

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İKTİSAT ANABİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN
YEREL VE BÖLGESEL KALKINMAYA ETKİSİ**

DOKTORA TEZİ

YASEMİN ÖZATA ÇETİNKAYA

MAYIS-2012

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İKTİSAT ANABİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN
YEREL VE BÖLGESEL KALKINMAYA ETKİSİ**

DOKTORA TEZİ

YASEMİN ÖZATA ÇETİNKAYA

Tez Danışmanı: PROF. DR. METİN BERBER

MAYIS-2012

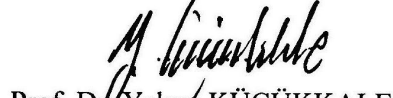
TRABZON


ONAY

Yasemin ÖZATA ÇETİNKAYA tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler Reformunun Yerel ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi adlı bu çalışma 12.06.2012... tarihinde (Savunma Sınavı Tarihi) yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği..... (oybirliği /oyçokluğu) ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından İktisat..... (Anabilim/Bilim) dalında **doktora tezi** olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Metin BERBER


Prof. Dr. Haluk ALKAN


Prof. Dr. Yakup KÜÇÜKKALE


Doç.Dr. Abdulkadir TOPAL


Y.Doç.Dr. Murat Can GENÇ

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım. ... / ... /
.....Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

Yasemin ÖZATA ÇETİNKAYA

25 Mayıs 2012

ÖNSÖZ

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren hep gündemde olan kamu yönetimi reformu, 20. yy'ın son çeyreğinden itibaren ivme kazanmış ve Türkiye 21. yy'a yeni bir kamu yönetimi anlayışı ile girmiştir. Fakülte ve yüksek lisans öğrenciliğim, bir kamu yönetimi bölümü öğrencisi olarak geleneksel kamu yönetimi-yeni kamu yönetimi anlayışı tartışmaları ile geçtikten sonra kaymakam ve vali yardımcısı olarak taşrada görev yaptığım yıllarda geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçiş sürecini, bu kapsamda hazırlanan yasaların ilk uygulama yıllarını bizzat yaşayarak yakından izleme fırsatı buldum.

Bu fırsatı yakalamış bir kamu sektörü yöneticisi olarak yaşanan sürecin algılanmasına bir nebze de olsa katkımlar olabilir düşüncesi ile böyle bir çalışma yapmaya karar verdiğimde başta tez danışmanı hocam Prof. Dr. Metin BERBER, ve mensubu bulunduğum İçişleri Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı konu ile ilgili beni son derece cesaretlendirdi ve çalışmamı sahiplendiler. Çalışmamın ilerleyen aşamalarında yapılması gereken araştırma ile ilgili anket formları İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından resmi yazışma kanalıyla taşradaki valiliklere, valilikler kanalı ile il özel idareleri ve belediyelere ulaştırıldı ve bu birimlerin yöneticileri tarafından doldurulduktan sonra yine resmi yazışma yolu ile bana gönderilmesi sağlandı. Bu sayede çalışmam için son derece önemli olan anket uygulaması neredeyse eksiksiz olarak tamamlandı ve Türkiye'nin her bölgesinden çok geniş bir yelpazede, nitelikli bir katılım sağlandı. Böylece araştırma örnekleminin temsil gücü, dolayısıyla sonuçların doğruluk olasılığı yükseldi.

Çalışmamla ilgili olarak verdikleri destekten ötürü değerli hocam Prof. Dr. Metin BERBER'e, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün çok değerli yöneticilerine ve doldurdukları anketlerle çalışmamıza katkıda bulunan tüm yerel yönetim birimi yöneticilerine sonsuz şükranlarımı sunuyorum. Ayrıca çalışmam süresince hep yanımda olan ve sonuca ulaşmamda katkıları büyük olan sevgili eşim ve kızlarıma da çok teşekkür ediyorum.

Yasemin ÖZATA ÇETİNKAYA

Mayıs 2012

ÖZET

YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN YEREL VE BÖLGESEL KALKINMAYA ETKİSİ

21. yüzyıla girerken toplumsal ve ekonomik alanda yaşanan hızlı değişim kamu yönetimini de bu değişime adapte olmaya zorlamış ve kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile bunları yerine getirirken oluşturacağı kurumsal yapılar ve uygulayacağı yöntemler son derece radikal bir biçimde yeni baştan tasarlanmıştır.

Kamu yönetiminde yaşanan değişim sürecinde küreselleşme-yerelleşme dinamikleri bağlamında, katılımcılık, çoğulculuk, yerellik, şeffaflık ve demokratikleşme eğilimleri ön plana çıkmış ve yerel yönetim birimlerinin önemi iyice artmıştır. Ancak kamu yönetiminde değişim sürecini etkileyen ve tüm dünyada geçerli olan bu eğilimlerin yanı sıra her ülkenin kendi iç dinamikleri de süreçte belirleyici olmuştur. Türkiye gibi merkeziyetçi yönetim geleneği güçlü olan ülkelerde, hemen bugünden yarına merkezi yönetimin küçültülmesi, merkezden yerele bir yetki ve görev aktarımı mümkün değildir. İşte bu nedenle 2000’li yılların hemen başında ülkemizde yaşanan kamu yönetimi-yerel yönetimler reformu büyük ölçüde dış dinamikler kaynaklı olsa da, sürece daha çok bu dinamikler yön verse de, süreç sonunda ortaya çıkan tabloda büyük ölçüde iç dinamikler belirleyici olmuştur.

Reform kapsamında gündeme gelen ve kamuoyuna açıklanan yasa tasarıları ile bu tasarıların yasalaşma süreci sonunda resmi gazetede yayınlanan metinlerine bakıldığında bu durum çok net bir şekilde görülebilir. Tabii ki reform süreci kanun metinlerinin yasalaşması ile bitmemiş, sadece teorisi tamamlanmıştır. Reformun amaçlarıyla ilgili asıl belirleyici aşama söz konusu yasaların hayata geçirilmesidir ki; çalışmamız kapsamında yaptığımız araştırma bu konuda daha kat edilmesi gereken bir hayli yolumuz olduğunu göstermektedir. Araştırmanın sonucu ‘‘yerel yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının güçlendirilmesi ‘‘ konusunda oldukça iyi gelişmeler olduğunu gösterirken, ‘‘kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi ‘‘ konusunda istenen düzeyde bir

gelişme olmadığını ortaya koymuştur. Ancak gerek genel anlamda kamu yönetimi, gerekse özelde yerel yönetim birimlerinin reform öncesinden çok ileri bir noktada olduğu da tartışılmaz bir gerçektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Yönetimler Reformu, Yerel ve Bölgesel Kalkınma,

ABSTRACT

EFFECTS THE LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT OF THE LOCAL ADMINISTRATIONS REFORMS

While entering the 21th century, the rapid changes in social and economical areas forced the public administration to adapt to these changes and with the social and economical roles of the public administration, it designed the performing methods and institutional structures all over again radically.

In the context of localization and globalization; participation, pluralism, locality, transparency and tendency took over by the changing process in the public administration and the importance of the local authority units are highly increased. But the internal dynamics of the countries were decisive in this process besides the tendencies which are effective in the changing process of public administration and all over the world. In some countries such as Turkey which have bright and powerful future for centralized government, it is impossible to minimize the central government and transfer of authority from central to local government immediately. Therefore at the beginning of 21th century we can see that the internal dynamics were decisive after the processes even though the public administrations and local administrations reforms derived from external dynamics have big roles over the process.

We can clearly see this when we look at the bills of law put on the agenda in the context of the reform announced to the public opinion with the text published following process of an acting. In fact the process of reform isn't complete with the text of the law being enacted but its theory is completed. The basic determining phase related to the objectives of reform is to enforce these laws mentioned. In this sense our scope of work to be done in this regard this research on this subject show that a considerable way to go. The result of the study shows that while there have been significant improvements as regards the financial structure and empowerment of human resources of local administrations, there have not been any favourable improvements regarding making public administration

local and transparent. But in this notable fact that in general sense public administration and in private local administration units have advanced much before reform.

Key words: Reconstructing of the Public Administration, Local Administrations Reforms, Local and Regional Development.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
ÖZET.....	V
ABSTRACT.....	VII
İÇİNDEKİLER.....	IX
TABLolar LİSTESİ.....	XII
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XVII
GİRİŞ.....	1-4

BİRİNCİ BÖLÜM

1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE MERKEZİ YÖNETİM İLE İLİŞKİLERİ.....	5-17
1.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Tarihsel Gelişimi.....	5
1.2. Türk İdare Yapısında Yerel Yönetimler ve Gelişimi.....	7
1.2.1. Osmanlı Dönemi'nde Yerel Yönetimler.....	9
1.2.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Yerel Yönetimler.....	10
1.2.3. Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Özellikleri.....	12
1.3. Yerel Yönetim-Merkezi Yönetim İlişkileri.....	12
1.4. Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetimin Avantaj ve Dezavantajları.....	14

İKİNCİ BÖLÜM

2. GELENEKSEL VE YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMININ YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ.....	18-30
2.1. Geleneksel Kamu Yönetim Yaklaşımı.....	18
2.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Doğuşu ve Gelişimi.....	19
2.3. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Türkiye'ye Yansımaları.....	22
2.4. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Yerel Yönetimlere Yansımaları.....	24
2.5. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Bireylere Yansımaları.....	26

2.6. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Dengesi.....	28
---	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN KAPSAMI VE BİRİMLERE YANSIMASI.....	31-84
3.1. Yerel Yönetimler Reformunun Gelişimi	31
3.2. Yerel Yönetimler Reformunun Birimlere Yansımaları.....	35
3.2.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu.....	35
3.2.2. İl Özel İdareleri Kanunu.....	43
3.2.3. Belediye Kanunu.....	51
3.2.4. Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	58
3.2.5. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.....	64
3.2.6. İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.....	70
3.2.7. Yeni Köy Kanunu Tasarısı.....	82

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN YEREL VE BÖLGESEL KALKINMAYA ETKİLERİ.....	85-125
4.1. Küreselleşme Sürecinde Yeniden Şekillenen Bölge ve Yerel Kavramları.....	85
4.1.1. Türkiye'deki Durum.....	87
4.2. Yerel ve Bölgesel Kalkınma Kavramları.....	89
4.3. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma Politikaları.....	91
4.4. Genel Olarak Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve İşleyişi.....	95
4.5. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma.....	102
4.5.1. Türkiye'de Bölge Kalkınma Ajans'larının Kuruluşu.....	103
4.5.2. Bölgesel Kalkınma Göstergeleri.....	111
4.6. Yerel Yönetimler Reformuna Yerel ve Bölgesel Kalkınma Penceresinden Bir Bakış.....	112
4.6.1. Belediyelerin Yerel/Bölgesel Kalkınmaya Etkisi.....	116
4.6.2. İl Özel İdarelerinin Yerel/Bölgesel Kalkınmaya Etkisi.....	120
4.6.3. Mahalli İdare Birliklerinin Yerel/Bölgesel Kalkınmaya Etkisi.....	121

4.6.4.Yerel Yönetimler Reformunun Mali Boyutunun Yerel/Bölgesel Kalkınmaya Etkisi.....	122
4.6.5. Köylerin Yerel/Bölgesel Kalkınmaya Etkisi.....	124

BEŞİNCİ BÖLÜM

5. ARAŞTIRMA	126-171
5.1. Yöntem.....	126
5.1.1 Araştırmanın Modeli	126
5.1.2 Evren ve Örneklem.....	127
5.1.3 Veriler ve Toplanması	129
5.1.4 Verilerin Çözümü ve Yorumlanması.....	129
5.1.4.1 Faktör analizi.....	129
5.1.4.2 Güvenirlilik Analizi.....	130
5.1.4.3 Regresyon Analizi.....	131
5.1.5 Normal Dağılım Testi.....	132
5.1.6 Yerel Yönetimler Reformunun Etkilerine Yönelik Ölçeğin Geçerlilik ve Güvenilirlik Analizi.....	132
5.2 Bulgular ve Yorum.....	134
5.2.1 Örneklem Grubunun Demografik Özelliklerine İlişkin Bulgular.....	134
5.2.2 Yerel Yönetimler Reformunun Amaçlarının Gerçekleşme Düzeyine İlişkin Bulgular.....	136
5.2.3 Temel Bölgesel Kalkınma Göstergelerindeki Değişime İlişkin Bulgular.....	153
5.2.4. Yerel Yönetimler Reformunun Amaçlarının Gerçekleşme Düzeyinin Temel Bölgesel Kalkınma Göstergelerine Etkilerine İlişkin Bulgular.....	158
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	172-178
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	179-187
EKLER.....	188
ÖZGEÇMİŞ.....	196

TABLolar LİSTESİ

<u>Tablo Nr.</u>	<u>Tablonun Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sayısı.....	10
2	Geleneksel Yönetim ve Yeni Kamu Yönetimi.....	21
3	Türkiye’de Yerel Yönetim Mevzuatı.....	34
4	İl Özel İdareleri Gelirleri ve Oranları (2000-2004).....	74
5	İl Özel İdareleri Bütçe Gerçekleşme Oranları (2006-2009).....	76
6	İl Özel İdarelerinin Bütçe Gerçekleşme Oranları(2000-2009).....	77
7	Belediye Gelirlerinin Kaynaklarına Göre Dağılımı (%)(1996-2006).....	78
8	Tüm Belediyelerin Bütçe Gerçekleşme Oranları(2006-2009).....	79
9	Belediyelerin Bütçe Gerçekleşme Oranları(1996-2009).....	80
10	Gelir Kalemlerine Göre Mahalli İdarelerin Gelirleri (2006-2010).....	81
11	Bazı AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Yerine Getirdikleri Hizmetler..	94
12	Bazı AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri (1999).....	95
13	Avrupa’daki Bölgesel Kalkınma Ajans’larının Yasal Yapısı 1999.....	99
14	Türkiye’de Kurulan Kalkınma Ajansları.....	110
15	Ölçeğin Faktör Yapısı.....	133
16	Örneklem Grubunun İllerine Göre Dağılımı.....	135
17	Örneklem Grubunun Kurumlarına Göre Dağılımı.....	136

