezin etkisi yoktur.	Merkezin etkisi yoktur.	Merkezin etkisi yoktur.	Merkezin etkisi önemli derecede etkindir.	Merkezin etkisini azaltan reformlar var.	İşbirliği ve koordinasyon var ama Hiyerarşik ilişki yok. Merkezin düzenleme ve denetimi var.

Kaynak: Usta, S ve Bilgiç, E. 2017; mfa.gov.tr; Avaner 2019; Arslan, 2018; Karatepe vd. 2014; Rehimli vd. 2013; Mecek, 2018; Koşar, 2013; Ayhan, 2008; Yavas, 2020; Doğan, 2019; Alçıçek, 2019; Küçük, 2019 kaynaklarından yararlanılarak tablo oluşturulmuştur.

Merkez ve yerel ilişkisinin olmadığı veya görece daha az olduğu yerel yönetimlerde YKİ kapsamında değerlendirilen reformların daha etkin olduğu söylenebilir. Bununla birlikte ülkenin devlet yapısının federal olması, yerel birimlerin idari ve mali açıdan özerkliklerini artırdığı ve YKİ etkisinin de daha çok görülmesini sağladığı ifade edilebilir.

İspanya ve İtalya yerel yönetimlere sınırlı yetki ve sorumluluk vermekte ve merkezi bakanlıklara bazı hizmetler konusunda doğrudan kontrol ya da emir verme yetkisi verilmiştir İngiltere'de ise Merkezi bakanlıklara bu yetki çok sınırlı şekilde tanınmıştır (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 324).

Yerel yönetimler özelinde olumlu etkileri olan YKİ kuramıyla bazı ülkelerde yerel yönetim birimlerinin sayısını azaltılırken bazı ülkelerde ise yerel yönetimler merkezi yönetim

karşısında güçlendirilmiştir. Mesela; İsveç, Fransa ve Almanya gibi ülkelerde yerel yönetimler güçlendirilirken; İspanya, İngiltere, Almanya ve Avusturya'da bulunan birçok yerel yönetim birimleri birleştirilerek yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılmıştır. Belçika, İspanya, Portekiz ve Fransa gibi ülkelerde ise bölge yönetimi kurulduğu görülmektedir (Bozdoğan, 2008: 20). Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle paylaştığı vergiler konusuna bakıldığında, Almanya'da gelir paylaşımında uygulanan yöntemde bir değişiklik yapılırken yerel yönetimlerin rızasının aranmaktadır. Türkiye'de ise gelir paylaşımı kanunla yapılırken, değişiklik yapma yetkisi de merkezi yönetime aittir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 275). Bütçe açığı konusunda tanınan yetki bakımından yerel yönetimlerin özerkliği, Türkiye'de fazla iken, Almanya'da daha düşüktür (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 278).

İngiltere'nin merkeziyetçi özelliğinin ağır basması Türkiye ile benzerdir. İngiltere ve Almanya'nın yerel yönetim birimlerinde Türkiye'den farklı olarak birçok görev ve yetki bundan dolayı da mali yapı da daha farklı olduğu görülmektedir.

YKİ, kamu yönetiminde 1980'li yıllardan günümüze kadar en önemli reform hareketi olduğu ifade edilebilir. YKİ' nin yaygın kavramları olarak; proje yönetimi, müşteri odaklılık, depolitizasyon, yatay hiyerarşi, toplam kalite yönetimi, kariyer memurluğunun kaldırılması ve dış kaynak kullanma sayılabilir (Demir, 2018: 13). Türkiye'de mali özerkliğin son derece düşük seviyede olduğu sonucu karşımıza çıkmakla birlikte yerel yönetim gelirlerinin toplam kamu gelirlerindeki payı ve yerel yönetim gelirlerinde kendine ait gelirlerinin payı da düşük olduğu gözlemlenmiştir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden gelecek olan mali yardıma önemli oranda bağımlıdır. Bunun sebebi ise vergilendirme yetkisi düşük olmasıdır. OECD ülkeleri içerisinde merkezi yönetim tarafından yapılan yardımların en yüksek olduğu ülkelerin başında Türkiye'nin geldiği yapılan araştırmalarda gözlemlenmiştir. Türkiye'de diğer bir yapısal nitelik olarak, yerel yönetimlere yapılan şartlı ve şartsız yardımların isteğe bağlı yardımlardan oluşması mali özerkliği zayıflatan bir yapıda olması ifade edilebilir (Ulusoy ve

Akdemir, 2009: 281). ABD ve İngiltere'de uygulanan performansa göre ödeme ile çalışanların performansının artırılabileceği yönündeki beklentinin gerçekleşmediği görülmektedir (Tuncer ve Usta, 2013: 190).

Yapılan reformların ülkelerdeki sosyo-ekonomik ve siyasal süreçlerden etkilendiği görülmektedir. Bununla birlikte, ülkenin yönetsel kültürü de reformlara direnç gösterme, sürdürülebilirliğine de etki etmektedir.

1995 yılında, ilk güçlü ve kapsamlı eleştirilerle karşılaşılsa da, halen YKİ'ye inanmak mümkündür. 2000 yılına gelindiğinde deneysel ve gözlemsel bulguların olumsuz sonuçlar getirmesi de YKİ'yi savunmaya geçirmiştir. 2005 yılında ise YKİ'nin artık devam ettirebilir bir kuram olarak görülmeği ifade edilmektedir (Dreschsler, 2009: 15'den akt. Demir, 2018: 14).

