



**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM YASALARI ÇERÇEVESİNDE YÖNETİŞİM ANLAYIŞININ
İNCELENMESİ**
**INVESTIGATION OF GOVERNANCE FRAMEWORK FOR UNDERSTANDING OF THE LOCAL
GOVERNMENT LAW IN TURKEY**

Ahmet GÜVEN*
Çağatay ALAN**

Öz

Kamu yönetimi, toplumsal beklentiler, teknoloji ve haberleşme araçlarında yaşanan gelişmeler ve küresel etkiler karşısında sürekli bir değişim içindedir. İkinci dünya savaşını izleyen yıllarda dünya ülkelerinin sahip olduğu daha merkeziyetçi yönetim yapısı, devlet organlarının kararlarının daha katı ve tek taraflı olma eğilimi, toplum tarafından ilerleyen yıllarda bir değişim ihtiyacının doğmasına neden olmuştur. Başta merkezi devlet idaresi olmak üzere yerel idareleride kapsayan bu dönüşüm yeni kamu yönetimi adı altında adlandırılırken özü itibarıyla yönetim adı verilen ve yönetimde katılımı esas alan bir anlayışla antalılmaya çalışılmaktadır. Yönetişim olgusunun özellikle yerel idarelerdeki durumunun anlatıldığı bu çalışmanın amacını yerel yasalardan hareketle yönetim olgusunun yeri ve önemi oluşturmaktadır. Bu bağlamda ele alınan çalışmada öncelikle yönetim olgusunun kamu yönetimi ve yerinden yönetimler için ne anlam ifade ettiği, yerel demokrasinin yönetimle olan ilişkisi, yönetim uygulamalarında yaşanan sorunlar ve özellikle yerel yönetimler açısından yönetişimin yeri ve uygulanma düzeyi konularına yerel yasalardan hareketle yer verilmektedir.

Yönetim olgusu insanlık tarihi kadar eski bir olgu olmakla beraber o zamanlardan günümüze daha iyi bir yönetime duyulan ihtiyaç katlanarak artmış durumdadır. Daha iyi bir yönetim anlayışı için birçok fikir ortaya konmuş, birçok teknik ve metot denenmiştir. İyi bir yönetim anlayışı konusunda o günlerden bu güne ortak benimsenen ilkelerden biranesi yönetim sürecinden etkilenen unsurların yönetim süreci içinde ortak karar almaları şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Yönetişim olarak adlandırılan bu olgu, yönetim sürecinde yönetimin etki altına giren unsurların kendilerini ilgilendiren konularda karar sürecine katılmalarını ifade etmektedir.

Yine yönetim sürecinin hesap verebilir, şeffaf, açık, etkin, verimli ve hukukun üstünlüğünü baz almasında katılımın önemi yönetim olgusunun amacını oluşturduğu görülmektedir. İyi bir yönetim denildiğinde yönetilenlerin yönetime doğrudan yada dolaylı olarak etkide bulunması, alınan kararların alınmasında rolü olan yönetilenlerin bu kararlara daha bağlı olmaları ve destek vermelerine imkan tanınmasında yönetim hayati rol oynamaktadır.

Yönetişim olgusunun yönetimde bu denli önemli rol oynamasına rağmen özellikle kamu yönetiminde dolaylı olarak yerel idarelerde etkin şekilde kullanımında birtakım sorunlar görülmektedir. Büyük bir kısmı bürokrasi ve yöneticiden kaynaklanan bu sorunlara rağmen yönetim konusunun birçok yasal düzenlemede ele alınması kamu idarelerinin bu olguya yönetim sürecinde yer vermeleri gerekliliği kamu yönetimi için olumlu bir gelişmedir.

Bu çalışmayla yönetim kavramının ilkelerinden hesap verebilirlik, katılımcılık, şeffaflık ve hukukun üstünlüğüne değinilip yerel yönetim kanunlarında; 442 Sayılı Köy Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu incelenerek yönetim kavramı yasal dayanağı ortaya konmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler:Yönetişim, Yerel Yönetimler, Yerel Yönetişim, Yasal Mevzuat.

Abstract

Public management is in constant change in the face of social expectations, developments in technology and communication tools and global impacts. In the years following the Second World War, the more centralized management structure of the countries of the world, the tendency of the state bodies to be more rigid and unilateral, led to the need for a change in the society in the years to come. This transformation, which encompasses local administrations, especially the central government, is called the new public administration. The purpose of this study, which describes the state of governance, especially in the local administrations, constitutes the place and importance of the governance phenomenon based on local laws. In this context, firstly, the study emphasizes what the meaning of governance means for public administration and decentralization, the relation of local democracy with governance, the problems experienced in governance practices and the place and level of governance of governance especially for local governments.

Although the phenomenon of management is as old as human history, the need for better management has increased exponentially. For a better management approach, many ideas have been put in the middle and many techniques and methods have been tried. One of the principles adopted for the good management understanding since then is that the elements affected by the management process take common decisions in the management process. This phenomenon, which is called as governance, refers to the participation of the factors that affect the management in the management process in the decision making process.