18	Yerel Yönetimler Reformunun Amaçlarının Gerçekleşme Düzeyi.....	137
19	Katılımcıların “Kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	137
20	Katılımcıların “Halkın yönetime katılımının artırılması” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	138
21	Katılımcıların “Kamunun hesap verebilir hale gelmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	138
22	Katılımcıların “Yerel yönetimlerin yetkilerine ilişkin ilke ve standartların belirlenmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	139
23	Katılımcıların “Yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılması” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	140
24	Katılımcıların “Bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakların mahalli idarelere devredilmesi.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	140
25	Katılımcıların “Ülkemizde yerel yönetimlerde çalışan personel hem nitelik olarak hem de sayı açısından yetersizdir. Güçlendirilmiş yerel yönetimlerin iyi çalışabilmesi için yerel yönetimlerin personel açığının nitelikli personel ile kapatılması gerekmektedir.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	141
26	Katılımcıların “Özellikle üst düzey pozisyonlara nitelikli personel atanmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	142
27	Katılımcıların “Tüm yerel yönetimler için bir insan gücü planlaması yapılması.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri	142
28	Katılımcıların “Yerel yönetimlerin nüfus büyüklükleri dikkate alınarak norm kadroların belirlenmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	143

29	Katılımcıların “Belediye yöneticileri ve üst düzey personele, modern belediyecilik, kentleşme ve imar gibi konularda eğitimler verilmesi.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	144
30	Katılımcıların “Yerel yönetimlerin mali yapısı güçlendirilmesi.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	144
31	Katılımcıların “Yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları payın yeniden belirlenerek artırılması.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	145
32	Katılımcıların “Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kurulması” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	146
33	Katılımcıların “Yatırımların Bölgesel Kalkınma ajansları tarafından organize edilmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	146
34	Katılımcıların “Taşra teşkilatlarının İl İdaresine bağlanması” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	147
35	Katılımcıların “İl Özel İdarelerinin güçlendirilmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	148
36	Katılımcıların “Valiliklerin güçlendirilmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	148
37	Katılımcıların “Bakanlıkların taşradaki birimlerinin aşamalı olarak Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	149
38	Katılımcıların “Taşra teşkilatı personelinin İl İdaresine bağlanması” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	150
39	Katılımcıların “Görevleri arttırılan yerel yönetimlerin aynı zamanda ekonomik etkinliği de artmış mıdır?” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	150
40	Katılımcıların “Taşınmaz malların kullanım kurallarında yapılan değişikliğin yerel yönetimler üzerindeki etkisi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	151

41	Katılımcıların “TOKİ'nin yapılanmasının yerel yönetimlerin etkinliğine katkısı” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	152
42	Katılımcıların “Bölgedeki nüfus dışındaki ölçütlerin dikkate alınmasının yerel yönetimlerin bütçe payına etkisi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri.....	152
43	Katılımcıların “Kişi başına GSMH oranı”ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri.....	153
44	Katılımcıların “İşsizlik Oranı”ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri	154
45	Katılımcıların “İflas eden işletme sayısı”ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri.....	154
46	Katılımcıların “Yeni girişim sayısı”ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri.....	155
47	Katılımcıların “Bölgedeki taşıt sayısı”ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri.....	156
48	Katılımcıların “Bölgedeki yollar ve uzunlukları” ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri.....	156
49	Katılımcıların “Bölgedeki sağlık personeli sayısı” ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri.....	157
50	Katılımcıların “Bölgedeki eğitim imkânları” ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri.....	157
51	Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Kişi Başına GSMH Oranına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları.....	158
52	Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin İşsizlik Oranına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları.....	160

53	Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin İflas Eden İşletme Sayısına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları.....	161
54	Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Yeni Girişim Sayısına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları.....	162
55	Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki Taşıt Sayısına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları.....	164
56	Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki Yollar ve Uzunluklarına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları.....	165
57	Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki Sağlık Personeli Sayısına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları.....	167
58	Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki eğitim imkanlarına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları.....	168
59	Hipotez Sonuçlarına İlişkin Bulgular (Genel Sonuçlar).....	170

ŞEKİLLER LİSTESİ

<u>Şekil Nr.</u>	<u>Şekil Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Türkiye’de Yerel Yönetim Yapılanması.....	11
2	Bölgesel Kalkınma Ajansı Kavramsal Yapısı.....	97
3	Bölgesel Kalkınma Ajans’larının Bürokratik Özerkliği.....	100
4	Bölgesel Kalkınma Ajans’larının Stratejileri ve Politikaları.....	101
5	Araştırma Modeli.....	127

GİRİŞ

3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçimler sonucunda meclise sadece iki parti girebilmiş ve bunlardan biri hükümeti kurma çoğunluğunu yakalayabilmiştir. Yeni kurulan hükümet mecliste yakaladıkları bu çoğunluğu tarihi fırsat olarak görmüş, Türkiye'nin önünde bekleyen sorunlara doğru ve hızlı çözümler getirme anlamında bu fırsatı değerlendirme yönünde bir irade ortaya koyarak, 58. Hükümet Acil Eylem Planını seçimlerden daha iki ay sonra kamuoyuna açıklamıştır.

Dört ana başlıktan oluşan Acil Eylem Planının ilk başlığı Kamu Yönetimi Reformu'dur. Yerel Yönetimler Reformu da Kamu Yönetimi Reformu başlığı altında ikinci alt başlık olarak yer almış ve 58. hükümet gerek Kamu Yönetimi Reformu, gerekse bu bağlamda Yerel Yönetimler Reformuna verdiği önemi Acil Eylem Planı ile bizzat göstermiştir.

Çok merkezi olan kamu yönetiminin yerelleştirilerek kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın yönetime katılımının artırılarak kamunun hesap verebilir hale gelmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmış, bunun sağlanabilmesi için de yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik bir reformun ne kadar zaruri olduğu üzerinde durulmuştur.

Yerel Yönetimler Reformunda nihai hedef; yerel yönetimlerin merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılması olarak belirlenmiştir.

Yerel yönetimler reformuyla ilgili belirlenen bu hedef doğrultusunda yapılacak ilk işin yerel yönetimlerle ilgili kanun tasarılarını hazırlamak olduğu belirtilmiş ve sırasıyla;

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu; 23.7.2004,

5302 sayılı İl özel İdaresi Kanunu, 22.2.2005,

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu; 26.05.2005

5393 sayılı Belediye Kanunu; 13.07.2005

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun; 15.07.2008 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Görüldüğü gibi Acil Eylem Planından sonra çok kısa bir süre içerisinde Yerel Yönetimler Reformuyla ilgili tüm yasa tasarıları yasalaşmış ve uygulamaya konulmuştur. Ancak yeni yasalarla ilgili hazırlıklar sadece bu iki üç yıllık dönemle sınırlandırılmaz. Çünkü bu alanda ortaya konan hedeflerin çoğunluğu özellikle 1980 sonrası süreçte uzun yıllar tartışılmış, epey bir yol alınmış ve nispeten bir ulusal mutabakat sağlanmıştır.

Kamu Yönetimi Reformu kapsamında ele alınan ve Yerel Yönetimler Reformunu da çok yakından ilgilendiren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ise tüm uğraşlara rağmen bir türlü yasalaşamamış ve halen gündemdeki önemini büyük ölçüde kaybetmiştir. Bu da göstermektedir ki 3 Kasım seçimleri sonrası kurulan 58 ve 59. Hükümet Kamu Yönetimi Reformu ve Yerel Yönetimler Reformu alanında ne kadar kararlı olursa olsun, meclisteki mevcut tablo ne kadar onlar için tarihi fırsat olursa olsun, reformların hayata geçirilmesinde tek başına iktidar olmaları yeterli olamamıştır.

Bu dönemde gerçekleşen reformlarda asıl itici güç, tüm dünyada toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen değişim ve dönüşüm olmuş, AB’ne üyelik sürecindeki Türkiye de çok güçlü bir şekilde bu değişim ve dönüşüme ayak uydurmak zorunda hissetmiş, 3 Kasım seçimleri sonrasında ortaya çıkan meclis tablosu bu anlamda Türkiye’nin işini kolaylaştırmıştır. Ancak henüz yeterince tartışılmamış, kamuoyunda nispi de olsa bir mutabakata varılamamış, Türk idare yapısında reformdan öte devrim denilebilecek bir dönüşüm gündeme getirecek olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu için ise ne dünya konjonktürü, ne meclisteki tablo, ne de iktidar partisinin meclisteki çoğunluğu yeterli olmamış, kamu yönetimi reformunun bu bölümü hayata geçirilememiştir.

Bugün gelinen noktadan baktığımızda, Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinin reformlardan önceki yerel yönetimlerden çok farklı oldukları tartışılmaz bir gerçek olmakla birlikte, yasal düzenlemelerin tam olarak hayata geçirilip geçirilemediği, yerel yönetim birimlerinin yeni elbiselerinin içini ne kadar doldurabildikleri konusu da bir o kadar tartışmalıdır.

1980’li yıllar ve sonrasında ivme kazanan yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde cereyan eden yerel yönetimler reformu tartışmaları her ne kadar kamuoyunu fikir anlamında olgunlaştırmış ve tasarıların birbiri ardına yasalaşmasını sağlamış ise de yerel yönetim birimlerinin kurumsal eksiklikleri yasal düzenlemelerin tam olarak hayata geçirilmesi önünde bir engel oluşturmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun yasalaşmaması da bir bütün olarak düşünülen Kamu Yönetimi Reformunun bu yönünü eksik bırakmış, hatta Yerel Yönetimler Reformu kapsamında düşünülen bazı düzenlemeler revize edilmek zorunda kalmış, bazı düzenlemeler ise tamamen havada kalmıştır.

Çok uzun süren bir tartışma sürecinden sonra Türkiye’de 2005 yılından itibaren bir Yerel Yönetimler Reformu yapılmış, en azından yasalar meclisten geçmiş, yürürlük tarihleri işlemeye başlamıştır. Ancak tabii ki 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’nin gündemine giren ve yasa tasarısı haline gelmesi bile 20–25 yıllık bir çalışma süreci gerektiren son Yerel Yönetimler Reformunun yürürlük tarihi itibarıyla hemen hayata geçirilmesini beklemek, 5 yıllık uygulamalara bakarak yerel yönetimleri mahkum etmek tabii onlara haksızlık olur.

Yerel Yönetimler Reformunun çapını anlayabilmek, uygulamasına not verebilmek alt alta bazı verileri dizip toplamalarını almak kadar kolay olmayacaktır. Konu başlığımız her ne kadar Yerel Yönetimler Reformunun Yerel ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi olsa da yerel yönetimle birlikte merkezi yönetim de çalışmada ele alınacak, merkezi yönetim/yerel yönetim arasındaki ilişkiler-dengeler tarihsel süreç itibarıyla incelenip, artıları eksileri ortaya konulacaktır. Yeni kamu anlayışı ile birlikte merkez/yerel arasındaki ilişkilerde, ibrede bir oynama olup olmadığı, ibredeki bu oynamanın yerel yönetimler reformunu ne derecede etkilediği ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

Yerel Yönetimler Reformunun teorik olarak hazırlanması daha önce de bahsedildiği gibi 20–25 yıl gibi bir süreç almıştır. Ancak bu süreçte reform çalışmaları mevcut yerel yönetimler gerçeğinden ne kadar hareket etti, ya da yerel yönetim birimleri sürece etkin bir şekilde katılıp kendilerini reformlara ne kadar hazırlayabildi sorusu cevaplanmadan Yerel Yönetimler Reformunu anlamak mümkün olmayacaktır. İşte bu nedenle üçüncü bölümdeki başlıklar bu sorular çerçevesinde ele alınacak ve bu sorulara verilecek yanıtlar ışığında reformların hayata geçirilme düzeyleri tespit edilmeye çalışılacaktır.

Çok geniş olmakla birlikte, Yerel Yönetimler Reformu her ne kadar bir bütün olarak ele alınsa ve her alandaki yansımaları tespit edilmeye çalışılsa da Yerel Yönetimler Reformunun yerel ve bölgesel kalkınmaya etkileri konusuna ayrı bir pencere açılacaktır.

Bu çerçevede bakıldığında çalışmanın ilk bölümünde, Yerel Yönetim kavramı ve bu kavramın merkezi yönetim ile ilişkileri alt başlıklar halinde ele alınmaya çalışılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde, Yeni Kamu Yönetim Yaklaşımı ve bu yaklaşımın Yerel Yönetimlere etkileri incelenmiştir. Üçüncü bölümde, Yerel Yönetimler Reformunun Kapsamı ve birimlere yansımaları kanun tasarılarının yasalaşma süreci ile anlatılmak istenmiştir. Çalışmanın literatür bazında son bölümünde ise, Yerel Yönetimler Reformunun Yerel ve Bölgesel Kalkınmaya etkileri detaylı olarak ortaya konulmuştur. Çalışmanın beşinci bölümündeki araştırmada ise, konu başlığımızla ilgili bir anket çalışmasına yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE MERKEZİ YÖNETİM İLE İLİŞKİLERİ

1.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimler, 19. yüzyıldan bu yana, ulus-devletin referans noktası olarak yer aldığı devlet bütünleri içinde tartışılmış ve yeniden düzenlemelere bu bütün içinde konu olmuştur. Son iki yüzyıl boyunca yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar, bu idarelerin merkezi yönetim ile ilişkileri ekseninde inşa edilmiştir.¹

Yerel yönetimler, ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır.² Literatür incelemesi yapıldığında yerel yönetim kavramının evrensel boyutta tanımlandığı görülmektedir. Buna göre; yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel topluluğun bireyelerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.³

Yerel yönetimlerin gelişimi belirli tarihsel süreci ifade etmektedir. Yerel yönetim kavramının incelenmesinden önce devlet kavramını da ele almak gerekmektedir. Dar anlamda devlet, kamu tüzel kişilerinin yalnızca merkezi ve siyasal nitelikte olanlarını kapsar. Yerel yönetimler bu kapsam içinde yer almazlar. Geniş anlamı ile devlet, örgütlü kamu gücünün bütününe ya da kamu tüzel kişilerinin hepsini içerir. Devlet her şeyden

¹“Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, Ankara: 2001, s.7

²İsmail Güneş, “Yerel Yönetimler Dersliği”, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.htm>, (20.08.2010)

³Tüsiad, 1992, s.21 Aktaran: Güneş, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.htm>, (20.08.2010)

önce sosyal bir gerçekliktir. Bunun yanı sıra devleti tarihsel bir gerçeklik olarak ele almak doğru da olur. Çünkü devlet, insanlık tarihinin belli aşamalarında ortaya çıkmıştır.⁴ Günümüz çağdaş devlet tanımı bu tarihsel süreç içerisinde yer alan değişik dönemlerdeki devlet tanımlaması farklılıkları ile anlamını kazanmıştır.