Avrupa Birliği ülkelerinin ele alındığı çalışmalarda da yerel yönetim ile merkezi hükümet arasında yaşanan idari mali sıkıntıların temelinde merkezi hükümetin yetki kaybetme kaygısı ve mali kaynak paylaşım sorunları olduğu görülmüştür (Türkoğlu ve Bucaktepe, 2015: 331).

2000'li yıllarda Avrupa literatürü ve YKİ'yi uygulayanlar, YKİ'nin temel dinamikleri olan “işletme tipi yöneticilik”, adem-i merkeziyetçilik ve özelleştirme konularında oldukça çok eleştirmiştir. Piyasaya odaklı düşüncelerin kamu hizmetlerinin sunumuyla birlikte gelen başarı, hesap verebilirlik ve uygunluk kavramlarıyla ilgili sorular gündeme getirilmiştir (Demir, 2018: 16).

YKİ reformları Avrupa'da çok farklı tepkilerle karşı karşıya kalmıştır. Bu metotlar ve yöntemler meşruiyetlerinin dayandığı söylemlerden bağımsız düşünülmemiştir – ki bu söylemler (süreçlere dayalı yeniden mühendislik, iyi uygulamalar, kıyaslama, paranın değeri

performans göstergeleri vb.) genellikle Anglo-Sakson yönetim ekolü ve özellikle 1979 yılında İngiltere’de başlayan dönüşüm tarafından belirlenmiştir. Bu söylemlerin somut çıktılara dönüştürülmesinden sorumlu olan siyasi ve idari aktörler de bu tepkilerden bağışık olmamıştır. YKİ’nin dinamikleriyle temellendirilen reformlar, bilhassa 2008 yılında meydana gelen mali krizlerden sorumlu tutulmuştur. Siyasi alanda ve akademik literatürde yoğun olarak eleştirilmiştir (Demir, 2018: 17).

SONUÇ

21. yüzyıl, küreselleşme ve teknolojik gelişmeler ile birlikte çok faktörlü değişim ve gelişimin yaşandığı bir devirdir. Bu yüzyılda yaşanan birtakım değişiklikler yönetimleri ve yönetim anlayışlarını da etkilemiştir. Küreselleşen dünyada yeni yönetim yapılarının ortaya çıkması, uluslararası kuruluşların yerel yönetimlere olan etkilerinin artış göstermesi, Weberyan bürokratik yönetimlerin etkilerinin zaman içinde zayıflaması ve en önemlisi devlet anlayışı üzerinde meydana gelen değişimler kamu yönetimi anlayışının da değişimine neden olmuştur.

Yaşadığımız asrın değiştiren ve dönüştüren gücü karşısında geleneksel formunu korumaya çabalayan kamu yönetimleri, meydana gelen yeni sorunlar karşısında çaresiz kalmıştır. Bu çaresizliklerden ise, kamu yönetimlerinin toplumun yaşamının her alanını işlevsel ve yapısal olarak etkilemesi ve insanlarla direkt ilişki içerisinde olması sebebiyle, kamu hizmetlerinden yararlanan toplum da etkilenmiştir.

Geçmişte ve günümüzde insanlar yaşamları süresince her zaman daha iyi olanı bulmak ve ona sahip olmak için uğraşmışlardır. Bu durum yönetim ve bürokrasi için de aynıdır. Bireylerin sağlanan hizmetlerden daha etkin ve verimli yararlanabilmeleri adına kamu faaliyetlerinde, kamu yönetiminde ve hizmet sağlayan aktörlerde birtakım değişiklikler yapılma ihtiyacı duyulmuştur. Bu değişikliklerle özellikle aksaklıkların, hataların, hantallığın ortadan kaldırılarak daha iyi bir yönetim ve organizasyonun sağlanması amaçlanmaktadır.

Devletleri ve kurumları geleneksel kamu yönetiminden YKİ'ye iten birtakım nedenlerin olduğu görülmektedir. Bunların başında geleneksel kamu yönetiminde yer alan toplumun kamu yararının, geleneksel değerlerin, hesap verebilirliğin, sorumlulukların ve dayanışmanın ön planda olduğu, kurallara sıkı sıkıya bağlı olup esneme paylarının oldukça az

olması gibi nedenlerin geldiği görülmektedir. Geliştirilen yeni yaklaşımda ise; toplumsallıktan ziyade bireyselliğe, toplum yararından çok kişisel faydaya geçildiği görülmektedir. Geleneksel kamu yönetimi ve YKİ'nin benimsemiş olduğu değerler birbirinden farklıdır. Bu değerlerin birbirinden farklı olması ise; geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında demokrasinin merkezinde toplumun yer aldığı kabul edilmesi, YKİ' de ise demokrasinin birey merkezli olup bireyin özgürlüğünü sağlamada bir araç olarak kabul edilmesinden ileri gelmektedir.

YKİ anlayışı ile beraber geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel değerleri köklü bir şekilde reforma uğramıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının kamu yararı, toplumculuk, dayanışma gibi kavramları temel almasına karşın, YKİ anlayışı birey, birey merkezilik, sınırlı devlet, hesap verilebilirlik ve rekabet temelleri üzerine yerleşmiştir.