Again, it is seen that the management process is accountable, transparent, open, effective, efficient and the importance of participation is based on the rule of law. When a good management is said, governance plays a crucial role in ensuring that governed people have a direct or indirect influence on the administration, and those who are responsible for taking decisions are more committed to these decisions and give support.

Although the phenomenon of governance plays such an important role in management, there are some problems in the effective use of indirectly in local administrations, especially in public administration. In spite of these problems caused by the

* Doç. Dr., Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İİBF, ahmetguven@gmail.com

** Öğr. Gör., Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Almus MYO, acagatayalan@gmail.com



bureaucracy and the manager, it is a positive development for the public administration that the governance issue should be handled in many legal regulations and the public administrations should include this fact in the management process.

In this study, the principles of the concept of governance, accountability, participation, transparency and the rule of law are mentioned in local government laws; Law No. 442, Metropolitan Municipality Law numbered 5216, Municipal Law No. 5393 and Law on Special Provincial Administration No. 5302 are examined and the legal basis of the concept of governance is tried to be put forward.

Keywords: Governance, Local Governments, Local Governance, Legal Legislation.

1. GİRİŞ

Yönetişim, yönetim sürecinin yönetimden etkilenen paydaşlarla birlikte yapıldığı katılımı baz alan bir yönetim tarzını ifade etmektedir. Yönetişim, pasif bir şekilde vatandaşların yalnızca yönetilen olarak görüldüğü bir anlayıştan, onlara yönetsel ve siyasal sorunlardan etkilenen, değer verilen, ödev ve sorumluluk yüklenen bir anlayışa geçişi ifade eder. Yönetişimle amaçlanan açık ve şeffaf bir devlet, devletle vatandaş arasında karşılıklı olarak tutarlı ve sürekli bir bilgi akımı ve vatandaşları katılım mekanizmaları konusunda bilgilendirecek etkin yolların varlığı, iyi yönetimde, vatandaş kadar kurum içi katılıma da önem verilmesi, her çalışanın işlerin yürütülmesi konusunda düşüncelerini açıklayabilmesi, yeniliklere istekli olunması, gibi hedefleri içermektedir

Kamu idareleri içinde önemli bir yere sahip olan mahalli idarelerde bu anlamda yönetim olgusunun en fazla dillendirildiği idari birimler arasında gelmektedir. Mahalli idarelerin yapısı gereği halkla olan ilişkisi, yönetimde halkın sözüne daha fazla yer verilmesi gerektiğine inanılması yönetim olgusunun yerel kanunlarda kendine daha fazla yer bulmasına neden olmaktadır. Bu çalışma bu kapsamda 442 Sayılı Köy Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yönetim konusunun nasıl işlendiğini, hukuki olarak altyapısının nasıl ele alındığını ilgili yasalardan hareketle incelemeyi amaçlamaktadır. İlgili yasal mevzuat incelendiğinde yasaların özünün yönetime dayalı bir anlayış taşıdıkları görülmektedir. Bu kapsamda katılım ve beraberinde etkin verimli bir yönetim için hesap verebilirlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü ilkelerinin yasalarda yer aldığı, yasaların bu amaç ve felsefeyle hazırlandığı ilgili maddelerinde görülmektedir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE YÖNETİŞİM VE YEREL YÖNETİŞİM

2.1. Yönetişim

Yönetişim ve katılım ilişkisi yönetişimin yerel düzeyde gerçekleştirilmesi, demokrasinin yerel düzeyde işlerlik kazanması tartışmalarıyla paralel olarak gündeme gelen bir konu olmuştur. Küreselleşme süreci içinde demokrasi, katılım ve yönetim kavramlarının birbirlerini tamamlayan öğeler olduğu görülmektedir. Her birinin etkin bir şekilde gerçekleşmesi için varlıklarının sağlam bir biçimde yerel düzeyde de kabul görmesi gerekmektedir (Kestelloğlu, 2011, 126). Yerel düzeyde halkın ve sivil toplum kuruluşlarının yönetime, karar alma ve planlama sürecinde fikirlerini alma, onlara söz hakkı verme ve halka danışılarak yönetime katılmalarına imkan verilmelidir (Çukurçayır, 2006, 78). İyi bir yönetim "yönetimin karşılıklı olması" özeliği sayesinde geleneksel kamu yönetiminin ağır işleyen, içe kapalı, büyük ölçüde toplumun talep ve ihtiyaçlarından bir haber alan yönetim anlayışına karşılık olarak iyi bir yönetim ile topluma ve çevreye duyarlı, iletişim ve etkileşime açık, şeffaf bir kamu yönetimi hedefini içermektedir (Kuzey, 2003, 3-4). Benzer şekilde halka karşı hesap verebilir bir yönetim sergilemede yönetişimin yönetimin yetki ve sorumlulukları ile ilgili hizmet ettiği kesimlere, siyasi hesap verebilirlik ile seçimler yoluyla; idari hesap verebilirlik yoluyla vatandaşların kendilerini ilgilendiren idari ve mali konularda bilgi talebinin karşılanması ve gerektiğinde idari soruşturma mekanizmalarının çalıştırılmasını; hesap verebilirliğin son türü olan hukuki hesap verebilirlik ile de, idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması ayılmaktadır (Samsun, 2003, 18).