Şehir devleti ya da site olarak adlandırılan Polis, eski yunan siyasi hayatı içerisinde günümüzdeki devletin yerindedir. Antikçağ düşüncesinde eylem ile konuşmanın birbirlerinden ayrılarak daha bağımsız etkinlikler halinde olmaları, polis'in, polis'ten doğan siyaset felsefesinin ürünüdür. Polis, farklılıkların kabul edildiği ve ortaya çıkan bu farklılıkların korunduğu bir sitedir. Polis'te yaşamak, kararların zor ve şiddet kullanmak yerine kelimelerle alınmasını sağlar. Yunan düşüncesine göre zor ve şiddet kullanarak buyurucu davranmak polis'in dışındaki hayata, aile hayatına ait bir davranış biçimidir. Aristoteles sadece polis'te geçerli olan yaşam biçimini şu şekilde özetler: Polis'in dışındaki herkes –köleler ve barbarlar- konuşma melekesinden değil kuşkusuz, ama yalnızca konuşmanın anlamlı hale getirdiği ve yurttaşların asıl ilgisini (birbirleriyle konuşmanın) oluşturduğu bir yaşam tarzından yoksun, aneu logou (akılsız, akıldan yoksun; hesabını veremeyecek biçimde yaşayan) idiler.⁵

Platona göre ise toplumun oluşum nedeni, insanlar arasındaki işbirliği yapma zorunluluğudur. İşbölümü ve uzmanlaşma toplumu giderek büyütür. Bu işbölümü ise beraberinde sınıfları getirecektir. Toplumda iki tür sınıf olacaktır. Bunlar üreticiler ve toplumu koruyan ve yönetenlerdir.⁶

Devlet, ahlâkın ve özgürleşmenin yaşanabildiği yegâne siyasi örgütlenme biçimi olarak değil, Marx'ın Kapital'de “yükseliş halindeki burjuvazi, ücretleri ‘düzenlemek’, yani bunu artı-değer yapımına uygun sınırlar içinde tutmak, işgününü uzatmak ve emekçinin kendisini normal bir bağımlılık durumuna sokmak için, devletin gücünü her zaman kullanır” şeklinde belirttiği üzere burjuvazinin bir aracı olarak değerlendirilmektedir. Devlet artık, burjuva toplumunu daha uzun süre hakim kılmanın olanaklarını arayan bir yapı olarak kavranıyor. Böylece artık herkesin herkese karşı savaşı yerine devletin bir araç olarak kullanıldığı bir sınıfın ötekine karşı savaşımına geçilmiş

⁴Tanilli, 1993, s.9 Aktaran: Güneş, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.htm>, (20.08.2010)

⁵Hannah Arendt, “İnsanlık Durumu”, Çeviren: Bahadır Sina Şener, İletişim yayınları, 2003, s.63

⁶Eflatun, Çeviren: Eyüboğlu, 1962, s.552 Aktaran: Güneş, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.htm>, (20.08.2010)

oluyor.⁷ Marx'a göre sınıflara bölünmüş bir toplumda devlet, ekonomik bakımdan egemen olan sınıfın siyasal gücünü ifade eder.

Tarihsel sürece bakıldığında, devlet tanımında görülen farklılıklara rağmen hangi yönetim sisteminde olursa olsun, yönetim kademeleri hiyerarşik bir şekilde düzenlenmiştir. Siyasal bir organizasyon olan devletin merkezi idareyi kurmasının temelinde herhangi bir ülkede yaşayan insanların ortak nitelikteki iç ve dış güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliğin etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi amaçlar yatar.⁸ Bu amaç dahilinde her ülkede idari görev ve sorumluluklar genel ve yerel yönetim olmak üzere iki farklı otorite ve örgüt arasında paylaştırılmıştır. Siyaset kuramcıları, tarih boyunca yerel yönetimleri, merkezi devletle yerel düzeydeki halk arasında bağı kuran ara bir kuruluş, mikro düzeyde alt bir yönetim birimi görmüş ve bu görüşe uygun tanımlar geliştirmişlerdir. Yerel yönetimlerle doğrudan ilişkili temel metinlere bakıldığında, bu alanda yapılan çalışmaların sınırlı olduğu görülmektedir.

Günümüzde ise yerel yönetimler bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Gittikçe artan dinamizmini, içinde buldukları toplumsal, ekonomik ve politik dizgelerden almakta ve bu dizgelerle olan yoğun etkileşimi nedeniyle de değişikliklere uğramaktadır.⁹

1.2. Türk İdare Yapısında Yerel Yönetimler ve Gelişimi

Türkiye'deki yerel yönetimlerin kuruluş tarihi, Batı Ülkeleriyle kıyaslandığında oldukça yeni sayılmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de yerel yönetimlerin batılı anlamda köklü bir geçmişe ve batı tipi yerel yönetim geleneğine sahip olduğu ileri sürülemez.¹⁰ Osmanlı Devletinde kamu hizmetleri; tımar, vakıf ve merkezi bütçe sistemiyle karşılanmış, taşra yönetimi tımar adı altında özerk ve mahalli bir sisteme tabi tutulurken, eğitim, sağlık ve bayındırlık gibi hizmetler vakıf sistemi ile yürütülmüştür. Devletin büyüklüğü yanında, merkezi ordu giderleri, saray masrafları ve bazı devlet adamlarına yapılan ödemelerden

⁷Bkz. John Keane, “**Sivil Toplum ve Devlet**”, içinde Bobbio, Gramsci ve Sivil Toplum Kavramı, s. 93

⁸Nadaroğlu, 1994, s.3- 15 Aktaran: Güneş, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.htm>, (27.08.2010)

⁹Uysal, 1987, s.27 Aktaran: Güneş, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.htm>, (27.08.2010)

¹⁰İlber Ortaylı, “**Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras**”, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum, Ankara, Maya Matbaacılık, s.74 ve Bilal Eryılmaz, “Yerel Yönetim Sendromu”, Yeni Türkiye (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Mayıs-Haziran 1995, s.340 Aktaran: İrfan Türkoğlu, “Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması”, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389, Ankara 2009, s.69

oluşan merkezi bütçe oldukça küçük kalırken yerel hizmetler adem-i merkeziyetçi bir anlayışla yürütülmüştür.¹¹ Özellikle Tanzimat'tan sonra adem-i merkeziyet tartışmaları gündeme gelmiş olsa da devletteki merkeziyetçi yapı Cumhuriyet Dönemi'nde de ağırlığını hissettirmiştir. Tanzimat Dönemi'nden sonra adem-i merkeziyet 70 prensibinin uygulandığı alanlar, vilayetlerle belediyeler olmuştur. 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlerin muhtariyeti ve mahalli görevleri asli nitelikte kabul edilmişti. Ancak, adem-i merkeziyet kapsamlı olarak tanınmakla birlikte uygulamaya geçirilememiştir. Bu nedenle, 1924 Anayasası'yla, tekrar, 1876 Anayasası'nın ilkeleri benimsenmiştir. 1924 Anayasası'nın 90. maddesiyle illerin yanı sıra kasaba ve köyler de tüzel kişilik kazanmışlardır. 1876, 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında adem-i merkeziyet ilkesi giderek genişlerken, yerel yönetimler konusunda yapılan yasal düzenlemeler, zaman içinde merkezi idare lehine değişmiştir.¹² Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, Yönetim Bilimi'nde "adem-i merkeziyet" olarak bilinen bir kavramdır. Adem-i merkeziyetin başlıca iki türü bulunmaktadır. İlk tür adem-i merkeziyet, özeteki kuruluşların özetekten uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek oranda yetkiyi, kendi organlarınca kullanmak üzerine devretmeleri anlamına gelen "yetki genişliği"dir. İkinci tür adem-i merkeziyetçilik ise, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yasaların belirlediği tüzel, siyasal ve akçal bazı yetkilerle donatılmalarını içeren gerçek anlamda "yerel yönetim"dir.¹³

Yerel yönetimler, yalnızca merkezi yönetimin yükünü azaltmak ve kentsel altyapı sorunlarını çözmekle görevli siyasal/yönetimsel kurumlar değildirler. Yerel yönetimi bir alt sistem olarak kabul ettiğiniz zaman, adem-i merkezi/desantralize/yerinden bir sistemin anayasal bir ilke, sosyal bir öğreti, psikolojik bir ilke ve aynı zamanda ekonomik kalkınma ilkesi olduğunu da kabul ediyorsunuz demektir. Dolayısıyla sosyal psikoloji açısından yerel yönetim, bireylerin kendi çevrelerini kendilerinin belirlediklerini, sosyal, kültürel ve ekonomik yaşamlarını kendilerinin biçimlediklerini düşündükleri bir sistemdir. Yerel yönetimlerin geliştiği ilk dönemlerde yerel yönetim, her şeyden önce sosyolojik ve psikolojik dayanışma alanları olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin

¹¹İsmail Özsoy, "Süleyman Sudi'nin Osmanlı Maliyesi ve Vergi Sistemi İle İlgili Görüş ve Tesbitleri", Akademik Araştırmalar Dergisi, Şubat-Temmuz 2000, s.623

¹²Halil Ünlü, "Yönetimler Arası İlişkiler", İstanbul, Başbakanlık TOKİ, IULA EMMİ, 1993, s.52-53 ve M. Akif Özer, "Yerel Özerkliğe Doğru: Optimum Görev Bölüşümü" Sayıştay Dergisi, (Yerel Yönetimler Özel Sayısı), Temmuz-Eylül 2000, s.171

¹³Ruşen Keleş, "Yerinden Yönetim ve Siyaset", İstanbul:Cem Yayınevi, 2011, s.11

başarılı olması yerel toplulukların dayanışmasına ve yerel kimliğe sahip çıkmasına da bağlıdır. Bütün sosyal, yönetsel, siyasal ve kültürel kurumların olduğu gibi yerel alanda ekonomik sektörün güçlenmesi ve yerel kalkınma için etkin bir rol oynaması da, yerel yönetimlerin iyi bir imaj ve altyapı çalışmasına bağlıdır.¹⁴

Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi Osmanlı döneminde belediye teşkilatının oluşturulup tüzel kişilik kazandırılmasıyla başlamış¹⁵, sonraları köy ve il özel idarelerinin tüzel kişilik kazanmaları izlemiştir. Bu sebeple yerel yönetimlerin tarihsel süreçteki gelişimi Osmanlı dönemi ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere iki aşamada ele alınmıştır.

1.2.1. Osmanlı Dönemi’nde Yerel Yönetimler

Osmanlı’da yerel yönetimler, gündeme geliş gerekçeleri itibarıyla, demokrasiyi ve yerel yönetimi amaçlamamakla birlikte Tanzimat’ın ürünüdür.¹⁶ Daha öncesinde, farklı görünümlerdeki yerel yönetim örneklerine rastlansa da, Osmanlı’da ilk belediye teşkilatı 1855 yılında kurulmuştur. Fakat bu dönemde kurulan belediyeler, merkezi idarenin taşradaki uzantıları görünümünde faaliyet göstermişlerdir.

Osmanlı Devleti’nde yerel yönetimlere, 1839’da Tanzimat Fermanı’nın ilan edilmesini izleyen batılılaşma hareketleri içerisinde, özellikle 1854 Kırım Savaşı sonrasında göçlerle birlikte yaşanan kargaşa ortamında, yerel hizmetlerdeki aksaklıkların ortaya çıkmasıyla ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır.¹⁷ İl özel idareleri Fransa’nın departmanlarından etkilenecek kurulumları, belediyeler ve köyler de, Fransa’nın komünlerinden esinlenerek kurulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu’nun son yıllarına doğru merkezîleşme arttığı tesbit edilirse, yerel yönetimlerin konumu daha iyi anlaşılabilir. 1921 Anayasasının kısmi yerel

¹⁴Wittkaemper, Gerhard W. , “**Neue Handlungsspielraume durch dezentrale Ressourcenverantwortung?**”, Kommunen in Not-Wege aus der Krise, Schaeffel-Poeschel Verlag, Stuttgart, 2006, s.53-58 Aktaran: Akif Çukurçayır, “Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 73, s.38

¹⁵F.Kırışık ve Ö. Sezer, “**Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler**”, ÇYYD, XV, Nisan 2006, s.5

¹⁶İlber Ortaylı, (1985), “**Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**”, s. 21 Aktaran: Kemal Görmez, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, 4/2000, s.82

¹⁷Ortaylı, a.g.e., s.70

özerkliği savunan 11.maddesi haricinde, Cumhuriyete kadar yerel yönetimlere bakış çok fazla değişmemiştir.

1.2.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Yerel Yönetimler

Günümüzde yerel yönetim kavramı, kamu tüzel kişiliğine ve seçimle işbaşına gelen karar organlarına sahip kuruluşlar olarak anlaşılmaktadır. Batı'da bu niteliklere sahip yerel yönetimler, 1789 Fransız Devrimi'nden sonra kurulmaya başlanırken, Türkiye'de çağdaş anlamda yerel yönetim uygulamaları, Cumhuriyet Dönemi'nin ilk yıllarında olmuş, yerel yönetimlerle ilgili temel kanunlar da yine bu dönemde kabul edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda yerel yönetim türlerinden il özel idaresi, belediye ve köy sayıları yer almaktadır.