Fakat tam anlamıyla YKİ anlayışı çerçevesinde kamusal hizmet sunumunu gerçekleştirebilmek için yapılan reformlara ülkelerin siyasi kültürü, sosyo-ekonomik yapısı ve demokrasi anlayışının uygun olması gerekmektedir. Ülkelerin farklı devlet, demokrasi ve kamu hizmeti sunma anlayışları YKİ çerçevesinde hizmet sunumlarını da farklılaştırmaktadır.

YKİ anlayışı Türkiye'de reformlar çerçevesinden hayata geçirilmiştir. Refah devleti anlayışı ülkemizde de güç kaybetmeye başlamış ve artık hizmetler özel sektör, STK, meslek kuruluşları gibi organlarla çeşitli şekillerde sağlanmaya başlamıştır.

YKİ, Türkiye'de kamu yönetimi reformları çerçevesinde uygulanmaktadır. Fakat bu reformların uygulamalarına karşı birtakım kaygıların olduğu bilinmektedir. Toplum merkezli anlayışın güç kaybetmesi neticesinde refah devletin yıpranması durumu söz konusudur. Oluşan kaygıların temel sebebi de bu değişimdir. Fakat YKİ reformları doğrultusunda demokratikleşme süreciyle ilgili ele alınan ülkeler arasındaki farklılıklar dikkate alınmalıdır. Her ne kadar yeni yaklaşıma karşı ülkemizde kaygılar olsa da yeni yaklaşımın tamamen

reddedilmemesi gerekir. YKİ'nin bütün uygulamaları demokrasi için tehdit değildir, Türk kamu yönetimine uygun şekilde değişiklikler yapılarak uygulanması gerekmektedir.

Özellikle YKİ anlayışı çerçevesinde ele alınan yerel yönetimlere bakıldığında farklı yerellik algısı ve yerel yönetim kültürleri, YKİ kapsamında yapılması gereken reformların da çerçevesini çizmektedir. Yerel yönetimlerinin merkezle ilişkisinin kuvvetli olduğu, görece daha az mali ve siyasi özerkliği olan ülkelerde YKİ kapsamında daha az reform etkisi görülmektedir. Üniter ve federal ülkelerde YKİ'nin yerele yansımaya bakıldığında ise üniter devletlerde reformların daha az görüldüğü veya daha etkisiz kaldığı ifade edilebilir.

İşletme, iktisat, siyaset, hukuk ve yönetim disiplinlerinin bazı ortak özelliklerini içinde barındırmasının sonucunda meydana gelen YKİ yaklaşımı, kimi zaman birbirleriyle çelişen söylemlerin odağında kalmaktadır. YKİ anlayışının uygulanacağı veya uygulanamayacağı özellikler vardır. Buradaki temel mesele Türkiye'de YKİ anlayışı çerçevesinde neleri yönetim anlayışının içine katarsak olumlu sonuçlar doğurur sorusu üzerine yoğunlaşmaktır.

İfade edilebilir ki; YKİ demokrasiyi değil toplum merkezli demokrasiyi ikinci planda bırakmaktadır. Buna rağmen çoğu yazar tarafından YKİ'nin uygulanmasıyla birlikte, demokrasinin adalet, eşitlik, katılım gibi önemli ilkelerinin zarar göreceği savunulmaktadır. Adalet, eşitlik, katılım gibi ilkeler önemini yitirmenin yanında bireyin özgürlüğüne vurgular güçlenmektedir. Eşitlik, katılım, adalet gibi ilkeler piyasa uygulamalarıyla da hayata geçirilebilecektir. Bu nedenle YKİ uygulamalarının demokrasi için tümünden bir tehdit görmek doğru olmayacaktır.

Dünya genelinde kamu yönetimlerini etkisi altına alıp değişim sürecine yönelten sebeplerin, hiç şüphesiz Türk kamu yönetimi için de geçerli olduğu bilinmektedir. Kamu hizmetlerine yönelik talepleri değiştiren karlılık, verimlilik, bireycilik, rekabetçilik, esneklik gibi birtakım değerlerin yönetim geleneğine hakim olmasına neden olan toplumsal, iktisadi,

kültürel ve siyasal dinamikler, Türk kamu yönetimini de etkilemektedir (Sallan Gül, 1999: 69). Türk kamu yönetimi alanında meydana gelen reformların asıl nedenleri olarak yönetim, yerelleşme, piyasalaşma ve özelleştirme öne çıkarken, özel sektör yönetiminin müşteri, piyasa, insan kaynakları, strateji, performans gibi kavramlarının da kamu yönetimi örgütlenmesi ve disiplini içine yerleştirildiği gözlemlenmektedir (Kayıkçı, 2007:182).