2.2. Yerel Yönetişim

Günümüzde yerel idarelerde yaygınlık kazanan kamu yönetiminde 1990'lı yıllardan itibaren kendine yer bulan yönetim olgusu, ülkelerin politik ve idari sistemine ilişkin yeni bir yapı ve yeni bir yönetim tarzına vurgu yapan önemli bir kavram olarak görülmektedir (Bıçkı ve Sobacı, 2011, 219). Kavramın ilkeleri ve kamu ve yerel idarelere getirdiği değer "günün getirdiği gelişmelere açık, gelecek senaryosunda bugün taşıdığı anlamının daha da zenginleşebilmesine izin veren" bir kavram olduğunu göstermektedir (Toprak, 2018: 1). Kavramın yönetim sürecinde "etkin, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi mekanizmasının yanı sıra; demokrasi, çok partili sistem, hükümetin meşruluğu, hukukun üstünlüğü, katılım, sivil toplum, insan hakları, basın özgürlüğü, devletin sorun ve çatışmaları çözme yeteneği, idari kapasite ve vatandaş odaklı hizmet sunumu" gibi meseleler ile yakından ilişkili kapsamlı bir gündemi içerisinde barındırdığı görülmektedir (Sobacı, 2010, 314). Bir yönetme tarzı olarak yönetişim, kamu sektörü, özel sektör ve sivil



toplumun işbirliğini ve vatandaş katılımını ön plana çıkarırken (Bıçkı ve Sobacı, 2011, 221). Benzer bir durumu yerel idarelerin yönetim sürecinde de beklenildiği görülmektedir. Yerel yönetim olarak adlandırılan ve yönetim sürecinin yerel yönetimlerle karşılıklı etkileşim içinde gerçekleştirilmesini ifade eden kavram, yerel nitelikteki politikaların oluşum süreçlerinde ve yerel kamusal hizmetlerin üretimi ve sunumunda yerel yönetimlerden ziyade özel sektör ve sivil toplumun etkinlik kazanması hedefini taşımaktadır (Palabıyık, 2003, 253-267). Yerel idarelerin hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliğine olumlu katkılar sağlayacağı düşünülen kavramın yerel idareler de hedef ve amaçların yerine getirilmesinde rolü büyük olacaktır.

Halkın yerel yönetimlerden beklentileri kapsamında yerel yönetimlerin ana hedef olarak, her ülkedeki tüm yerel idarelerin, karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin etkin olarak katılımını sağlayacak programlar geliştirmeye ve uygulamaya davet edilmesi arzulanmaktadır (Ökmen ve Görmez, 2009, 111). Bu beklentinin sebebi halkın kendine yakın olarak gördüğü bu birimlerin demokratik ve katılımcı nitelikleri ile seçim, temsil, katılım ve denetim gibi özellikleri etkin biçimde yerine getireceğine olan inancı ve diğeri ise yerel kamusal hizmetlerin etkin ve verimli biçimde sunabilecek kamusal idareler olduğu yönde halkın beklentilerinin olmasıdır (Çukurçayır, 2000, 225). Bu beklentileri karşılayan etken yerel yönetişime dayalı bir birim olarak algılanmalarına neden olmaktadır. Yerel yönetişim yerel idarelere bu çerçevede, toplumun kendi kendisini yönetebilmesi için iş ve sosyal yaşam gibi canlı alanlarda farklılıkları bir bütün haline getiren unsurları içermektedir (Demir, 2014, 166). Yerel yönetişim yerel hizmetlere farklı bir boyut kazandırmakla birlikte yerel halka daha özgür ve yaşanabilir bir ortam sunmak için etkin demokratik katılımı ve sivil iletişimi gerçekleştirmeye çalışmaktadır (Shah ve Shah, 2006, 2). Diğer bir ifadeyle yönetişim ile yerel yönetimler ortak bir noktada buluşarak karşılıklı etkileşim ile bütünleştirilmeye çalışılmaktadır (Sobacı, 2007: 226). Yerel yönetişim yerel idareler, kaynaklar ve sivil toplum unsurlarının birleşmesi ile meydana gelen yeni bir yönetim modeli olarak kabul görmektedir (Şengül, 1999, 12).

3. YÖNETİŞİM KAVRAMININ İLKELERİ

Yönetim sürecinin etkinlik ve verimliliğinde önemli rolü olan yönetişim unsuru bu işlevselliğini gerçekleştirmek adına birçok ilkeyi beraberinde taşımaktadır. Dünya Bankası tarafından ortaya atılan ve yönetişim ilkeleri olarak kabul gören başlıca ilkeler arasında katılım, işbirliği, hesap verilebilirlik, şeffaflık, sorumluluk, etkinlik ve verimlilik, hukukun üstünlüğü, eşitlik ve kapsayıcılık gibi ilkelerin sayıldığı görülmektedir (World Bank, 2003, 4). Bu ilkelere kısaca değinmek gerekirse;

3.1. Hesap verebilirlik

Hesap verebilirlik yönetişim kavramının önemli ilkelerinden bir tanesidir. Hesap verebilirlik kavramı tek taraflı olarak açıklamada bulunmak anlamından ziyade, hesap veren ile hesap verilen arasındaki karşılıklı etkileşim süreci şeklinde ifade edilmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011, 22). Hesap verebilirliğin etkinleştirilmesinde sorumlulukların saptanması ve yönetime katılan unsurların bu sorumluluk karşısında rollerinin saptanması gerekmektedir.