Tablo1: Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sayısı

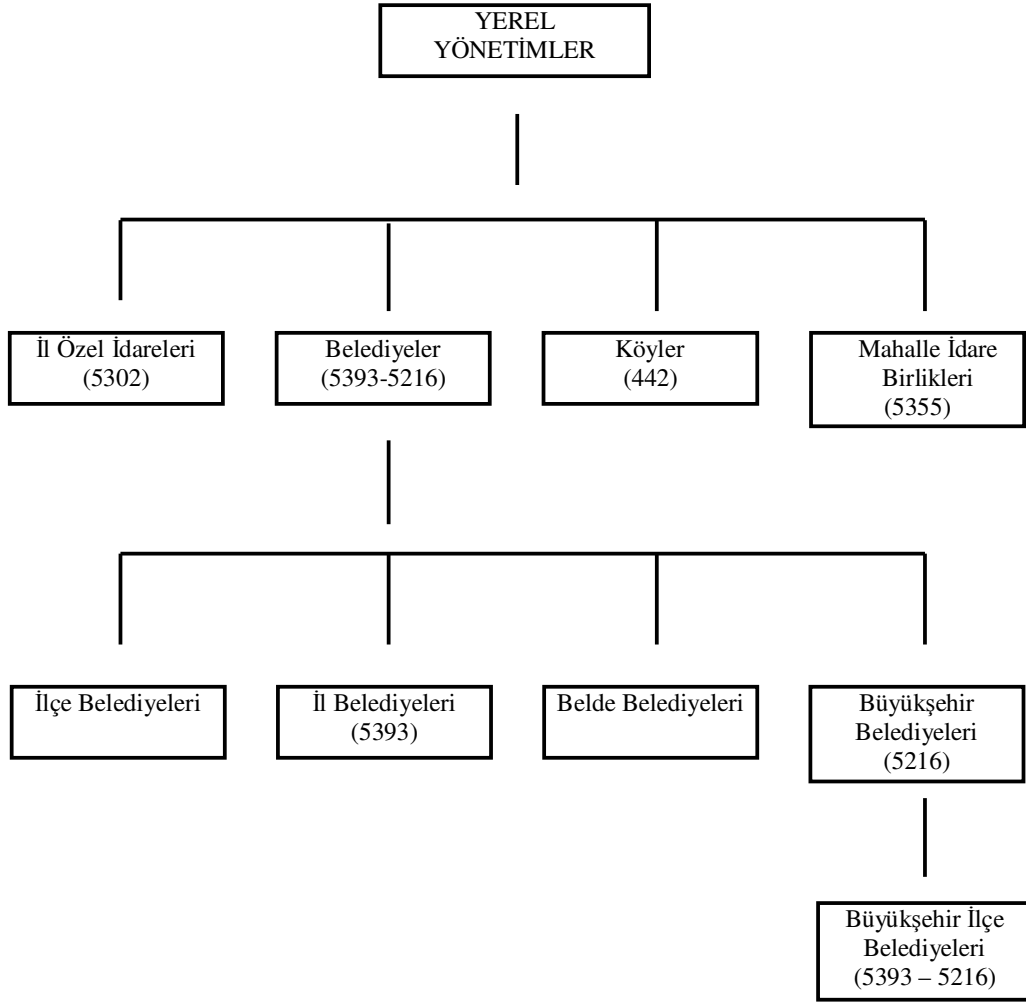
YEREL YÖNETİM TÜRÜ	SAYISI
İL ÖZEL İDARESİ	81
BELEDİYE (Büyükşehir Belediyesi;16, İl Belediyesi;65, İlçe Belediyesi;892, Belde Belediyesi;1977)	2950
KÖY	34396

Kaynak: <http://www.migm.gov.tr> (28.11.2011 tarihi itibariyle)

Tablo 1'de de görüldüğü gibi bugün yapısal, işlevsel ve rakamsal olmak üzere birbirinden çok farklı 81 il özel idaresi, 2950 belediye, 34 binin üzerinde de köy yönetimi bulunmaktadır. Türkiye'de bulunan belediyelerin 16 tanesi büyükşehir, 65 tanesi il, 143 tanesi büyükşehir ilçe belediyesi, 749 tanesi ilçe belediyesi, 1977'i de belde belediyesidir. Cumhuriyet'in kuruluş yıllarının özel koşulları ile devrimleri yurt geneline yayıp benimsetme ve kökleştirme amacı, devletin örgütlenme, görevler üstlenme ve hizmet yapma çabalarında merkezîyetçiliğe ağırlık verilmesini zorunlu kılmıştır. Bu doğrultuda çıkarılan yasalar ve kurulan örgütlerle bir yandan yerel yönetimlerin görevlerinin merkezi

yönetim kuruluşlarına aktarılması ve mali kaynaklarının ihmal edilmesi nedeniyle yerel yönetimler güçsüz bırakılmışlardır.¹⁸

Şekil 1: Türkiye’de Yerel Yönetim Yapılanması



Kaynak: Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu, Kentleşme Şurası, 2009, s.28

¹⁸Fethi Aytaç, “Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler”, Ankara, TBD-KAV ve MİEAGM Yayını, 1994, s.8

Şekil 1’de Yerel Yönetimler altında yer alan İl Özel idareleri, Belediyeler (Normal Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri ve alt birimleri), Köyler ve Mahalli İdare Birlikleri’nin yapılanması resmedilmektedir.

1.2.3. Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Ülkemizdeki yerel yönetimlerinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir.¹⁹

- Yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş özerk kuruluşlardır. Her birinin tüzel kişiliği vardır.

- Karar organları doğrudan halk tarafından seçilir.

- Kuruluş, görev ve yetkileri yasa ile düzenlenmiştir.

- Bu kuruluşlar üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetimi vardır. Bu denetim yoluyla yerel yönetimlerin faaliyetlerinin hukuka uygunluğu ve yerindeliği denetlenmektedir.

- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yoluyla olur. Bununla beraber, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma açılan yerel yönetim organları ya da bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırılabilirler.

- Yerel yönetimler, yasaların kendilerine verdiği görevleri yapmak için aralarında birlik kurabilirler. Bu tür birliklerin kurulması Bakanlar Kurulu kararı ile olur.

1.3. Yerel Yönetim-Merkezi Yönetim İlişkileri

Yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasındaki ilişkiler incelendiğinde üç temel kriter ortaya çıkmaktadır. Bunlar, “görev ve yetki paylaşımı”, “gelir bölüşümü” ve “denetim ve idari vesayet”dir.

¹⁹ 1982 Anayasası, madde 127.

Devletin iki organik parçası olan merkezi-yerel yönetim sistemleri arasındaki işbölümünü belirleyen temel etken, belli bir toplumda yürürlükte bulunan, ikincil bölüşüm ilişkilerinin doğası ve işbölümü esasının bu ilişkiler tarafından belirlendiği, işbölümündeki her değişimin, bu ilişkilerde ortaya çıkan yapısal değişimden kaynaklandığı²⁰ gerçeğiyle toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıların özüne yoğunlaşmayı sağlamıştır. Osmanlıdan kalan güçlü merkezi yönetim modelini, yeni Türkiye Cumhuriyeti de benimsemiştir. Kalkınma çabalarının devlet eliyle yürütülmesine devam edilmiş, Osmanlıların son dönemdeki hiyerarşik idari yapısı, Cumhuriyet döneminde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine çerçeve teşkil etmiştir. Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları sayılırken, geleneksel anlayışın tersine merkezi yönetimin yetkileri sınırlı olarak sayılmak suretiyle belirtilmiş, geri kalanlar yerel yönetimlere bırakılarak yerel yönetimler (özellikle il özel idareleri) lehine görev ve yetkilerde genişletme yapılmıştır.

Yerel yönetimlerle merkezi devlet ilişkisini betimlemesi açısından Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) belgelerinde yer alan ve Türkiye'nin de onayladığı evrensel nitelikler oldukça önemlidir. Bu belgelere göre yerel yönetimler ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içindeki bir kuruluştur ve yerel yönetimlerin kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Öte yandan, yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında olmamakla birlikte merkezi yönetim, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartları belirler. Ayrıca, yerel yönetimler, merkezi idarenin ülkenin tümü için geçerli olan kural ve kararlarına aykırı hareket edemezler. Yerel yönetimlerin türlerini, biçimlerini, yetkilerini ve yönetim usullerini merkezi yönetim tek tarafı olarak istediği gibi belirleyebilir. Bu kurumlar merkezi yönetimce çizilen çerçeve içinde yerel ihtiyaç ve taleplere cevap vermeye yetkili kılınmışlardır.²¹

Yerel yönetimlerin genelde kamu hizmetlerinin ve özelde sosyal politikaların sağlanmasındaki etkinliği ise doğrudan ve büyük ölçüde ulusal düzeydeki merkezi veya

²⁰B. Güler(2003), “**Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları**”, Amme İdaresi Dergisi, 36/4 Aralık 2003, TODAİE, s.131

²¹Acar Örnek, “**Kamu Yönetimi**”, İstanbul:Meram Yayın Dağıtım, 1991, s.120.

federal yönetimin yaklaşımına, merkezi - yerel yönetim ilişkilerindeki uyuma ve ülkelerin yönetim sistemlerine bağlı olarak değişmektedir.²²

Görüldüğü gibi yerel yönetimler kamu yönetim aygıtının bir parçasıdır. Merkezi yönetim, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamayı esas amaç edinerek yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçları, ilkeleri ve standartları belirler.²³

1.4. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetimin Avantaj ve Dezavantajları

Ne tek başına merkezden yönetim, ne de tek başına yerinden yönetim, çağdaş toplumların ihtiyaç duyduğu yüzlerce kamu hizmetinin karşılanmasında yeterlidir. Çağımızın tüm siyasal rejimlerinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim uygulamalarına bir arada yer verilmektedir. Siyasal sistemleri henüz tam olarak yerleşmemiş ülkelerde, birlik ve bütünlüğün bozulacağı ya da siyasal rejimin yıkılacağı endişesi merkezçiliği özendirir.

Günümüzde devletin yönetimine ilişkin tüm yetki ve otoritenin başkentteki organların elinde toplanması esasına dayanan mutlak merkezizetle yönetilen bir ülke bulunmamaktadır. Çünkü mutlak merkezizette yerel yönetim birimleri yoktur. Merkezden yönetim ilkesinde, merkezi yönetimin sahip olduğu yetkilerden bir kısmının, aynı hiyerarşi içerisinde bulunan alt kuruluşlara verilmesine “yetki genişliği” denilmektedir. Yetki genişliği üçüncü bir tür yönetsel örgütlenme biçimi olmayıp, merkezden yönetimin değişik bir uygulamasıdır.

Merkezden yönetim genellikle, ülkede birlik ve beraberliğin korunmasında sağladığı kolaylık nedeniyle ve siyasi amaçlı olarak tercih edilmektedir. Bunun dışında merkezden yönetimin sağladığı başka yararlar ve ayrıca sakıncalar bulunduğu da kuşkusuzdur.

Merkezden yönetimin kamusal hizmet faaliyetlerinin yürütülmesinde sağladığı yararlar şöyle sıralanabilir.²⁴ -Başkentten başlayarak kademeli bir biçimde ülkenin en

²²Douglas E. Ashford, “Decentralizing Welfare States, Social Policies and Intergovernmental Politics”, The Dynamics of Institutional Change, Local Government Reorganization in Western Democracies, (Ed. Bruno)

²³Dente- Francesco Kjellberg, London, Sage Modern Politics Series, Volume 19, 1988, s.19 Aktaran: Ersöz, <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/35.pdf>, (29.08.2010), s.761-762

küçük yönetim birimine kadar uzanan örgütleriyle ülkenin birlik ve bütünlüğüne yönelik tehlikelerin denetim altında tutulmasını kolaylaştırır. Zaten tarihi gelişim içinde modern ve güçlü devletlerin tamamının merkezden yönetim sisteminin uygulanması sonucu kuruldukları gözlemlenmiştir.

-Ülke düzeyinde yapılacak merkezi bir planlama kamu hizmetlerinin dengeli dağılımına ve bu hizmetlerden yararlanmada bölgesel farklılıkların giderilmesine yardımcı olmaktadır. Ülkedeki tüm beşeri ve mali kaynaklar merkezde birleştirildiğinden bu kaynakların en verimli bir biçimde toplum yararına kullanılması sağlanmakta ayrıca hizmetlerin yürütülmesinde tasarruflu davranılmaktadır.

-Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan uzman görevlilerin temini ve bölgeler arasında dağılımı konusunda kolaylık sağlar.

-Kamu hizmetlilerinin yürütülmesinde yöresel çıkar gruplarının olumsuz etkilerini azaltır.

Bu yararlarına karşın merkezden yönetimin bazı sakıncaları vardır.²⁵

-Her şeyden önce merkezden yönetim kamu hizmetlerinde gecikmelere neden olabilmekte, hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygun olmaması sonucunu doğurabilmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin kararlar başkentte alındığı için söz konusu kararlar yerel halkın tercihleri ve önceliklerine uygun düşmeyebilir. Bu da kaynak israfına sebep olabilir.

-Kırtasiyecilik, merkezi yönetimde daha çok görülen bir olgudur. Karar alma yetkisi merkezde toplandığı için alınan kararların ilgili birimlere aktarılması ve bunların izlenmesi güçlü bir bürokrasi gerektirir. Merkezi idarenin bölge ve il kuruluşları halkla merkez arasında bir köprü görevi yaparlar. Bu nedenle kamu hizmetlerine ilişkin faaliyetleri merkez ile yazışarak ve görüşerek yürütmeye çalışılır.

²⁴Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, , Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2003, Cilt I, s.117

²⁵ Gözler, a.g.e. s.118

-Taşrada görev yapan memurlara kendi alanlarında fazla bir inisiyatif tanınmamıştır. Bu da memurların bilgi ve becerilerini değerlendirmeye geliştirmeye engel olur ve hizmetler konusunda ilgisizlik ve isteksizlik ortaya çıkabilir.

-Merkezi idare, esas itibarıyla ulusal düzeyde stratejik kararlar alan ve bunların yürütülmesini izleyen bir organ olması gerekirken, günlük ve rutin işlerin içine girmesi aşırı derecede hizmetle yükümlü olması sonucunu doğurur. Hizmet yükünün artması temel fonksiyonların yürütülmesine engel olur ve giderek etkisizleştirir.

-Merkezden yönetim halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltır. Çünkü merkezden yönetimde hizmetlerin büyük bir kısmı başkentten kararlaştırılarak yürütülmektedir.

Yerinden yönetim topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil merkezi idari teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir.