YKİ ile birtakım yeni uygulamalar meydana gelmiştir. YKİ ile uygulamaya geçilen performans yönetimi uygulaması İngiltere, Fransa, ABD, Türkiye ile birlikte birçok ülkede uygulamaya geçilen bir politikadır. Ülkeler yönetsel özellikleri, politikaları ve geleneklerine bağlı olarak bu uygulamaya geçmekte ve geliştirmektedir; bununla birlikte elde edilen sonuçların da farklılık gösterdiği görülmektedir. Türkiye ve Fransa, İngiltere ve ABD gibi ülkelere nazaran bu uygulamayı daha geç uygulamaya başlamıştır buna rağmen uygulamada aksaklıkların meydana geldiği görülmektedir. Uygulamanın yerleşebilmesi adına kapsamlı strateji ve politika oluşturulmalı ve mevzuattaki eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

YKİ yaklaşımının benimsemiş olduğu bir diğer değer yerelliktir. Bu doğrultuda YKİ'nin etkisi neticesinde artık belediyeler, subsidiarite ilkesi ile kamu hizmetlerini direkt kendileri sunmak yerine özel sektöre ya da gönüllü kuruluşlara devretmektedir. Özel sektör ya da gönüllü kuruluşlar bulunmadığında kendileri hizmet sunmaktadır. Bunun sonucunda önceden merkezî yönetimlerin sunmuş olduğu çöp, mezbaha, park gibi birtakım hizmetler artık yerel yönetimler tarafından verilmeye başlanmıştır. Yerel yönetimler artık idarî ve malî açıdan daha güçlü ve özerktirler. Merkezî idarenin sunmuş olduğu kamu hizmetlerinden bir kısmı yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmakta ve merkezciliğin azaldığı görülmektedir. Ve son olarak YKİ yaklaşımının kabul edilmesiyle birlikte yerel yönetimlerin arabuluculuk görevini üstlendiği de görülmektedir.

YKİ ile İsveç, Fransa ve Almanya gibi ülkelerde yerel yönetim birimleri güçlendirilirken Avusturya, İngiltere, Almanya ve İspanya’da yer alan yerel yönetim birimleri birleştirilerek yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılmış; Fransa, İspanya, Portekiz ve Belçika gibi ülkelerde ise bölge yönetimlerinin kurulduğu görülmektedir (Bozdoğan, 2008: 20).

YKİ yaklaşımını benimseyen ve uygulamaya geçen Türkiye, İngiltere, Almanya, ABD, Yeni Zelanda, İtalya gibi ülkeler üzerinde yapılan incelemede devletin; hizmetlerin vatandaşa yönelik ve vatandaş güçlendirici olarak yapılmasıyla vatandaşın ön planda tutulduğu, rekabetin ön planda tutularak daha iyi olanın elde edilmeye çalışıldığı, kamu kurumunu özel bir işletme, vatandaş da müşteri olarak algılayıp daha etkin ve verimli hizmet sağlamaya çalıştığı görülmektedir. Bunun yanında YKİ sonucunda süreçlerin değil sonuçların önem kazandığı da görülmektedir. Kısaca ülkelerin benimsemiş olduğu bu yeni sistem hem kurumların hem de vatandaşların yeni adıyla müşterilerin yararına olan bir gelişmedir.

Yapılan bu çalışmada görülmüştür ki farklı ülkeler ele alıp yapılan reformlar, süreç ve sonuçları bakımından karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, reformları yapacak diğer ülkelere örnek teşkil edecektir. Her ülkenin kendi sistemi ve geleneği içerisinde reformları nasıl ve ne kadar uyguladığı ve sonuçlarının değerlendirilmesi önemlidir.

Reformların sonuçları ile ilgili olarak literatüre bakıldığında, istatistiki verilerle değerlendirebilmenin güç olduğu söylenebilir. Verimli ve etkin hizmetin sunulup hangi sonuçları beraberinde getirdiğine ilişkin hem hizmeti üreten hem de hizmeti alan kişiler bakımdan reform öncesi ve sonrası durum sayısal verilerle daha net bir şekilde değerlendirilebilir. Özellikle reformların sonuçları konusunda daha net araştırma sonuçlarının elde edilebileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda, yapılacak yeni çalışmalarda istatistiki

verilerle zenginleştirilmiş ve farklı ülkelerin de ele alınarak karşılaştırılmalı olarak incelenmesiyle literatüre kazandırılması değerli görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Acartürk, E. (2001). Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6, 46-59.
- Akçakaya, M. (2017). Yeni Yönetim Anlayışının Yerel Yönetimlere Yansımaları, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(9), 105-130.
- Akın, Ö. (2009), “Federal Almanya’da Kamu Yönetimi”, B. Ayman Güler, O. Karahanoğulları, K. Karasu, U. Ömürgönülşen, Ö. Akın, E. Tellal, N. E. Keskin, T. Çınar, S. Esen, M. N. Kutlu (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Aksoy, Ş. (2003). “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, (Ed.) Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Aktan, C. C. ve Özkıvrak, Ö. (1999). *Devlet mi, Piyasa mı? Kamu ve Özel Sektör Arasındaki Performans Karşılaştırmaları*, Tosyöv Yayınları, Ankara
- Al, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilim adamı Yayınları, Ankara.
- Al, H.(1998). Kadı’dan Şehremini’ne Belediyelerin Kuruluşu: Altıncı Daire-i Belediye, D. Dursun, H. Al (Ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği* içinde, (ss.105-114). İlke Yayınları, No:24, İstanbul.
- Alçiçek, A. (2019). Azerbaycan'da Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı. *Ekonomi İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*, 1 (3) , 217-226.