3.2. Katılımcılık

Katılımcılık yönetişim olgusunun en önemli unsurlarından bir tanesidir. Katılım kavramı günümüzde, insan hakları, demokratik yönetişim, yolsuzlukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması konuları ile birlikte yaygın bir kullanım alanına sahiptir (Kösekahya, 2003: 35). Yönetim süreci içinde sürecin unsurlarını oluşturan başta halkın ve sivil toplum kuruluşlarının yönetime, karar alma, planlama süreçlerine gerek onların fikirlerini alma, gerekse de dinleme ve danışma olarak dahil edilmesi katılımcılık olarak ifade edilmektedir (Çukurçayır, 2006, 78). İyi işleyen bir yönetim süreci etkin katılıma yer veren bir yönetimi ifade etmektedir.

3.3. Şeffaflık

Şeffaflık kavramı özellikle kamu yönetiminde sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda yürütülen politikalar ve alınan kararlara, özel sektör kuruluşlarına ait mali durum bilgilerine ve uluslararası kuruluşların faaliyetleriyle ilgili verilere, zamanında, açık, anlaşılır, detaylı ve güvenilir bir şekilde ulaşılabilmesini ifade etmektedir (Kuzey, 2003, 1). Kamu yönetiminin işleyişinde sorumluluk ve hesap verebilirliğin gerçekleştirilmesinde şeffaflık önem arz etmektedir.

3.4. Hukukun Üstünlüğü

Toplumsal hayatı düzenleyen cebre dayalı yaptırımlarla desteklenen kurallara hukuk adı verilmektedir. Hukuk devleti ise toplumsal hayatı şekillendiren yasama, yürütme ve yargı erkelerinin hukuk kurallarına uygun şekilde yürütülmesini ifade etmektedir (Gözler, 2001, 209-211). Yönetim sürecinde



hukukun üstünlüğünü kabul eden yönetim olgusu da bu kapsamda yönetimin hukuka bağlanmasını ve keyfi yönetim yerine kuralların egemen olmasını gerektirmektedir (Köktaş, 2001, 71-88).

3.5. Etkinlik ve Verimlilik

Etkinlik, mevcut kaynaklarla doğru olan işi yapmak şeklinde tanımlanabilir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 53-55). Verimlilik ise üretim sürecine giren çeşitli faktörlerden, bu sürecin sonunda en yüksek çıktının alınması hedefini ifade eden bir kavramdır (Yükücü ve Atağan, 2009, 4). Her iki kavramda etkin ve verimli bir yönetimin sağlanması için hayati öneme sahiptir ve yönetişimin de bir unsur olarak kabul görmektedir.

3.6. Eşitlik

Kamu yönetimi açısından eşitlik ya da adillik kavramı, alınan kararlarda toplumun herhangi bir kesimine ayrıcalıklı tanınmamasını, vatandaşlara uygulanacak kuralların önceden açık ve net olarak saptanmasını ve herkese aynı şekilde uygulanmasını ifade eden bir kavramdır (TESEV, 2018). Yönetişimin gerçekleşmesinde her katılımcının ayırım gözetilmeksizin eşit bir şekilde karar sürecine katılması ve fikirlerini paylaşabilmesi gerekmektedir.

3.7. Yerinden Yönetim

Yönetim olgusunun vatandaş ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerin değişime uğraması sonucunda farklı bir boyuta doğru yön değiştirdiği görülmektedir. Kamu yönetimi alanında yaşanan bu değişim yönetim sürecinde klasik yönetim kavramı yerine "yönetişim" kavramını odağına alan bir anlayışın ortaya çıkmasına neden olmuştur (Demir, 2014, 152). Klasik kamu yönetimi yapısından yeni bir yönetim biçimine geçişi ifade eden yönetişim kavramı, devlet, sivil toplum ve özel kesim arasındaki ilişkileri yeniden düzenleyen bir örgütlenme anlayışına ve kendi kendini yöneten bir yönetim sistemini inşa etme girişimi olarak görülmektedir (Lamba, 2012, 496). Kamu yönetiminin önemli bir parçasını oluşturan yerel yönetimlerin bu kapsamda artan önemi yönetişimin katılımı artırma da özellikle halkın katılımına en müsait olan yerler olan yerel yönetimlerin önemini artırmaktadır. Yerel düzeyde yerel yönetişim olarak ifade edilen kavram aynı zamanda yönetişimin bir unsuru olan yerellik olgusuna dolayısıyla yerel yönetişim kavramına da vurgu yapmaktadır (Arap, 2004, 162).