Yerinden yönetimin de bir kısım yararları ve sakıncaları vardır. Genellikle merkezden yönetimin sakıncaları yerel yönetimin yararları olmuştur.²⁶

-Yerel yerinde yönetim demokratik esaslara daha uygun düşmektedir. Zira yerinden yönetimin yer yönünden uygulanması ile belli bir yörede yaşayan insanlar o yerde yaşamaktan doğan ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile yürütülecek hizmetlerin ne şekilde yürütülmesi gerektiğine kendileri karar verebilmekte ve kendilerini yakında ilgilendiren hizmetleri çevirebilmek imkânına sahip olmaktadır.

-Yerel yerinden yönetim uygulaması ile hizmetin görüldüğü yörenin ihtiyaçlarına uygunluğu sağlandığı gibi, hizmet yerinden yönetim uygulaması ile hizmetin teknik bilgi ve uzmanlığın ışığı altında daha rasyonel ve gereklerine daha uygun bir biçimde yürütülebilmesi mümkün olmaktadır. Zaten vatandaşlar da yerel yönetimleri kendilerine daha yakın ve sorunlarına daha çabuk ve etkili çözümler üretebilecek kuruluşlar olarak görmektedirler.

²⁶ Gözler, a.g.e. s.129

-Yerel yönetimler genel olarak sivil toplum örgütlerini harekete geçirmek için çok önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir. Yerel yönetimler güçlendiği oranda sivil toplum kuruluşlarının girişim olanakları da artmaktadır.

-Kırtasiyecilik ve bürokratik engeller fazla olmadığı için kararların alınması ve uygulamasında çabukluk sağlanmaktadır.

Yerinden yönetimin sakıncalarının ise merkezi yönetim sisteminin yaralarıyla birebir örtüştüğünü görebiliriz.²⁷

-Yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkan en önemli sakınca ülke bütünlüğünün ve milli birliğin sarsılma tehlikesidir.

-Yerel yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygun olmakla birlikte, çekişmelere yol açabilme tehlikesini de içinde taşımaktadır. Belli bir süre için seçilmiş bulunan yerel yönetim organları başarıları belli bir süre geçtikten sonra anlaşılabilir yatırımlardan kaçınma ve bunların yerine kısa vadeli işlerle uğraşma eğilimi gösterebilirler.

-Yerel yerinden yönetim bazı hizmetlerin merkezi idare dışında yer alan belli bir yöredeki idari kuruluşlar tarafından yürütülmesini ifade ettiğine göre, aynı idari hizmetler çeşitli yörelerde farklı bir biçimde yürütülebilir.

-Hizmet yerinden yönetim kuruluşları büyük ölçüde devletin bütçe ve muhasebe usullerinden ayrı tutuldukları için mali yönden güçlükle denetlenebilirler. Bu durum ise kuruluşlar içinde mali idaresizliklere, kötü uygulamalara ve hatta suistimallere yol açabilir.

²⁷Gözler, a.g.e, s.130

İKİNCİ BÖLÜM

2. GELENEKSEL VE YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMININ YEREL YÖNETİMLERE ETKİLERİ

2.1. Geleneksel Kamu Yönetim Yaklaşımı

Kamu yönetim sistemi, sırasıyla Liberalizm, Keynesçilik-Refah Devleti Modeli ve Neo Liberalizm'in etkisi altında kalmıştır. Bunların yanı sıra, yönetim biliminde ve işletme yönetiminde geliştirilen teknik ve yaklaşımlar da kamu yönetim sisteminin yapılanmasını ve işleyişini etkilemiştir. Klasik örgüt teorisi, bürokrasi modeli, neo-klasik örgüt teorisi, modern yaklaşımlar ve örgütlenme modelleri bunların arasında sayılabilir.²⁸

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, klasik örgüt düşüncesinin ve Max Weber'in, ideal bürokrasi düşüncesinin etkisi altında gelişmiş ve yirminci yy'ın ilk çeyreğinden itibaren 1970'li yılların sonlarına kadar etkili olmuştur. Geleneksel kamu yönetiminin özünü teşkil eden "bürokrasi" Weber'e göre diğer örgüt biçimlerine oranla teknik üstünlükleri olan, rasyonel ve dolayısıyla verimli-etkin bir örgüt biçimidir.²⁹

Bürokrasi sistematik olarak pek çok insanın koordine edilmesi suretiyle geniş ölçekli yönetsel görevleri başarmak için düzenlenmiş bir örgütlenme tarzıdır. Bürokrasi kavramı, geniş örgütlerdeki işlerin denetimini ve koordinasyonunu başarmayı amaçlayan örgütlenme ilkelerinden kaynaklanmaktadır. Bu ilkeler ise başlıca, hiyerarşik bir otorite yapısını, biçimsel kuralları, tarafsızlığı, yazınlığı, uzmanlaşmayı, liyakati ve kariyeri kapsamaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminde, kamu yöneticileri; içsel verimlilik, işlevsel rasyonellik, departmanlaşma, hiyerarşik denetim ve kurallara dayalı yönetim üzerine odaklanmaktadır. Teknik bilgiyi esas alan bir kurumsal yapı ile kurallar dizisinin varlığı

²⁸ Recep Bozlağan ve, Yüksel Demirkaya, **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, İstanbul: Nobel Yayınları, 1 2008, s.1

²⁹ Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, İstanbul:Alfa Yayınları, 2002, s.7

bürokrasiyi güçlü kılmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde yöneticiler, hem dışsal etkilerden uzak ve etkin bir biçimde kurumsal etkinlikleri sürdürmeye hem de siyaseten belirlenen hedefleri gerçekleştirmeye; formalite, kural ve normları eksiksiz uygulamaya çalışmaktadır. Uygulamaya ilişkin süreç ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş, politikaların yerine getirilmesinde kamu yöneticilerinin takdir yetkileri oldukça daraltılmıştır. Resmi görev ve faaliyetler önceden belirlenmiş olup; kaide, kural veya yasalara göre yürütülür. Bu görevlerin ifası için gerekli yetkilerin sınırları da kesin olarak tespit edilmiştir.³⁰ Çalışanların eylemleri, her türlü kişisel duygu ve düşünceden arındırılmış. Çalışanlara kurumsal amaçlar doğrultusunda doğru eylemleri bildiren adeta biçimsel davranış kalıpları vardır. Bu durum, kurumsal eylemlerin disipline edilmesini, sonuçlarının öngörülebilmesini ve kesinliğini garanti etmekte, aynı durumlar aynı tarzda çözümlenmektedir.

Durağan iç ve dış çevre anlayışı dolayısıyla “değişim yönetimi” düşüncesi gelişmemiş, planlama yaklaşımı merkeziyetçi ve statik bir anlayışla yürütülmektedir. Karar alma süreci bütünüyle üst düzey yöneticilerin kontrolindedir. Orta ve ilk kademe yöneticileri, kurum çalışanları ve yerel halk karar alma sürecine sembolik bir şekilde katılmaktadır. Karar alma sürecinde olduğu gibi örgüt içindeki haberleşmede de çalışanların katılımına ve bilgi edinmesine sınırlı ölçüde imkan tanınmakta, çalışanlar ile yönetim arasında etkileşim oldukça düşük düzeyde gerçekleşmekte, onların talep ve ihtiyaçlarına yeterince cevap verilememektedir. Kurumsal faaliyet ve projelerde, yapılan işlerin niteliğinden çok nicelik ön planda tutulmaktadır. “Kamu çalışanı-kamu hizmeti” yaklaşımının geçerli olması nedeniyle, kamu tarafından yürütülen bütün işler, iş güvencesine-istihdam garantisine sahip memur ve işçiler eliyle yürütülmektedir.³¹

2.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Doğuşu ve Gelişimi

1980 ve 1990’lı yıllar, Yeni Kamu Yönetimi (YKY-New Public Management) olarak adlandırılan yaklaşımın, kamu yönetimi normatif prosedürlerinden, politika yapım sürecinden ve özel sektör yönetim stratejilerinden etkilenmesine tanık olmuştur. Bu dönemde YKY’nin yükselişi; yönetime büyük ve karmaşık örgütlerin nasıl yönetileceği

³⁰ Nermin Abadan Unat, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara 1959, s.5

³¹ R. Bozlağan, Y. Demirkaya, a.g.e. s.4

hususunda önemli fikirler sunmuş ve katkılar sağlamıştır. Bu doğrultuda her yaklaşımın zayıf noktaları dikkate alınarak bir sentez oluşturulmaya çalışılmıştır. Esasında kamu politikası yönetim fonksiyonuna daha az önem vermektedir. Bundan dolayı özel sektör yönetimi kamu sektörünün bu yönüne karşı oldukça duyarlı yaklaşmaktadır. YKY ve genelde kamuda işletme yönetimi yaklaşımı geleneksel kamu yönetiminin yerini almaya çalışırken, klasik kamu politikası yaklaşımları ise akademik düşüncede hakim konumunu sürdürmeye çalışmaktadırlar.³²

YKY, yönetim birimlerinin merkeziyetçi anlayıştan uzak yapılandırılmasını, birimlerin kendi başlarına karar verebilmelerini ve bu kararlara ait sorumluluğu taşımalarını gerektirir. Profesyonel ve sorumluluk bilinci gelişmiş bir yönetim anlayışı, yönetimin başarısını ölçmek için kimi araçların ve standartların geliştirilmesi, yönetim birimleri arasında rekabet duygusunun geliştirilmesi, kaynak kullanımında daha fazla ekonomik ve disiplinli davranmak ve özel kesimdeki yönetim araçlarına mümkün olduğu ölçüde başvurmak bu yöntemin öteki önemli ilkeleridir.³³

YKY'nin temel hedefleri; verimliliği sağlamak, siyasal, yönetsel sistemi daha iyi çalışır hale getirmek, sınırlı kontrol, yönetsel özerklik, daha çok açıklık, yetki devri ve sözleşmecilik aracılığıyla da sistemde önemli değişiklikler yapmak olarak sıralanmaktadır.³⁴

Günümüzde; personel ve kamu harcamaları açısından yönetimin büyümesini yavaşlatmak, hizmet bölüşümünde halka en yakın birimler aracılığı ile kamu kuruluşlarından mümkün olduğunca uzaklaşmak, özelleştirmeyi ve yarı özelleştirmeyi kullanmak, kamu hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında özellikle bilgi teknolojileri aracılığıyla otomasyonu geliştirmek gibi süreçlerden yararlanılarak, daha çok YKY'nin genel sorunlarını, politika dizaynını ve uluslararası birliktelikleri kapsayan uluslararası bir gündem geliştirmek için çaba harcanmaktadır.

³²Özer, a.g.e, s.6

³³Christoph Reichard, "**Internationale Trends im Kommunalen Management**", Gerhard Banner, Christoph Reichard (Hrsg.), Kommunale Managementkonzepte In Europa, Köln, Verlag W. Kohlhammer, 1993, s. 5-6 Hill, op.cit., s. 25 Aktaran: Ayşegül Mengi, "Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler Ve Türkiye", <http://www.dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/480/5589.pdf>, (29.08.2010), s.507-508

³⁴Tom Christensen, And Per Legreid (2002a), "**A Transformative Perspective on Administrative Reforms**", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, England: Ashgate, s.19 Aktaran: Özer, s.12

Tablo 2: Geleneksel Yönetim ve Yeni Kamu Yönetimi

Siyasetçi-bürokrat (siyaset-yönetim) birlikteliği	Siyasetçi-bürokrat (siyaset-yönetim) birlikteliği
''Durağan çevre '' düşüncesine dayanan stratejik planlama yaklaşımı	''Dinamik çevre '' düşüncesine dayanan stratejik planlama yaklaşımı
Kurumsal aidiyet düşüncesinin yeterli ölçüde gelişmemesi	Amaç birliği ve kurumsal aidiyet düşüncesine önem veren yaklaşım
Kurumsal faaliyet ve projelerde nitelikten çok niceliğe önem veren ölçek sistemi	Kurumsal faaliyet ve projelerde nitelikten ve niceliğe önem veren ölçek sistemi
Dikey hiyerarşik-bürokratik örgüt yapısı	''Dar merkez, basık ve geniş çevre'' düşüncesine dayanan alternatif örgüt modelleri
Tek (dikey) yönlü haberleşme sistemi	Çok yönlü haberleşme sistemi
Formel esaslara dayalı ilişkiler sistemi	Formel ve informal esaslara dayalı ilişkiler sistemi
Sabit ve daimi istihdama dayanan personel sistemi	Esnek, sözleşmelive geçici istihdam türlerindeki içeren personel sistemi
Performans ve liyakat düşüncesinin yeterince gelişmediği değerlendirme sistemi	Performans ve liyakata dayalı değerlendirme sistemi
Hizmeti doğrudan üretmek	Hizmeti alternatif yöntemlerle temin etmek, serbest piyasayı teşvik etmek
Yetkileri merkezde toplamak	Alt kademeleri ve alternatif aktörleri yetkilendirmek
Kurallara sıkı bir şekilde bağlılık	Kuralları, şartlara göre yorumlama yeteneğine sahip vizyoner bakış açısı
Girdilere Odaklanmak	Çıktılara Odaklanmak
Mevcut kaynakları verimli bir şekilde kullanmak	Yeni kaynaklar geliştirmek
Sorunların çözümlenmesine yönelik tepkisel (reaktif) yaklaşım	Sorunların çıkmasını önleyecek süreçler ve mekanizmalara odaklanan ön alıcı (proaktif) yaklaşım
Bürokratik ihtiyaç ve beklentileri incelemek, bürokratik kontrolü artırmak	Paydaşların ihtiyaç ve beklentilerini incelemek, paydaşları yetkilendirmek

Kaynak: Osborne, David and Ted Gaebler (1993), Reinventing Government, How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector, A Plume Book, s. 25-310, Aktaran: Bozlağan, Demirkaya, a.g.e. s.14

Tablodan görüleceği üzere bürokratik modele karşın yeni yönetim yaklaşımının kavramları, daha esnek, ölçülebilir, güdüleyici, rekabetçi, etkinlik ve verimliliğe götüren nitelikler taşımaktadır. Artık, yurttaşın yalnızca müşteri olarak görülmediği, onun olabildiği ölçüde yönetimin içerisinde olduğu bir süreci yaşamaktayız.³⁵

2.3. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Türkiye'ye Yansımaları

Yeni Kamu Yönetimi reformlarının doğum yeri İngiltere'dir. Ancak kapsamlı ve sürekli olarak gelişen bu reform hareketi kısa zamanda bütün Avrupa'ya ve ABD'ye yayılmış ve diğer ülkeleri de etkisi altına almıştır. Dönemin yönetim ile ilgili tartışmalarında ön plana çıkmış, gündeme getirdiği girişimci yönetim, piyasa tabanlı kamu yönetimi, sözleşmecilik uygulamaları gibi düşüncelerle popülaritesini arttırmıştır.