- Altın, A. (2013). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,1(2), 101-118.
- Altın, A. Ve Şahin O.E. (2019). Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemi Olarak Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım, *Avrasya Sosyal Ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD)*, 6(3), s. 89-114.
- Arıttürk, M, Negiz, N. (2018). Türkiye Ve Azerbaycan Belediye Yönetimlerinin Karşılaştırmalı İncelemesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23, (Geybulla Ramazanoğlu Özel Sayısı) , 867-886.
- Arslan, E. (2018). İngiltere’de Yerelleşme Politikaları ve Yerel Yönetimler. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 7 (4), 2868-2884.
- Arslan, M ve Biniş, M. (2014). Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 9 (1), 149-174.
- Arslan, N. T. (2010). “Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: “Yeni Kamu Yönetimi”, *Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi*,11(2), 21-39.
- Avcı, M. (2014). İdarenin Kamu Hizmeti Faaliyetlerinde Daralma ve Dönüşüm: Özelleştirme ve Regülasyon, *TAAD*, Yıl. 5, 16, 105-139.
- Ayhan, U. (2008). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler, *Sayıştay Dergisi*, 70, 103-120.
- Babahanoğlu, N. (2020). İtalya'da Yerel Yönetimler Ve Güvenlik. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10 (20) , 516-542.

- Bağlı, M. S. (2011), Alman Yerel Yönetim Yapısı, *Türk İdare Dergisi*, 473, 43-74.
- Bayrakçı, E ve Kahraman, S. (2017).Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*.37, 299-315.
- Bayrakçı, E. (2014). *Yerel Yönetimler*, Dizgi Ofset, Konya.
- Bayraktar, U. ve Tansug Ç. (2010). “Local Service Delivery in Turkey”, Wollmann H. and Marcou G. (Ed.) *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. içinde. (ss. 217-232) Edward Elgar. Cheltenham, UK.
- Belli, A. (2017). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerinden Yönetimin Ve Yerel Yönetimlerin Değerlendirilmesi, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi* 9(16), 101-118.
- Bilgiç, V. (2007). Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme, B. Eryılmaz, M. Eken, M. L. Şen, (Ed.) *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde (ss.101-102). Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Bilgiç, V. K. (2011). “Küreselleşme Sürecinde Kamu Hizmetinde Dönüşüm”, B. Parlak(Ed.) *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* içinde (ss. 89-118).Alfa Aktüel, Bursa.
- Bilgisay, H. (2010). Yerel Yönetim Reformu ve İl Özel İdareleri: Bursa Perspektifinde Bir Analiz.B. Parlak(Ed.),*Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* içinde(ss.279-294). Dora Yayınları, Bursa.
- Bilici, G. (2012), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bütçe Sistemi: Türkiye Örneği*, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Bozlağan, R. (2008). Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri. R. Bozlağan, ve Y. Demirkaya (Ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, içinde (ss. 1-28). Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,
- Bönker, F. Libbe, J, Wollman, H. (2010). Remunicipalisation Revisited: Long-Term Trends in the Provision of Local Public Services in Germany. Wollmann H. and Marćou G. (Ed.) *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. içinde. (ss. 71-87). Edward Elgar, Cheltenham, UK..
- Canpolat, H. (2010). Türk kamu yönetiminde Değişim: Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Küreselleşme ve Yeni Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi, *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Ve Hizmeti, VII. Kamu Yönetimi Forumu (VII. KAYFOR) Bildiri Kitabı* içinde (ss. 8-17), Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş.
- Coşkun, B. Pank, Ç. ve Şen, E. (2019). Metropolitan Kent Yönetimine Geçiş: Türkiye ve İtalya Örnekleri. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2 (2) , 301-314.
- Çelik, A. (2010). “Küreselleşen Dünyada Yerelleşme Süreci Ve Yerelleşmede Demokratik Zeminin Sağlamlaştırılması İçin E-Katılımcılık Çözümünün Değerlendirilmesi”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, (11)2, 155-168.
- Çelik, B. (1995), “Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, *Yeni Türkiye*, Mayıs-Haziran, 4, 588-597.
- Çetin, S. (2010). Shifting Roles Of Local Governments In The United Kingdom. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12 (1) , 147-168.

- Çetinkaya, Ö. Y. (2012). *Yerel Yönetimler Reformunun Yerel ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi*, KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 53-64.
- Çoban, A. R. (2003). Kamu Tercihi Teorisi. Acar, M., Özgür, H. (Ed.) *Çağdaş Kamu Yönetimi* içinde (ss. 75-76). Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Demir, F. (2018). Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Bir Değerlendirme. *Assam Uluslararası Hakemli Dergi*, 5 (12) , 10-20
- Demir, H. , Karakütük, M. (2003), Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi, *Bilgi Dergisi*, 2 (5), 65-77.
- Demir, Ö. (1996), *Kurumcu İktisat*, Vadi Yayınları, Ankara.
- Demir, Y. (2006). *Türk Kamu Yönetimi Gelişimi Çerçevesinde Bağımsız İdari Otoriteler ve BDDK Örneği*, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Demirakın, N. I. (2006). *A Study Of Ottoman Modernisation On The City: The Sixth Municipal District Of Istanbul (1858-1877)*, Bilkent Üniversitesi İktisadi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demirbaş, T., Çetinkaya, Ö. Güneş, V; Bektaş, N. B. (2017). Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye'de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15 (30), 145-175.