4. YEREL YÖNETİM TEMEL KANUNLARININ YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI AÇISINDAN İNCELENMESİ

Yerel yönetimler konusunda 2005 yılında çıkarılan ve reform, verimlilik, etkililik, yerel yönetişim, katılım ve hesap verebilirliği gözetilen kanunlarla beraber Türkiye'de yerel yönetim reformları ivme kazanmıştır (Palabıyık ve Yavaş, 2006, 1). Devletin aşırı merkezi ve hantal olduğu söylenen yapısının düzeltilmesi ve yerel yönetimlerin görevlerine ve örgütlenmesine yönelik reformlar son yıllarda TBMM'nin gündemini sıkça işgal etmiş ve böyle bir reform ihtiyacına ilişkin toplumsal bir görüş birliği oluşmuştur. Yerel idarenin etkinliğini sağlayacak en önemli unsurlardan biri de merkezi idareyle olan ilişkileridir. Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi Kanunları ile yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişletilmiş olduğu göze çarpmaktadır.

Bu konuda merkezi idareyle yerel idare arası yetki paylaşımı iyi düzenlenmeli ve öngörülen kanunlara uyulmalıdır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu başta olmak üzere yerel yönetimleri ilgilendiren diğer kanunlar ile uluslararası anlaşma ve belgeler yürürlüğe girdikten sonra bu yetki paylaşımı daha açıkça ortaya konmuş ve yetki karmaşası konusunda son nokta koyulmaya çalışılmıştır.

4.1. 442 Sayılı Köy Kanunu ve Yönetişim

Cumhuriyet'in ilanının ardından 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayı ile kabul edilen ve köyü, Cumhuriyet tarihinde ilk defa, kamu tüzel kişiliği olan bir yerel yönetim birimi olarak düzenleyen Köy Kanunu günümüzde de geçerliliğini devam ettirmektedir.

Köy Kanunu'nda köyde yaşayan bütün seçmenlerin köy derneğinin üyesi olduğunun belirtilmesi katılımcılık ilkesine uygun bir hükümdür. Bununla birlikte köyde alınan kararlar günlük yaşama ilişkin işlemleri kapsamaktadır. Köy Kanunu'nda yer alan imece ve köy parası ise uygulamada çeşitli sıkıntılar yaşandığı için çok az uygulanmaktadır. Köylüyü etkileyen hizmetler daha çok il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla alınmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içindeki köylerde mahalle konumuna geçmiş olup onlara belediyeler aracılığıyla hizmet sunumu yapılmaktadır. Dolayısıyla bu kurumlardaki yönetişim anlayışı köye götürülen hizmetlere de yansımaktadır. Köye doğrudan temas eden devlet idarelerinin yanında hizmetin gördürülmesiyle hizmet sunumlarına katılan özel sektör de köylü ile ilişki halindedir.

4.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Yönetişim



10.07.2004 tarihinde yerel yönetim reformları çerçevesinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir. Kanun 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun yerine getirilmiştir.

Kanun iyi yönetişimin ilkelerinin kamu yönetimine yerleşmesi doğrultusunda bir takım değişiklikler getirmiştir. Bu değişiklikler şunlardır:

Bu kanunla büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıkta bulunan yerleşim birimlerinin, son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de göz önünde bulundurularak büyükşehir belediyesine dönüşebilecektir. (Alıcı, 2007, 12).

Bu kanunla, ilçe ve ilk kademe belediye sınırları içinde yapılabilecek ya da yerel müşterek görev ve hizmetlerin ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından, büyükşehir ölçeğinde planlama ve koordinasyon gerektiren ya da mali bakımdan büyükşehir belediyesi tarafından yapılması gereken görev ve hizmetlerin büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması bu kanunun görev bölüşümü konusunda yenilikler getirdiğini göstermektedir. Bu durum ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yönetime katılımlarını arttıracaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2005, 265).

Teşkilat yapısı norm kadro ilkelerine göre belirlenmiştir. Bu yeni sistemin belediyelerde uygulanması, yapılması gereken işler için kalifiye elemanların alınması ve gereksiz kadroların oluşmasının önüne geçilmesini sağlayacaktır. Bu durum iyi yönetişimin etkinlik, dürüstlük, eşitlik gibi ilkelerinin gerçekleşmesi noktasında olumlu bir gelişmedir (Alıcı, 2007, 13).

Kanununun getirmiş olduğu bu değişikliklerden daha etkili, daha ekonomik ve daha iyi işler yapabilen bir yapı oluşturmak ve vatandaşların beklentilerinin karşılanabilmesi için görüşlerini belirtebilecekleri mekanizmalar hazırlamak amacının olduğu görülmektedir.

4.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Yönetişim

Halka en yakın yerel yönetim birimlerinden olan belediyeleri düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da 21. yüzyıl yönetim anlayışı kapsamında bir takım değişiklikler yapılması zorunlu hale gelmiş ve reformlar kapsamında 13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunun hazırlanmasının çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Kanunun genel gerekçesi ile ilgili olarak şunlar söylenebilir (TODAİE, 2010: 63):

•Dünyada yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinden kamu yönetimi de etkilenmekte ve bu devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde tartışmalara neden olmaktadır.

•Demokratikleşme taleplerinin artması ve bu taleplerin karşılanması için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılımçılık, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsenmesi gerekmektedir. Ayrıca bu ilkelerin yönetim sisteminde var olması kamu yönetiminin etkinliği açısından zorunlu unsurlar olarak arasındadır.