Küreselleşme ile birlikte, küreselleşmenin araçları olarak nitelendirilebilecek olan uluslararası kuruluşların da desteği ve çabaları ile İngiltere'de ortaya çıkan YKY, zamanla çok geniş alanlara ulaştırılmıştır. OECD, hazırlamış olduğu raporlarda, kamu hizmetlerinin organizasyonunda YKY'nin global bir paradigma değişmesine neden olduğunu, dolayısıyla dünya çapında hızla yayıldığını tespit etmektedir.³⁶

YKY'nin Türkiye'ye yansımaları da fazla gecikmemiştir. Türkiye'de, kamu yönetiminde bugüne kadar yapılan yeniden yapılanma çalışmalarının üç asamadan geçtikleri gözlenmektedir. Bunlardan birincisi 1980'li yıllara kadarki dönem olup, idari reform kavramı etrafında şekillenmiştir. Bu kapsamda yapılan çalışmalar, daha çok gündelik sorunların çözümüne dönük olarak örgütlenme yapılarını, süreçlerini ve prosedürlerini iyileştirmeye yönelik düzenlemeler yapmayı içermektedir. İkinci asama, 1980'li yıllarda hakim hale gelmiş ve kurumsal çalışmaların ötesine geçerek, aynı dönemde dünyada hakim olan YKY anlayışı doğrultusunda devletin rolünü yeniden tanımlama ve işlevlerini sınırlandırma üzerinde yoğunlaşmıştır.

Turgut ÖZAL'ın iktidarına rastlayan bu dönemde uygulamaya konulan yeni sağ politikaların, Avrupa'daki reformlara benzer uygulamalara yol açtığı görülmektedir.

³⁵Çukurçayır, a.g.e, s.35

³⁶ Ayşe Yıldız Özsalmanlı, **Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Açısından Yerel Yönetimlerde Modernleşme Çabalarının Değerlendirilmesi**, Yerel Siyaset Dergisi, Yıl.4, S.39, s..32

ÖZAL'la birlikte, Türk kamu yönetiminde çok hızlı ve radikal olmasa da, serbest piyasa mekanizmalarının daha etkin hale getirilmesi, bürokrasinin hızlı işlemlerini sağlayıcı önlemler alındığı, özerk kuruluşların kurulması gibi düzenli bir şekilde iyileştirme çalışmaları olduğu görülmektedir. Bu aşamada özel sektörün yönetim anlayışı esas alınmış ve kamuda bu anlayışı yaygınlaştırmak hedeflenmiştir. Piyasalara devletin müdahalesi asgari seviyeye indirilmiş, bürokratik yazışmaların basitleştirilmesi ve karar alma mekanizmalarının hızlanması için başlangıç adımları atılmıştır. Özal hükümetleri döneminde kamu yönetiminin küçültülerek hizmetlerin piyasalaştırılmasına ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine çalışılmıştır.³⁷

Etkilerini günümüzde de sürdüren üçüncü aşama ise, 1990'lı yıllardan itibaren güçlenmeye başlamış ve kamuya kendi içinde bakmak yerine, kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımını getirmiştir. Özel sektörün yanı sıra, sivil toplum örgütlerine de güçlü bir vurgu yapan bu yeni yaklaşım; kamunun tüm toplumun etkileşimi ile oluşan bir alan olduğunu ifade eden yönetişim kavramı ile özetlenebilir. Bu içeriğiyle yönetişim, gelenekselleşmiş kuralları ve prosedürleri ters yüz eden, karar alma süreçlerini, yönetsel ilişkileri yeniden yapılandıran bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Fikri anlamda 1990'lı yıllardan itibaren gelişen ve Türk Kamu Yönetimini yeniden yapılandırmayı amaçlayan bu girişim 2002 yılı sonunda iktidara gelen AKP hükümetleri tarafından hayata geçirilmeye çalışılmıştır. "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" tasarısı ile devletin ve kamu yönetiminin toplumdaki ve piyasadaki işlevleri yeniden tanımlanmakta, merkezi yönetimin görev alanları ve ölçeği yeniden düzenlenmektedir. Bu reform genel olarak hem devleti ve kamu yönetimini küçültmekte ve etkisizleştirmekte, hem merkezi yönetimi sınırlandırmakta, hem yerel yönetimleri ve sivil toplumu güçlendirmekte, hem de genel olarak serbest piyasacılığı temel yaklaşım olarak benimsemektedir. Kısacası söz konusu kanun YKY anlayışının piyasa merkezli işletmecilik anlayışını hakim kılmaya ve mümkün olduğunca küçültülen kamu yönetimini de aynı ilkeler çerçevesinde yeniden yapılandırmaya çalışmakta, böylece 1980 sonrası dönemde Batıda ortaya çıkan ve geniş uygulama alanı bulan reformlar bu yasa ile ülkemize uyarlanmaya çalışılmıştır.

³⁷ Mehmet Aktel ve Dilek Memişoğlu, **Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri**, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I. (Ed. H. Özgür, M. Kösecik), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s.29

2.4. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Yerel Yönetimlere Yansımaları

Bir ülkede kamu yönetiminin teşkilat yapısı o ülkenin yönetim anlayışı, siyasal kültürü ve tarihi dinamikler aracılığıyla belirlenmektedir. Bunun açık anlamı kamu yönetimi yapısında merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki oranın ne olacağını o ülkenin kendi içindeki değişkenleri tarafından belirlenmesidir. Bu anlamda her ülke için ayrı bir yönetim yapısından bahsetmek söz konusudur.

Katı merkeziyetçiliği benimsemiş ülkelerde güçlü bir devlet anlayışını görmek mümkündür. Bu ülkelerde otoriter yönetim eğiliminin varlığı dikkati çekmektedir. Bunun yanı sıra yerel yönetim anlayışını benimsemiş ülkelerde zayıf devlet anlayışı, daha fazla halka dayanan bir yönetimin varlığı söz konusudur.³⁸

Türkiye’de kamu yönetimi sistemi, her ülkede olduğu gibi merkezi ve yerel yönetimler olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Türkiye’deki siyasal ve sosyal sistemler çoğunlukla bütün sorunlarıyla beraber Osmanlıdan gelmiştir.

Osmanlıdan devralınan ve günümüze kadar gelen Türkiye’deki devlet geleneği, kendine ait özellikleri olan özel bir durumdur. Bu özellikler; güçlü devlet, aşırı merkeziyetçi yapı, reformların tepeden aşağıya doğru gerçekleşmesi, koloni olmaması gibi özelliklerdir. Bu özelliklere sahip bir devlet geleneği ve kamu yönetimi anlayışının gelişmesinde çeşitli nedenler rol oynamıştır. En önemli neden, Türk tarihinde devletin sivil toplumla beraber gelişmemiş olmasıdır. Toplumla birlikte gelişemeyen devlet ve kamu yönetimi toplumu yönlendiren, kontrol eden ve ona egemen olan bürokrasi tarafından geliştirilmiştir.³⁹

Türk kamu yönetimi merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanmaktadır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görev, yetki ve hizmet dağılımına bakıldığında, ülkemizdeki kamu hizmetlerinin çoğunun merkezi yönetim tarafından yerine getirildiğini görmek mümkündür. Yerel yönetimlerin ülke yönetimi üzerindeki etkisi çok

³⁸Hasan Hüseyin Çevik, “ Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları”, Ankara:Seçkin Yayınları, 2001, s.83

³⁹Çevik, a.g.e, s.27-34

azdır. Türkiye’de eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler gibi hizmetler merkezi yönetimin görevleri arasındadır.

Merkezden yönetim teşkilatı esas itibarıyla ülkenin başkentinde bulunan merkez teşkilatı ile taşra teşkilatı olarak ele alınabilir. Türkiye’de de merkezden yönetim başkentte Cumhurbaşkanı ve Bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Bakanlıkların bakanlık dışındaki taşra teşkilatları da merkezden yönetimin taşra teşkilatını oluşturmaktadır.

Ülkemizde mahalli idareler İl Özel İdaresi, Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve Köylerdir. Anayasamızda mahalli idareler olarak İl Özel İdareleri, Belediyeler ve köyler yer almaktadır. Büyükşehir Belediyesi kavramı 1980’lerden sonra gündeme gelmiştir.⁴⁰

Bütün ülkeler yönetim sistemleri içinde yerel yönetimlere geniş yer vermektedirler. Özellikle serbest piyasa ekonomisi sisteminin gelişmesi ve özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmasıyla beraber yerelleşme düşüncesi de yeniden güç kazanmıştır. Bu ve benzeri siyasal ve ekonomik gelişmelerle kamu hizmeti anlayışındaki değişimler bir takım hizmetlerin yerel yönetim kuruluşlarına devredilmesini zorunlu hale getirmiştir.⁴¹ Bu çerçevede bakıldığında 1970’lerden sonra tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimlerin giderek önem kazanmaya başlamış olduğu görülmektedir. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren iyice yaygınlaşan YKY anlayışının temel özelliklerinden biri de devletin yerelleşme anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmasıdır.⁴² Bu yeniden yapılanma sürecinde bazı ülkelerde yerel yönetimlerin sayısı azaltılırken, bazı ülkelerde görev ve yetkilerinde artış söz konusu olmuş, bazılarında ise, yerel yönetim türlerinden bir kısmı ortadan kaldırılmış veya yeni yerel yönetim türleri kurulmuştur. Özellikle kent yönetiminin öneminin artması sonucu metropoliten yönetim yapıları yaygınlaşmış, ülkeler özel önem taşıyan kentlerin yönetimleri için özgün yasal düzenlemeler yapmışlardır.

Yerel yönetim sistemlerindeki bu değişimin yanı sıra yerinden yönetim kavramının tanımı ve kapsamı da genişlemiş, yer ve hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşlarına, sivil toplum örgütleri, gönüllü girişimler, yurttaş hareketleri ve platformları ile topluluk

⁴⁰İdiris Eryıldız, “**Avrupa Birliği Yolunda Reform: Kamu Yönetimi Temel Kanunu**”, Yüksek Lisans Tezi Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2006, s.56

⁴¹Ahmet Ulusoy, “**Mahalli İdareler**”, Ankara:Seçkin Yayınları, Nisan 2001, s.21

⁴²Daha geniş bilgi için bkz., Recep Bozlağan, “**Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri**”, Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Ed. Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya) İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım, 2008, s.1-28.

benzeri yapılanmalar da dahil edilmiştir. Yerel yönetimler ağırlıklı olarak düzenleyici konumda kalmış, özel sektör kuruluşları ve sivil toplum örgütleri, birçok yerel hizmeti yürüten aktörler konumuna gelmiştir. Yeni yaklaşımdaki temel düşünce, yerel ortak ihtiyaçların belli bir standart ve fiyat düzeyine uygun olarak etkin, verimli ve zamanında karşılanmasıdır. Bu hizmetlerin kimler tarafından sunulduğunun daha az önemli olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, hizmetin yürütülmesi sürecinde gerekli denetim ve gözetimin usulüne uygun olarak yapılması halinde, özel sektör kuruluşları ya da sivil toplum örgütleri tarafından yürütülmesinin, kamu yararı açısından önemli bir sorun meydana getirmeyeceği fikri benimsenmiştir.

YKY anlayışı yerel hizmet kavramının tanımının yanı sıra hizmet sunum biçimlerinde de bir değişim gündeme getirmiş, geleneksel yaklaşımda yaygın bir şekilde kullanılan, doğrudan hizmet arzı, emanet ve imtiyaz gibi yöntemlere alternatif; ihale, imtiyaz, yap-işlet, yap-işlet-devret, hizmet sözleşmesi, yönetim sözleşmesi gibi birçok yöntem kullanılır olmuştur.

YKY düşüncesi doğrultusunda yönetim biliminde ve işletme yönetiminde geliştirilen yeni yöntem ve teknikler yerel yönetimlerde de uygulanmaya başlanmış; toplam kalite yönetimi, matriks örgütler, proje örgütleri, düzenleyici kurullar gibi uygulamalar bu kapsamda yerel yönetimlere aktarılan uygulamalardır. Yerel yönetimlerde, önceleri kaynakları iyi kullanma daha sonraları ise yeni kaynak yaratma düşüncesi şeklinde gelişen uygulamalar ile mali sorumluluğun tepe yöneticilerden alt kademelerde yer alan yöneticilere doğru kayması da KYK anlayışının yerel yönetim pratiğine kazandırdığı uygulamalardır.