Demirkaya, Y. (2019). Public Management Development in England: New Right, New Left and Third Way. *Strategic Public Management Journal*, 5 (9) , 28-39.

Denhardt R. B. ve Denhardt J. V. (2000).The New Public Service: Serving Rather than Steering, *Arizona State University Public Administration Review*, November 2000, Vol. 60, Issue 6, 549-559.

Deniz, A. ve Akarçay, P. Karakaş, A. (2017). Osmanlıda Belediyeciliğin Gelişimi Ve Modernleşme Çabaları. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 64, s. 314-325. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/abuhxbd/issue/35995/403918> adresinden alındı.

Department Of Economic And Social Affairs (DESA), Kingdom of Spain Public Administration Country Profile, 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023322.pdf>.

Dinçer, Ö. ve Yılmaz C. (2003). Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık Yayınları, 24.07.2020 tarihinde http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/ewRtI+Degisimin_Yonetimi_icin_Yonetimde_Degisim_2003_.pdf adresinden alındı.

Doğan Kestane (1996). “İller Bankası ve Yönetimlerle İlişkileri”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

Doğan, K.C. (2019). “Danimarka ve Yeni Zelanda’da Yerel Yönetimler: Reform, Yapı ve Mali Sistem Üzerine Genel Bir İnceleme”, *Journal Of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 5(15), 283-287.

- Dursun, D. ve Al, H. (1998). *Türkiye’de Yönetim Geleneği*, İlke Yayınları, İstanbul
- Dursun, D.(1998). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme”, Davut Dursun, Hazma Al (Ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği* içinde (ss.93-104.) İlke Yayınları, No:24, İstanbul.
- Emini, F.T. (2009).Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim Ve Ekonomi*,16 (2),31-48.
- Emrealp, S. ve Horgan, D.,(1993).*Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, TOKİ-IULA- EMME Yayını, İstanbul.
- Eren,V. (2001). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Belediyelere Etkileri*, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Erincik, S. (2018). *Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinde Yerel Yönetimlerin Sosyal İçerme Politikalarının Değerlendirilmesi: Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Örneği*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Erkul, H, Kara, H ve Şimşek, S. (2016). ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14 (27) , 33-58.
- Eryılmaz, B. (2012), *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, 5. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, 9. Baskı, İstanbul.
- Eryılmaz, B., Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.
- Genç, F. N.(2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, *Türk İdare Dergisi*, Mart,466, 145-160.

- Gökçe, O., Göküş, M., Kutlu, Ö. ve Şahin, A. (2004). *Kamu Yönetimi Ders Notları*, Dizgi Ofset Matbaacılık, Konya.
- Göküş, M. (2010). Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2010, 14 (20), ss.193-218.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Vadi Yayınları, Ankara.
- Gregory, R. (2007). New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?, Tom Christensen and Per Lægreid (Ed.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reform* içinde, s: 221-243.
- Gül, H., Kiriş, H. M., Nergiz, N. ve Gökdayı, İ. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık. Ankara.
- Güler, B. A. (2003), Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye, *Praksis*, Ankara, 9, 94- 116.
- Güler, B. A. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, İmge Kitapevi, Ankara.
- Güneş, M. (2009). Almanya Ve Türkiye’deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış. *Savunma Bilimleri Dergisi*, 8 (2) , 145-165.
- Güven, A. ve Dülger, B. (2017). Osmanlı’dan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü, *Enderun Dergisi*, 1(1) 44-53.
- Güzelsarı, S. (2004), *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, Tartışma Metinleri, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi, Ankara University Publishing House, Ankara.

Hughes ve Owen E. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction, Third Edition*, Palgrave Macmillan, New York.

İnanç, H. ve Ünal, F. (2006). İngiltere’de Yerel Yönetimler, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Aralık,16, 125-140.

İnci, B. ve Bostancı, S. H. (2018). Yerel Yönetimlerde Gizli Müşteri Araştırmalarının Kullanılabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(14), 188-197.

Kalimullah, N. A., Alam, K. M., ve Nour, M. M. (2012). New Public Management: Emergence and Principles. *Bup Journal*, 1(1), 1-22.

Karaer, T. (1989). Federal Almanya'da Siyasal ve Yönetimsel Yapının Genel Görünümü, *Amme İdaresi Dergisi*, 22/3, s.15-29.

Karaman, Z. T. (1996), *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir.

Karasu, K. (2009). İngiltere’de Kamu Yönetimi, Ayman Güler vd.(Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde*, İmge Kitapevi, Ankara.

Karatepe, S., Önen, M., ve Arıbaş, N. (2014). Almanya Federal Cumhuriyeti. B.Aykaç (Ed). *Yönetimsel Yapı İncelemeleri içinde*(ss.1-34) Nobel Yayınları. Ankara.

Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme Akdeniz. *İİBF Dergisi*, 16, 40-64.

Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Khullman, S. ve Fedele, P. (2010). “New Public Management İn Continental Europe: Local Government Modernization İn Germany, France And Italy From A Comparative

- Perspective”, Wollmann H. and Maréou G. (Ed.), *The Provision of Public Services in Europe Between State, Local Government and Market* içinde (ss.49-74). Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Kışlalı, A. T. (2000). *Siyasal Sistemler: Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, 5. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Kocaoğlu, M. (2015). Reform Studies in Local Governments at Turkey And Azerbaijan: A Comparative Analysis Within The Context of Central Government – Local Government Relationships. The Fourth International Congress on Social Sciences and Humanities, (133-138). Vienna.
- Kocaoğlu, M. ve Usta, S. (2015). Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Yerel Yönetimlerde Reformlar ve Temel Eğilimler, Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak(Ed.), *İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler*, içinde (ss. 331-352), Bekad Yayınları, Antalya.
- Koçak, S. ve Ekşi A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’ de Yerel Yönetimler, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21.
- Kofoğlu, T. C. (2018). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerel Yönetimler*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Koşar, N. (2013). İtalya’da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim – Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 9(18) , 327-347.
- Kuhlmann, S. (2010), Local Government in Germany: Key Features and Current Reforms, Technical Report, German University of Administrative Sciences, Speyer.

- Kuhlmann, S. ;Bogumil, J.;GrohsS. (2008), Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Successor Failure of the “New Steering Model”?, Public Administration Review, September/October.
- Kurun, İ. (2017). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği, *Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 8 (16), 85-106.
- Kutlu, Ö. (2006). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Küçük, H . (2018). Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1) , 35-60.
- Küçük, H. (2019). Yerel Yönetim Sistemlerinde İtalya Örneği. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 2 (1) , 1-26.
- Küçük,H. (2017). İtalya Ve Türkiye’de Yerel Özerklik: Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme, 23.07.2020 tarihinde <http://www.yyusbedergisi.com/dergi/italya-ve-turkiyede-yerel-ozerklik-karsilastirmali-bir-degerlendirme20180101043738.pdf> adresinden alındı.
- Lane, J. E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- Mecek, M. (2018). Azerbaycan'ın Devlet Yapısı ve Taşra Yönetiminde Merkez - Yerel İlişkileri. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(1) , 51-77.
- Nohutçu, A. (2016). *Kamu Yönetimi*, Savaş Yayınevi. Konya.
- Nohutçu, A. ve Ateş, H. (2006). Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet, *Sakarya Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6 (11), 245-276.

- Okcu, M, Usta, S, Ceyhan, H. (2020). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi Kültürü. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22 (39) , 291-311.
- Oral Nangir, E. (2007). Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü. *Bütçe Dergisi*, 2(25).
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)* (Cilt 142) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- Ortaylı, İ. (1977). *Osmanlı Şehirlerinde Mahkeme*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara
- Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE Yayını, No:180, Doğan Basımevi, Ankara,
- Ortaylı, İ. (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Cedit Neşriyat.Ankara.
- Ortaylı, İ. (1978). İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi, E. Türkcan (Ed.) *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi (Birinci Kitap)* içinde, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.
- Ortaylı, İ. (1994). *Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devleti’nde Kadı*, Turhan Yayınları, Ankara.
- Ökmen, M, Yılmaz, A ve Baştan, S. (2004), Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler, M. Ökmen, A. Yılmaz (Ed.), *Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi*, (ss.23-80), Gazi Kitapevi, Ankara.

- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2008), *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*, İstanbul: Alfa/Aktüel Yayını.
- Ökmen, M. ve Yılmaz, A. (2009). Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler, *Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, S.23, Nisan, 91-112.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, Acar, M. ve Özgür, H. (der.) *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde, ss. 3 – 43.Nobel Yayın, Ankara.
- Ömürgönülşen, U., Sadioğlu, U. (2014). *Türkiye'de Yakın Dönemdeki Yönetimsel Reform Çalışmalarının İl Belediyeleri Personel Yönetimi Üzerindeki Etkileri*: Hacettepe Üniversitesi Yayınlar, Ankara
- Özacit, İ. (2015). *Yeni Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Yeni Kamu İşletmeciliği Ve Yönetişim Bağlamında Analizi: Ankara Örneği*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Özdenkoş, D. (1999), Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 1(2),77-95.
- Özer, M. A. (Ed.) (2014). *Kamu ve Özel Sektör Yönetimi İçin Yönetim Sözlüğü*, Adalet Yayınları, Ankara.
- Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2014). *Yerel Yönetimler*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özer, M.A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık, 59, 3-46.

- Özer, M.A. (2019). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Yeni Sağ Politikalar, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, (2019/1), Yıl: 8, 8 (20),11-42.
- Öztaş, N. (2013). Yönetim: Örgüt ve Yönetim Kuramları, Otorite Yayınları, Ankara.
- Parlak, B. ve Caner C. (2005). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Rehimli, R. (2009). Azerbaycan Yönetim Sistemi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(9), 377-386.
- Rehimli, R. Negiz, N. ve Akman, E. (2013). Azerbaycan Cumhuriyetinde Yerel Yönetimler, (Ed.) Okcu M. ve Özgür, H. *Dünyada Yerel Yönetimler* içinde, 109-141. Seçkin Yayınları.
- Sadioğlu, U. (2012). *2000'li Yıllarda Türkiye ve Almanya'da Yaşanan Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması: İl Belediyeleri İçin Bir Model Önerisi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Sakınç, S. (2012), *Yerel Yönetimler Maliyesi: Teori-Politika-Uygulama*, Orion Kitabevi, Ankara.
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(8), 147-171.
- Sözen, S. (2002). New Public Management Reforms. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 57 (02), 139-159.