•Aşırı bürokratik yapıların yerine, etkin çalışan, esnek ve daha küçük yapıların oluşturulması ve çalışması, yöntem ve süreçlerinin sorgulanması zorunludur.

•Kamu hizmetlerinin sunumu için mahalli idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi gerekmekte bu nedenle merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımında geleneksel anlayıştan uzaklaştırılması gerekmektedir.

•Mahalli nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetinin artırılması, hukuka uygunluk, etkinlik ve verimlilik için vatandaş taleplerini dikkate alan bir anlayışın benimsenmesi gerekmektedir.

Türkiye'de belediyelerin son halini aldığı 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu 87 madde ve 5 geçici maddeye sahiptir. Yerel yönetimler içinde en önemli yeri belediyeler almaktadır (Eryılmaz, 2010: 151).

İlgili kanunun 14. maddesinde "Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlar da belediye hizmetleri götürülebilir." hükmü yer alır. Yasada yer alan ifadeler ile belediyelerin yönetişim çerçevesinde katılımcı bir görev üstlenmeleri açıkça kanunda yer almaktadır. Bununla birlikte 15. maddede yer alan "Belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapılabilir." ifadesiyle de halka karşı hesap verebilir bir tutum içerisinde bulunulmasına değinilmektedir.

Belediye başkanı belediyenin diğer bir organı olup, başkanın en önemli görevlerinden biri stratejik planlara göre sürecin yönetimidir (Madde 41). Bu konuda "kalkınma planı ve programı ile varsa bölge



planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmakla” yükümlüdür. Ayrıca stratejik planlar hazırlanırken varsa o beldedeki sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve üniversitelerin görüşleri alınır ve belediye meclisinin kabulünden sonra yürürlüğe girer. Burada bir belediyenin geleceğe yönelik stratejik planlarına o belde de bulunan diğer paydaşları dâhil etmesi yönetişimin 5393 sayılı Kanunun içeriğinde net bir şekilde bulunduğu göstermektedir.

Belediye başkanı tarafından faaliyet raporu hazırlanır. Bu raporda stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetler, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların sebepleri ve belediye borçlarının durumu açıklanmaktadır. Bu rapor nisan ayı toplantısında meclise sunulur. Ayrıca raporun örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da sunulur. 55. ve 56. maddeler yönetişimin hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, stratejik planlama, etkinlik, açıklık gibi ilkelerinin Türk kamu yönetimine yerleştirilmeye çalışılması açısından önemli gelişmelerdir.

5393 sayılı kanunun genel gerekçesinde, vatandaş odaklı olma konusuna vurgu yapılarak, vatandaşın yönetim ve siyasal sürece katılımı konusuna atıf yapılmakta ve bu bağlamda kent konseylerine değinilmektedir. Bununla birlikte, yerel kamu hizmetlerinden yararlanacak olanların memnuniyetini artırmak, hukuka uygun, etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi için vatandaş taleplerinin dikkate alınması vurgulanmıştır (Kutlu vd., 2008, 509-512).

4.4. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Ve Yönetişim

5302 sayılı Kanunun 6. maddesinin b bendinde geçen “Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir. İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Hizmetlerin diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon o ilin valisi tarafından sağlanır.” şeklindeki ibareler yönetim açısından il özel idarelerinin önemini gösterir niteliktedir (Önen ve Yıldırım, 2015: 130). Bu ibareler ile hizmet sunumunun gelişmişlik düzeyine göre öncelikle yapılarak hizmet sunumunda yerindelik ilkesine vurgu yapıldığı, diğer paydaşlar ile uyumlu çalışmanın il özel idareleri açısından önemi dile getirilmiştir.

Kanunun 10. maddesinde Yap-İşlet-Devret modeline karar verici il genel meclisi olarak ifade edilmiştir. Yap-İşlet-Devret modeliyle hizmet sunumuna özel sektörün dâhil edildiği görülmektedir. Yönetişimin katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkelerini öne çıkaran hükümler ise 12. maddede bulunur. İl genel meclisinin haftada bir kez yapmış oldukları olağan toplantıların sonuçlarının halka duyurulması 5302 sayılı Kanunda açıkça belirtilir. Halka bu konuda bilgi verilmesi katılımcılık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir ayrıntıdır.

5302 sayılı Kanunun 35. maddesinde “İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine geçilmesi ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.” ifadesi yer almaktadır. Bu ifade ile yeni 5302 sayılı Kanun, yerel hizmetlerin sunumunda hızlılığı ve etkinliği ön planda tuttuğu gözlemlenmektedir (Uçar, 2011, 620).

5302 sayılı kanunun eski kanuna göre getirdiği yeni bir düzenleme olarak norm kadro anlayışı ile daha etkin ve daha verimli bir yerel yönetimlerin hedeflendiği ve hizmet sunumunda kalitenin ön planda tutulduğu gözlemlenmektedir (Uçar, 2011, 621). İdari teşkilat yapısı bakımından il özel idarelerinin bu tutumu yerel kalkınmaya katkı sağlar niteliktedir. Norm kadroya geçilmesi yönetim açısından hesap verebilirlik ve cevap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda önem arz etmektedir. Uzmanlaşmış personel sayesinde doğru ve nitelikli cevap verebilirliğe ulaşılabilir. Norm kadro ve yönetim arasındaki bu ilişki yerel yönetimlerin diğer birimleri için de geçerli sonuçlar doğuracaktır.