2.5. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Bireylere Yansımaları

YKY anlayışı, bireyin toplumsal ve siyasal rollerini yeniden tanımlamaktadır. Yeni yaklaşım, bireyleri, sadece oturup hizmet bekleyen veya dar anlamda "kullanıcı" algısının ötesinde, önemli bir unsur olarak yönetim mekanizması ile bütünleştirme eğilimindedir. Kamu kesimindeki kamusal sorumluluğun bireyler tarafından da paylaşılması hedeflenmekte, bu nedenle, yeni yaklaşım, bireyleri halk veya müşteri olmanın ötesinde "paydaş" olarak görmektedir. Yani birey, toplumsal ölçekte, pasif himaye edilen bir

konumdan çıkarılmakta, kamusal alanda etkin ve eylemde bulunma kudretine sahip bir konuma geçirilmektedir. Yeni düzenlemelerle bireylerin, sınırlandırılmış bir nitelikten, sorumluluk üstlenen bir niteliğe kavuşmaları sağlanmaktadır. Böylece klasik yurttaş tanımı değişmekte, sosyal alanda çok boyutlu ilişkiler içerisinde olan, çok kimlikli yurttaş tanımı öne çıkmaktadır. Devlet-toplum arasındaki ilişki; tek boyutluluktan çıkmakta, 'etkileşimsel' çok boyutluluğa dönüşmektedir. Bunun sonucu olarak, kamu hizmetlerinin kalitesinde bireylerin söz sahibi olması öngörülmekte, böylece hizmeti alanlara aldıkları hizmetler hakkında bilgi verilip onlardan ve ilgili diğer çıkar guruplarından yorum, istek ve şikayet alınması sağlanmış olmaktadır.⁴³ Ayrıca vatandaşlar kullandıkları kamu hizmetlerinde en yüksek düzeyde seçim hakkına sahip olmakta, bu seçim, şikayet ve tazminat sistemleri ile güçlendirilerek kamu hizmetlerinin kalitesinin ve etkinliğinin sürdürülmesi ve geliştirilmesinde katalizör görevi görmektedirler.⁴⁴

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu yönetiminin yalnızca siyasi iktidara karşı değil, piyasa ve bireylere karşı da sorumlu olması gerektiğini savunmaktadır. Saydam ve denetime açık bir yönetim felsefesinin uzantısı olarak devletin kendi kurumlarının dışında sivil üstünlük ve vatandaşların sürekli denetimine olanak veren mekanizmalar geliştirilmiş, bu düzenlemeler beraberinde kamu yönetiminin bireylerle olan ilişkilerinde radikal değişiklikleri ortaya çıkarmıştır. Bir anlamıyla idarenin sorumluluğunu siyasal iktidardan bireylere doğru yöneltmiştir. Yani kimin neye karşı sorumlu olması gerektiği anlayışını doğurmuştur. Bu sayede, demokratik katılım, hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, saydamlık, doğru politikaların geliştirilmesi, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi ve yönetime olan güvenin güçlendirilmesi konusunda önemli başarılar elde edilebileceği ifade edilmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinde, halkın yönetime katılması seçimler, referandumlar ve toplantılar gibi resmi nitelikteki uygulamalar kapsamında ve sınırlı olarak gerçekleşirken, yeni yaklaşımda yerinden yönetim kavramının kapsamının genişlemesi ile birlikte, alternatif katılım mekanizmaları da gelişmiştir. Sivil toplum kuruluşlarının siyasal karar verme süreçlerinde oynadıkları rol önem kazanmakta ve katılımcı demokrasinin

⁴³ Hamza Al, "Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi", Ankara: Bilim Adamı Yayınları, Kasım 2002, s.179-181

⁴⁴ Recep Kızılcık, "Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, Yıl.74, Sayı.434, Mart 2002, s.40

temelini oluşturan birey kavramı yeniden inşa edilmektedir. Örneğin kent konseylerinin oluşturulması, yurttaş girişimleri, sivil inisiyatifler ve çeşitli türlerdeki platformların yerel yönetimler tarafından muhatap kabul edilmesi, yönetime katılım türlerini ve süreçlerin etkililiğini arttırmıştır. Yine yeni kamu yönetimi anlayışı içinde vatandaşlar birey olarak bazı haklara sahiptirler. Kamusal sorumluluk bireyler tarafından paylaşılmaktadır ve bununla birlikte bireyler denetime ortak olmaktadır.

2.6. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Dengesi

Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için devletin örgütlenmesi "merkezi yönetim" ve "yerinden yönetim" olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Kamu gücünün tamamı (yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkiler) merkezi bir otoritede toplanır ve her iş merkezden yönetilirse merkeziyetçi bir sistemin olduğu anlaşılır. Bu durumda, tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve bu hizmetler merkez hiyerarşisine dahil olan örgütler tarafından gerçekleştirilir.

Merkezden yönetim katı biçimde uygulandığında, tüm kararların merkezdeki üst yöneticiler tarafından alınması ve bunun yanında yerel kademedeki memurların her şeyi merkeze danışarak yürütmeleri gerekir. Bu tür katı merkeziyetçilik, işlerin gecikmesi ve hizmetlerin maliyetinin artması gibi sakıncalar doğurmaktadır. Bu sakıncaları ortadan kaldırmak veya en aza indirmek amacıyla uygulanan yöntemlerden biri yetki genişliği ilkesidir. Yetki genişliği, merkezde, yüksek düzeydeki yöneticilerin karar alma ve uygulatma yetkilerinin aleyhine, onların hiyerarşileri altındaki ikincil derecedeki yöneticilerin (örneğin valilerin) yetkilerini genişletmektir. Yetki genişliği merkezden yönetimi gerçekleştirmenin bir aracıdır.⁴⁵

Yerinden yönetim kavramı yürütmeye ilişkin bazı görevlerin ve yetkilerin seçime göreve gelen yerel organlarda olması anlamına gelir. Yerinden yönetim, yasalar gereğince oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği ya da merkezi yönetimin üstlendiği görevlerden başka işlevleri yerine getirebilmeleri amacıyla, tüzel, siyasal bir takım yetkilerle donatılmasıdır.

⁴⁵Ramazan Yıldırım, "İdare Hukuku Dersleri I", Mimoza Yayıncılık, Şubat 2012, s.20

Bazı görev ve yetkilerin transferinin gerekliliği, merkezi ve yerel yönetim birimlerinin aslında karşılıklı bir etkileşim içerisinde olduğunu göstermektedir. Bir başka ifadeyle, "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" birbirinin karşıtı olan ve birbirinin güçsüz yanlarını tamamlamaya çalışan yönetim biçimleridir. Her ikisinin de üstün yanları ve güçsüz yanları mevcuttur. Yerinden yönetim ve merkezden yönetim politik bir seçim olmakla birlikte pek çok ülkede iki yönetim şekli birbirleriyle kaynaşmış durumdadır ve hatta karar alma organı olarak merkezi yönetimin ağırlığı daha fazladır.⁴⁶

Ancak özellikle 1980'lerden sonra birçok ülke, yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında yerel yönetimlerin, anayasalarda belirtildiği ve uluslararası anlaşmalarda öngörüldüğü şekilde yapılandırılması, kamusal hizmetin daha etkili, daha hızlı ve daha ucuz olarak verilmesini sağlamak amacıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımının yeniden yapılması ve bu paylaşım çerçevesinin iyi çizilmesi noktasında çalışmalar yapmışlardır.⁴⁷

YKY anlayışı çerçevesinde şekillendirilen, yeniden yapılanma kapsamında, bir yandan merkezi yönetim yapısında küçülme ve merkezi yönetimin görevlerinde azalma; diğer yandan da demokrasinin temeli olan güçlü yerel yönetim anlayışına geçiş süreci başlatılmıştır. Bu anlamda kamu personeli, mali yapı ve idari özerklik açısından yerel yönetim kuruluşları için bir dizi yeni yasal değişiklikler gündeme gelmiş, yerel yönetimler açısından, idari ve mali özerkliği sağlayıcı, sivil üstünlüğe önem veren ve katılımcı bir anlayış geliştirilmiştir. Birçok ülkede merkezi yönetimin, görev ve yetkileri sınırlandırılıp özel görevli durumuna düşürülürken, yerel yönetimler genel görevli kılınmıştır. Merkezi yönetimin taşra örgütlerinin kimileri kaldırılırken kimileri yerel yönetimlere devredilmiş, böylece merkezi yönetim örgütsel ve işlevsel yönden zayıflatılmış, "yetki genişliğine" dayanan güçlü merkezi yönetim yerine, "görev ayrılığına" dayalı güçlü yerel yönetim yapılanmasının yolu açılmıştır.

Bu süreçte yerel yönetimlere devredilecek görevler yanında, bu görevleri daha iyi yerine getirebilmelerini sağlayacak yetkiler ile kaynakların ve öz kaynak yaratma

⁴⁶Belma Üstünişık, "Belediyelerde Yatırım Planlaması ve Finansman Modeli", DPT Müsteşarlığı, Uzmanlık Tezi, Ankara 1986, s.4

⁴⁷S.R. Aydemir, "Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak İl Özel İdareleri", [http://www.kutso.org.tr/bilgi/hizmetleri/aydemir/BIRYEREL.doc.\(17.02.2010\)](http://www.kutso.org.tr/bilgi/hizmetleri/aydemir/BIRYEREL.doc.(17.02.2010))

imkanlarının yerele devrinin önem taşıdığı üzerinde durulmuştur. Böyle olunca her şeyden önce, dünyada uygulaması kalmamış katı bir vesayet denetiminden vazgeçilerek, bunun yerine “hukuka uygunluk denetimi” ve “performans denetimi” konulmuştur. Yerel yönetimlere vergi koyma, merkezi yönetim tarafından toplanan vergilerden pay alma, yerel ve ortak nitelikli hizmetlerin; kaynağı yerinden karşılanmak koşuluyla, yerine getirilmesi için yetki verme, halkın yönetime etkili katılımını ve denetimini sağlayacak mekanizmaları kurma gibi konuları içeren bir yapılanmaya gidilmiştir.⁴⁸ Ayrıca yerel yönetimlerin de genel kamu yönetiminde yeni arayışlarla birlikte ortaya çıkan uygulamalardan yararlanmaları gerektiği, aksi takdirde merkez yerine yerelde verimsiz çalışan birimler ortaya çıkacağı ifade edilmiştir.⁴⁹

⁴⁸ Burhan Aykaç, ‘**Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi**’, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları’, G.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi, C.1, S.1. s.9

⁴⁹ Levent Özmüş, ‘**Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**’, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı Bildirileri, Ankara 2005, s.7.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN KAPSAMI VE BİRİMLERE YANSIMASI

3.1. Yerel Yönetimler Reformunun Gelişimi

Küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş beraberinde teknolojik, ekonomik, siyasi, kültürel ve toplumsal alanlarda önemli değişiklikleri ortaya çıkarmıştır. Bu değişiklikler de kamu yönetimi alanında, yeni kamu yönetimi ve yönetim gibi yeni kavramları gündeme getirmiştir.

Türk kamu yönetimi, 1980’li yıllarda bu değişime ayak uydurmayı başarmış ve “serbest piyasa mekanizması ve rekabete dayalı bir strateji içinde dışa açılma hedefi”ni benimsemiş, ancak 1990’lı yıllarda aynı başarıyı gösterememiş ve küreselleşmenin getirdiği krizle karşılaşmıştır. Bu durum neticesinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacını daha da belirginleştiren stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olmak üzere dört temel açık ortaya çıkmıştır. “Stratejik bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun” olarak “aşırı büyüyen ve merkezileşen” kamu yönetimi, gelirinden fazla harcama yapmakta ve kaynakları verimsiz kullanarak bütçe açığının ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Dört temel açığa ekonomik krizler sonucu sosyal dengelerin bozulması, siyasi istikrarsızlıklar ve koalisyonlar nedeniyle yönetimin yeterli performans sergileyememesi de eklenince kamu yönetiminde reform ihtiyacı şiddetli bir şekilde hissedilir hale gelmiştir.

Türk yönetim sisteminde uzun yıllar boyunca kamu hizmeti ve faaliyetlerinin birçoğunun merkezi yönetim eliyle yürütülmesi ve tekel niteliğinde olması, 2000’li yıllara gelindiğinde yaşanan bu sorunların ortaya çıkışında ana etken haline gelmiş ve Türkiye’nin öncelikle bir zihinsel dönüşüm yaşamasının zorunluluğu, sosyal ve ekonomik istatistiklerle de ortaya çıkmıştır. Bu nedenle 2000’li yıllarda gündeme gelen yönetimin yeniden

yapılanması çalışmalarında genel anlamda kamu yönetimi sistemi tartışmaya açılmış, sorunun “yönetim” boyutunun yanı sıra bir sistem sorunu olduğu herkesçe kabul edilmiştir. Mevcut yönetim anlayışının taşıdığı, “gelecek yönelimli değil geçmiş yönelimli, amaç yönelimli değil sorun çözme yönelimli, teşhis yönelimli değil çözüm yönelimli, tek taraflı ve kapalı bir yaklaşım ve ödüllendirme yerine cezalandırma yönelimli” olma özellikleri, “merkezi idare ile mahalli idareler arasında uygun olmayan görev dağılımı, yetersiz mali kaynaklar, örgütlenme ve personel sorunları, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği ile merkezi hükümete aşırı bağımlılık” şeklindeki temel sorunlarla birleşince, kamu yönetimi reformu kaçınılmaz bir hal almıştır.⁵⁰

Tabii bu arada ülkemizin Aralık 1999 tarihinde Avrupa Birliği üyeliğine aday olması ile Avrupa Birliği’ne entegrasyonu sağlayacak reformların hızla gerçekleştirilmesi konusu da gündeme gelmiş, kamu yönetiminin sorunlarının çözümü bağlamında kamu ekonomisi ve kamu yönetimine ait reformlar ayrı bir önem kazanmıştır.

2000’li yılların başında Türk kamu yönetimini düzenleme çabaları ülkenin sürdürülemez hale gelen iç dinamikleri ve AB’ne üyeliğin yanı sıra, küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin yanında, kamu yönetimi alanında yeni anlayışlar ve de facto yeni yapılanmalarla da karşı karşıya kalmıştır.

İşte böylesi bir ortamda sözü edilen sorunları çözmek ve reform ihtiyacını karşılamak amacıyla, reforma temel oluşturacak varsayımlar ve yaklaşımlar öngörülmüştür. Bu yaklaşımlardan ilki, zihniyet değişikliği yönündedir. Kastedilen, yönetimin yeniden yapılanması için yönetim düşüncesinde olması gereken değişimdir. Yönetim düşüncesinin değişimi ise, özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla, merkezi birimlerin daha küçük fakat daha etkin bir yapıya dönüştürülerek performanslarının yükseltilmesini; yükleri azaltılan merkezi yapılarda stratejik düşünme boyutunun güçlendirilmesini; mali dengelerin kurulmasını; halkın yönetime katılımının artırılmasını ve güveninin sağlanmasını kapsamaktadır.