- Şahin, A. (2014). Yönetim Sürecinin Gelişimi, A. Şahin, İ.U. Erkiş ve Y. Taşpınar (Ed.), *Kalite Yönetimi* içinde, (ss.4-26), Atlas Akademi, Konya.
- Şengül, R. (2010). *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Tan, T. (1991). “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt. 8, ss. 233-252.
- Torres, L. (2004). Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental Countries. *Australian Journal of Public Administration*, 63(3), 99-112.
- Tortop, N, Aktan, T. ve Ergun, T. (2000), *Kamu Yönetimi* (Ed. Ziyaettin Bildirici), Anadolu Üniversitesi AÖF Yayınları, Eskişehir.
- Tortop, N. (1991). *Mahalli İdareler*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları. Ankara
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler* (2. Baskı). Nobel Yayın Dağıtım: Ankara.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B. (2012). *Yönetim Bilimi*, 9. Basım, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Tosun, E. (2020). Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler, https://www.academia.edu/41473079/Yerel_Y%C3%B6netimlerde_G%C3%BCncel_Geli%C5%9Fmeler adresinden alındı. Erişim Tarihi: 28.05.2020.
- Tuna, G. A., “İspanya Yönetim Sistemi”, Koraltay Nidas (Ed)., 21. Yüzyılda Yönetim, Türk İdari Araştırma Vakfı Yayınları, Yayın No:2, Ankara, 2003.
- Tuncer, A, Usta, S . (2013). İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , (30) , 181-195.

Tuncer, A., Usta, S. (2013). İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 30,181-195.

Tuzcuoğlu, F. (2007). Metropolen Yönetim Nereye. H. Özgür, ve M. Kösecik (Ed.)*Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - II: Uygulama* içinde, (ss.48-63). Nobel Yayın Dağıtım. Ankara.

Türe, F. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler, *Yerel Gündem*, Yıl:2, 5, 34-41.

Türkoğlu, İ; Bucaktepe, A . (2015). Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği Ve Avrupa Birliği Ülke Uygulamalarından Örnekler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 24 (2), 319-336.

Ulusoy, A. (2003). *Bağımsız İdari Otoriteler*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009).Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye Ve Oecd Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Haziran, 12,(21), 259-28.

Ulusoy, A., Vural, T. (2003). Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 75, Haziran, 439.

Türkiye Cumhuriyeti Dışışleri Bakanlığı, 08.06.2021 tarihinde <https://www.mfa.gov.tr/ispanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> adresinden alındı.

Usta, S, Bilgiç, E. (2017). Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri: İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Strategic Public Management Journal* , *Strategic Public Management Journal* , 121-137.

- Uysal, Y. (2020). Klasik Kamu Yönetiminden YKİ ve Post YKİ 'ye Kamu Hizmetlerinin Değişimi ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme, *International Journal of Management and Administration*, 4(7) , ss. 112-155.
- Uysal, Y. ve Atmaca, Y. (2018). Türkiye'deki Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkilerinin Yönetişim Modeli Çerçevesinde Değerlendirilmesi, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt: 1(3), 411-424.
- Uzun, Ş. (2003), Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Koraltay Nitas (Ed:), *Federal Almanya Yönetim Sistemi* içinde, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın No: 2.
- Ünal, F.(2011).Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü, *Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 241-248.
- Vural, T. Özcan, S. (Temmuz-Aralık 2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı, *Maliye Dergisi*, 159, 203-219.
- Wohlfahrt, N. and W. Zühlke (2005), *Ende Der Kommunalen Selbstverwaltung. Zur Politischen Steuerung im 'Konzern Stadt'*, VSA Verlag, Hamburg, Germany.
- Yalçın, Y. (2010), *Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntem bilimsel Bir Değerlendirme*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Yalçındağ, S. (1995). Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(2).
- Yavaş, İ. (2020).Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler, 27.05.2020 tarihinde https://www.academia.edu/39034805/Amerika_Birle%C5%9Fik_Devletlerinde_Yerel_Y%C3%B6netimler adresinden alındı.

- Yaymoğlu, P. E. (2005), Yerel Yönetim Kuruluşlarında Halkla İlişkiler İşlevi ve Yeni Yaklaşımlar, *Selçuk İletişim*, 3(4), 41-52.
- Yıldırım, U. Belli, A. Ateş, N ve Kılıç, M. S. (2014). AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: Kahramanmaraş Belediyeleri Örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(2), 1-19.
- Yıldız, M. (2011). İspanya Yönetim Sistemi'ndeki Tekçilik Ve Federalizm Tartışmalarının Değerlendirilmesi. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 29 (2) , 175-191.
- Yörükoğlu, F. (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci, *Mevzuat Dergisi*, Yıl:12, 135, <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm> adresinden alındı.
- Zaim, O. ve Çakmak, E. H. (1994). Kamu Sektörü, Özelleştirme ve Etkinlik, A. Polatoğlu (der.) *Özelleştirme Tartışmaları, Kamu Sektörü, Özelleştirme ve Etkinlik* içinde, Bağlam Yayınları. İstanbul.
- Zengin, O. (2009). Günümüzde Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar, B. Övgün (Ed.) *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* içinde, (ss. 1-42.) Ankara Üniversitesi SBF Yayını, Ankara.