İl özel idarelerine verilen görevler arasındaki önemli alanlardan birisi de yoksullara mikro kredi sağlanmasıdır. Bu görev ile kalkınma da il özel idarelerinin üstlenmesi gereken misyonları açıkça ortaya konmuştur. Mikro kredi konusunda yoksulluğun giderilmesi ve o ilin gelişimi il özel idarelerinin görev alanında net bir şekilde ifade edilmiştir. Yoksulluğun giderilip kentin gelişiminin sağlanması ile il özel idareleri etkin ve kalkınmaya yardımcı yerel yönetim birimleri haline getirilmeye çalışılmaktadır (Toksöz, 2008, 58).



Gönüllü katılım sağlanması amacıyla kanununun 65. maddesinde “İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürülülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.” hükmü bulunmaktadır.

5. SONUÇ

Yerel idareler demokrasinin kurumsallaştığı ana yönetsel yapıların başında gelmektedir. Halak yakınlıkları başta olmak üzere katılım sürecinde denetimin unsurunun işletildiği, şeffaf ve açık yönetim anlayışının merkezi idarelere göre daha kolay gerçekleştiği birimler olmaları yönetim olgusunun etkin şekilde uygulanmasına imkan vermektedir. Yönetişimin özünü oluşturan katılım olgusu ve beraberinde hesap verebilirlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin etkin işleyen bir yönetim sürecinin sonuçları olduğu görülmektedir. Yerel idarelerin yönetim sürecinde halkın katılımına olanak veren yapısı başta yasal mevzuat olmak üzere halkın bu yöndeki beklentilerinin bir sonucu olarak yönetim sürecinin önemli bir unsuru haline gelmiştir.

Yerel idarelerin hukuki zeminini oluşturan; 442 Sayılı Köy Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu incelendiğinde yönetim olgusuna sık sık atıf yapıldığı görülmektedir. İlgili yasal mevzuatın özellikle katılımı esas alan hükümleri beraberinde etkin bir kamu denetimini, şeffaf - hesapverilebilir bir yönetim anlayışını, şeffaf yönetim yapısını yönetim olgusuna bağlayarak yerel idarelerin örgütsel yapıları ve organlarından istemektedir. Yerel yöneticiler başta olmak üzere yer organlarının karar ve işlemlerinde katılıma dayalı bir yönetim anlayışının ilke olarak kabul edildiği bu ilkelinin sağlanması adına organların yeni görev ve sorumluluklarının neler olduğu ilgili yasal mevzuat tarafından dile getirilmektedir.

Tüm bu olumlu adımlara rağmen yasal mevzuatın uygulanmasında ve algılanmasında yaşanan sorunlar iyi bir yönetim anlayışının temelini oluşturan yönetime dayalı bir yönetim anlayışının uygulanmasında birtakım sıkıntılar oluşturmaktadır. Bu sorunların giderilmesi, başta mevzuattan ve yöneticilerin tutumlarından kaynaklanan eksikliklerin giderilmesi yerel idarelerin iyi bir yönetim yapısına kavuşmaları için önemlidir.

Felsefi olarak yönetime dayanan yasal mevzuatın uygulamada daha net ve somut sonuçlar ortaya çıkaracak bir yönetim anlayışı benimsemesi iyi bir yönetim amacı güden yerel yasaların amacına hizmet etmesi için şarttır. Yasal mevzuat ve yerel yöneticilerin katkısı yanında yerel halkında bu konuda tutumları yerel yönetimi güçlendirerek uygulanmasında son derece önem arz etmektedir. Yasalar yanında uygulayıcıların ve halkın konumu istenilen, etkin, kaliteli bir yönetim sürecinin oluşması için bu unsurların bir araya gelmesini gerekli kılmaktadır. Bu da ancak iyi işleyen bir yönetim süreciyle mümkündür.

KAYNAKÇA

- Akdemir, Tekin & Ulusoy, A. (2005). *Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye*. Ankara, Seçkin Yayıncılık.
- Alici, Orhan Veli (2007). Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(16), ss. 7-19.
- Arap, Sultan Kavili (2004). Yerel Günden 21 Ve Yerel Yönetişim. *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Biga/ Çanakkale 3-4 Aralık 2004*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, S.159-171, Biga/ Çanakkale.
- Bıçkı, Doğan. ve Sobacı, Mehmet Zahit (2011). Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 9(2).
- Çukurçayır, Mehmet Akif ve Sipahi, Esra (2003). Yönetişim Yaklaşımı Ve Kamu Yönetiminde Kalite. *Sayıştay Dergisi*.
- Çukurçayır, Mehmet Akif (2000). Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları. *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, S.211-224, Ankara: Todaie.
- Çukurçayır, Mehmet Akif (2006). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*. 3. Baskı, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Demir, Konur Alp (2014). Klasik Kamu Yönetimi Yapısından Yerelleşmeye Geçiş: Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2).
- Eryılmaz, Bilal (2010). *Kamu Yönetimi*. 3. Baskı, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B Ve Biricikoğlu, Hale (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), ss. 19-45.
- Gözler, Kemal (2001). *İdare Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gündoğan, Ercan. (2002). Yönetişim. *Siyaset ve Sosyal Bilimler Dergisi*, S.1.
- Kestelloğlu, Gözde (2011). Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 121-140.
- Köktaş, Mehmet, Emin. (2001). Toplumsal Değerler, Hukuk Devleti Ve Demokrasi. *Türk İdare Dergisi*, S.75,
- Kösekahya, Gamze (2003). Katılımcılık ve İyi Yönetişim. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: Ayrıntı Basımevi, Ss. 34-47.
- Kutlu, Önder, Usta, Sefa. ve Kocaoğlu, Mustafa (2009). Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri Ve Selçuklu Belediyesi Örneği. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1(18), 507-532.
- Kuzey, Pelin. (2003). Şeffaflık Ve İyi Yönetişim. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: T.C.Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını.
- Lamba, Mustafa. (2012). Yerel Yönetişimde Farkındalık: Antalya İli Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 1, S, 495-509.



- Ökmen, Mustafa Görmez, Kemal. (2009). Türkiye’de Yerel Gündem 21 Ve Yerel Yönetişim Uygulamaları. *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, (Edit. K.Görmez, M.Ökmen), İstanbul: Beta Yayını.
- Önen, Mustafa ve Yıldırım Ali (2015). Kurumsal Yönetişim Perspektifinden Kamu Yönetimi: Ğl Özel İdarelerinin Deęerlendirmesi. Güneş, R., Çukacı, C. Y. Ve Deste, M. (Ed.). *Kurumsal Yönetişim ve Kurumsallaşma*, içinde (117-137). Malatya: İnönü Üniversitesi.
- Palabıyık, Hamit (2003). Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları İle Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar. *Yerel ve Kentsel Politikalar*, (Ed: Akif Çukurçayır Ve Ayşe Tekel), Konya: Çizgi Kitabevi.
- Palabıyık, Hamit. ve Yavaş, Hikmet. (2006). Legislative Reforms on Local Governments in Turkey Still Going on: Participatory Perspectives in the Municipal Act of 2005 Numbered 5393. *4th International Symposium on International Business Administration*, Çanakkale, <http://members.comu.edu.tr/hpalabiyik/makale/b5.pdf>, Erişim Tarihi: 05.04.2018.
- Samsun, Nihal. (2003). Hesap Verilebilirlik ve İyi Yönetişim. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği Ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı Yayını.
- Saygılıoğlu, Nevzat. ve Arı, Selçuk, (2003). *Etkin Devlet*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Şengül, Hüseyin. Tarık. (1999). Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 3, Temmuz, S. 3-19.
- Shah, A. And Shah, S. (2006). The New Vision Of Local Governance And The Evolving Roles Of Local Governments. *Public Sector Governance And Accountability Series Local Governance In Developing Countries*, (Edited By Anwar Shah), The International Bank For Reconstruction And Development, Washington Dc.: The World Bank Publications.
- Sobacı, Mehmet.Zahit, (2010). Yönetişim Ve Politika Transferi: Koşullalık Bağlamında Bir Analiz. *Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama*, (Ed: Mehmet Akif Çukurçayır, Hülya Ekşi Uğuz Ve H. Tuğba Erođlu), Konya: Çizgi Kitabevi.
- Tesev,(2018). *İyi Yönetişim El Kitabı*. Mayıs 2008, S.18. [Http://Www.Tesev.Org.Tr/Upload/Publication/Afd9b3bc-2a8e-47dd-8839-F42443d509c9/Iyi%20yonetisim-Kaliteli%20yasam_01.06.2008.Pdf](http://Www.Tesev.Org.Tr/Upload/Publication/Afd9b3bc-2a8e-47dd-8839-F42443d509c9/Iyi%20yonetisim-Kaliteli%20yasam_01.06.2008.Pdf), (21.03.2018).
- Todaie. (2010). Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Tasarısı Gerekçesi, http://www.todaie.gov.tr/KYP/pdf/5355_gerekce.pdf, (05.04.2018).
- Toksöz, F. (Ed.). (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. İstanbul: TESEV Yayınları
- Toprak, Zerrin. (2018). *E-Yönetişim & E –Demokrasi*. kisi.deu.edu.tr/userweb/ zerrin.toprak/yönetişim. Erişim: 28.03.2018
- Uçar, Ahmet. (2011). İl Özel İdarelerinde Demokratik Katılım ve Yönetişim Uygulamaları. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı:2, 613-629.
- World Bank, (2003). *Municipial Development Partnership For Eastern And Southern Africa 5th Urban And City Management Course For Africa*, October 20-24 October 2003, S.4.
- Yükçü Süleyman. ve Ataçan, Gülşah. (2009). Etkinlik, Etkililik Ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık. *Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, C. 23, S.4, 2009, S.4, 1-13.