⁵⁰ “Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı Genel Gerekçesi”, Aktaran: Dilek Memişoğlu, “**Yeni Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimler Reformu**”, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta 2006, s.83

Bir diğ er varsayım veya yaklaşım, yönetimde yeniden yapılanmanın sistem yaklaşımı çerçevesinde ele alınmasıdır. Buna göre, kamu yönetimi sistemi bir bütündür ve değı şim parçalardan hareketle değı l, sistemin bütününden başlatılmalıdır. Yeniden yapılanma tek seferde yapılıp sonlandırılacak bir konu değı ldir. Bu nedenle, yeniden yapılanma süreci, değı şim süreci devam ettikçe, toplumun her kesiminden katılım ve destek ile süreklilik arz etmelidir.⁵¹

Yeniden yapılanma sürecinde ihtiyaçlara uygunluk, katılımcılık ve yönetişim, halk odaklılık, stratejik yönetime geçiş, performansa dayalı oluş, denetimde etkililik, etik kurallar ve insana güven ve hizmetlerin yürütülmesinde yerindelik olarak sıralanabilecek temel ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır.⁵²

Temel varsayımlar olarak bu çerçevede gerçekleştirilmesi öngörülen 2004-2005 yılı reformlarına bütüncül bir anlayışla bakıldığında yönetsel, toplumsal ve ekonomik anlamda bir yerinden yönetim öngörmesine rağmen, reformda etkili olan dış kaynaklı dinamiklerden dolayı Türkiye'deki reformlarda hep olduğu gibi yukarıdan aşağıya, merkeziyetçi bir biçimde hayata geçirilmeye çalışılan bir reform olmaktan kurtulamamıştır. Aşağıdan, yerel yönetimlerden gelen talepler de olmasına rağmen, reform sürecine yerel yönetimlerin, halkın, ilgili çevrelerin katkısı olması gereken ölçüde sağlanamamıştır.

Reformun ana eksenini Avrupa ile bütünleşme ve küreselleşme süreci olunca, yerel yönetimlerle ilgili en çok üzerinde durulan konular yerel çıkarların geliştirilmesi, yerel yönetimlere uluslararası ağlar üzerinde yer alma, etkin olma olanağı sağlayacak araçların sağlanması, yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi, kamu-özel sektör ortaklıklarını gerçekleştirebilme yeteneklerinin artırılması olmuş, yeni yasa tasarılarında ağırlıklı olarak bu yöndeki düzenlemelere yer verilmiştir.

Ancak yeni yasal düzenlemelerin yürürlükteki 1982 anayasası çerçevesinde yapılması önemli bir kısıt yaratmış, gerek tasarıların yasalaşma sürecinde gerekse yasalaştıktan sonraki Anayasa Mahkemesine itirazlar sürecinde bahsedilen bu düzenlemelerden bir kısmı hayata geçirilememiş, yasaların gücü ve etkisi önemli ölçüde

⁵¹ Ö.Dinçer ve C.Yılmaz, “**Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değı şim Yönetimi İçin Yönetimde Değı şim**”, T. C. Başbakanlık Ankara 2003, s.124

⁵² “Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı Genel Gerekçesi”, Aktaran: Memişoğlu, s.84

azalmıştır. Böyle olunca yerel yönetimleri yeni baştan yapılandırmayı amaçlayan yeni yasalarla hayata geçen en köklü değişiklikler, denetim ve personel yönetimi alanlarıyla sınırlı kalmıştır.

Sonuçta “daha adil, etkili, verimli, süratli ve kaliteli” kamu hizmeti sunmak için “daha katılımcı, daha saydam, daha hesap verebilir ve insan hak ve özgürlüklerine saygılı” bir kamu yönetimi sistemi amacıyla gerekli yasal düzenlemeleri yapmak üzere çıkılan yolda hedef; Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile Mahalli İdareler Birliği Kanunu’nun en başından çıkarılması ve Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarının kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlenmesiydi. Başlangıçta belirlenen bu hedefle ilgili, Kamu Yönetimi Temel Kanunu hiç çıkarılmamış, ancak yerel yönetimler reformu kapsamındaki diğer yasa tasarıları tam olarak başlangıçta düşünülen şekillerde olmasa ve beklentileri tam olarak karşılamasa da birer birer yasalaşmıştır. Yeni yasaların uygulamada beklentilere ne kadar cevap vereceği ise reformun gerçekleşme sürecinde olduğu gibi yine küresel, bölgesel, ulusal ve yerel dinamiklere bağlı olarak zamanla ortaya çıkacaktır.

Tablo 3: Türkiye’de Yerel Yönetim Mevzuatı

Kanun Adı	Kanun No	TBMM Kabul Tarihi	RG Tarih	RG Sayısı
Büyükşehir Belediyesi Kanunu	5216	10.07.2004	23.07.2004	25531
	5390	02.07.2005	13.07.2005	25874
	5747	06.03.2008	22.03.2008	26824
Belediye Kanunu	5393	03.07.2005	13.07.2005	25874
İl Özel İdaresi Kanunu	5302	22.02.2005	04.03.2005	25745
	5391	02.07.2005	13.07.2005	25874
Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	5355	25.05.2005	11.06.2005	25842
Köy Kanunu	442	1924	Değişmedi	Değişmedi

Kaynak: Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu, Kentleşme Şurası, 2009, s.29

3.2. Yerel Yönetimler Reformunun Birimlere Yansımaları

Bu bölümde yerel yönetimler reformunun hedeflerinin neler olduğunun açıklanmasının yanı sıra, yerel yönetimler reformunun birimlere yansımaları, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, İl Özel İdare Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, Mahalli İdari Birlikleri Kanunu ve İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile ortaya koyulacaktır.

3.2.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu

20. yy'ın son yıllarında dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile bunları yerine getirirken uygulayacağı yöntemler ve oluşturacağı kurumsal yapılar tartışma konusu haline gelmiş, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu talebi dile getirilmiştir.

3.2.1-a) Genel Gerekçe

Dünyada yaşanan bu gelişmeler ve çeşitli ülkelerde yaşanan tecrübeler ışığında Tasarısı'nın genel gerekçesinde de ifade edildiği üzere ülkemizi 21. yüzyılda çağdaş bir yönetim zihniyetine ve yapısına kavuşturmak amacıyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır. Yine kendi ifadesiyle kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir. Kapsamı ise merkezi idare ile mahallî idareler ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşları olarak belirlenmiştir.

Bu Kanun Tasarısı ile;

- Kamuda ilk kez bütün kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeler bir bütün olarak ortaya konmakta,
- Kamuda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkililik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma, vb. ilkeler uygulanabilir hale getirilmekte,
- Teşkilat yapıları yatay organizasyon ve yetki devri esasını uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulmakta,
- Bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımını netleştirilerek mükerrerliklerin önlenmesi öngörülmekte,
- Gereksiz hale gelmiş kuruluşların veya işlevlerin tasfiyesi veya uygun birimlere devri gündeme getirilmekte,
- Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımı netleştirilerek, merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, mahalli idarelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynakları genişletilmekte,
- Devletin asli hizmetleri dışında bakanlıkların taşra teşkilatı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilmekte,
- Kamuda stratejik yönetim anlayışı benimsenmekte ve kaynak tahsisi mekanizmaları ile ilişkisi kurulmakta,
- Denetim sistemi performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirilmekte,

- Halk denetçisi (ombudsman) mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetimi güçlendirilmektedir.⁵³

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile öncelikle kamu hizmetlerinin amacı ve temel ilkeleri ortaya konmakta, merkezi idare ve mahalli idareler reformu için gerekli hukuki altyapı oluşturulmakta, bu kapsamda merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki işbölümü netleştirilmektedir. Merkezi idarenin genel yetkileri ele alınırken, hizmetlerin verimli ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesi konusuna dikkat çekilmektedir. Yine, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek de merkezi idarenin genel yetkileri içinde ele alınmaktadır.⁵⁴

Bu genel çerçeve içinde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanmıştır. Kamu yönetimi zihniyetinde, yaklaşımında ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören Tasarı; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde “iyi yönetim” ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yeniden yapılanma süreci bitmemekte, tam aksine başlamış olmaktadır. Tüm bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların bu Kanunda ifade edilen anlayış ve yapı çerçevesinde kendi kuruluş kanunlarını ve kamu hizmetleri ile ilgili diğer kanunları gözden geçirmeleri gerektiği de ifade edilmektedir.

Bütün bu süreçte kamu yönetiminde bütünlük ilkesinin korunarak merkezi yapılar ile mahalli idareler arasında tamamlayıcı bir anlayış ile işbirliği ve koordinasyona azami önem verilerek; Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarının yenilenmesinin kapsamlı bir yeniden yapılanmanın temelini oluşturacağı belirtilmiştir.

⁵³ Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Genel Gerekçesi, [http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/55349m.html\(21.10.2009\)](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/55349m.html(21.10.2009))

⁵⁴ Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Genel Gerekçesi, [http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/55349m.html\(21.10.2009\)](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/55349m.html(21.10.2009))

3.2.1-b) Tasarının İçeriği

Tasarıyı genel olarak incelediğimizde ise üç temel değişiklik dikkatimizi çekmektedir. İlki merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki ve görevlerin yeniden dağılımıdır.⁵⁵ Tasarıda “...Kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve yakın birime verilir.” hükmü yer almakta, bu hüküm ile kamusal hizmetler yerele devredilmektedir. . Bu çerçevede, yerel mahiyette olan ve özel teşebbüs tarafından görülmeyen tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devri esas olmakta, sağlık, sosyal yardım, çevre, imar, turizm gibi merkezi idarenin görev alanında sayılan pek çok hizmetin yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca kanun merkezi yönetime uygun gördüğü bazı yatırımları yerel yönetimlere yaptırma ve yerel yönetimlere de bazı yatırımlarını bedelleri ödenmek şartı ile merkezi yönetime yaptırma olanağı sağlamaktadır. Bu düzenlemeler yapılırken yerel yönetimlerin yeni bürokratik ve hantal kuruluşlara dönüştürülmemesine dikkat çekilmekte, görev taksimatının sağlıklı işleyebilmesi için yerel yönetimlere görevleri ile orantılı bir gelir sağlamak gerektiği de kabul edilmektedir.⁵⁶

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi konusunda hem merkezi idare hem de yerel yönetimler boyutunda benimsenen piyasacı yaklaşım tasarının ikinci temel değişikliğini ortaya koymaktadır. Sürekli gelişim, katılımcılık, düzenleyici etki reformu, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, beyana güven, şeffaflık, müşteri odaklılık, tasarruf, hizmette yerellik, performans ölçümü ve denetimi, bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın yararlanma, kaynakların etkili ve verimli kullanımı, işbirliği gibi ilkelerle daha çok işletme yönetimini anımsatan ve yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir anlayış ortaya koyulmaktadır. Ayrıca kamu hizmetlerinin kamu tüzel kişilerinden başka, diğer örgütlere ve özel sektöre gördürülebileceğinin kanunda kararlaştırılması, kamuda özel sektörün ağırlığının artacağı ve özel sektörün kamu hizmetlerinde daha fazla görüleceğinin işaretini vermektedir.⁵⁷ Böylece hem devlet ve kamu yönetimi küçülmekte, merkezi

⁵⁵Necla Yıkılmaz, “Kamu Yönetimi Reformu Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, http://www.metalurji.org.tr/dergi/dergi136/d136_1215.pdf, (01.10.2010), s.2

⁵⁶ Kemal Görmez, “**Demokratikleşme Açısından Merkez Yerel Yönetim İlişkileri**”, G.Ü., İ.İ.B.F., Dergisi, sayı 2001, s.88.

⁵⁷Aykut Polatlıoğlu, “**Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:36, Sayı:4, Aralık 2003, s.5-6.

yönetim sınırlandırılmakta, hem de yerel yönetimler ve sivil toplum güçlendirilmekte ve genel olarak serbest piyasacılık temel yaklaşım olarak benimsenmektedir.

Tasarıdaki üçüncü temel değişiklik ise kamu denetim sisteminin yeniden düzenlemeye tabi tutulmasıdır. Yönetimsel anlamda kamu denetim sistemi tümüyle yeni baştan düzenlenmekte,⁵⁸ ayrıca halk denetçiliği kurumuna da yer verilmektedir. Tasarıda kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetim yapılması benimsenmiştir. İç denetim, hataların önlenmesi, risklerin belirlenmesi, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetim türüdür. Dış denetim ise, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu içerisinde tüm faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, plan ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi sürecidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi genel olarak; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsamaktadır.

Görüldüğü gibi kamu yönetimini son derece radikal bir biçimde yeni baştan tasarlamakta olan tasarı kamu yönetiminin temel ilkelerinden başlayarak merkezi ve yerel yönetimler arasında görevlerin dağılımına varıncaya kadar önemli dönüşümler getirmekte, kamu denetim sistemi tümüyle yeni baştan düzenlenmekte,⁵⁹ işte tam da bu noktalarda eleştirilere konu olmaktadır. Buna göre, gerçekleştirilmeye çalışılan son reform, Türk devlet yapısını ve yönetsel sistemini AB'nin ve diğer küresel finans çevrelerinin talepleri doğrultusunda yeniden yapılandırmaktadır. Ancak, aynı süreç küresel ekonomik aktörlerin ulusal alandaki varlığını ve etkinliğini kolaylaştırdığı için küreselleşmeci özellikler de taşımaktadır. Bu nitelikleriyle de aslında son yıllarda bütün dünyada yaşanan globalleşmeci ya da küreselleşmeci eğilimlerle örtüşmekte ya da benzeşmektedir.⁶⁰ Bu tasarı, küresel reform politikasının hem ilkelerini hem de kavram-kurum ağını tartışmaksızın olduğu gibi kabul etmiştir.⁶¹

Bu çerçevedeki eleştirilerin yeni kamu yönetimi anlayışına getirilen eleştirilerle benzerliği dikkati çekmektedir. Ancak bir dünya görüşü olarak yeni kamu yönetimi

⁵⁸Feyzi Uluğ, “**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:2, Haziran 2004, s.105.

⁵⁹Feyzi Uluğ, a.g.e., s.105.

⁶⁰Hüseyin Gül, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Adem-i Merkezileşme Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açısından Bakış”, Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (Ed), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Ankara: Nobel Yayınları, 2005, s.41-42.

⁶¹Birgül Ayman Güler, “**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine**”, Hukuk ve Adalet, 1(2), s.26.

anlayışının elbette bütün önermelerinin doğru olması mümkün olmadığı gibi tamamen yanlışlanabilirliği de mantıklı değildir. Yani, bir yönetim tekniği olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yapısal-fonksiyonel olarak yeniden yapılandırılmasını ya da bu anlamda farklı kategorilerde evrensel standartlar oluşturulmasını küreselleşme ve AB'ne girişe karşı durma çerçevesinde tamamen reddetmek, Türk kamu yönetiminin kemikleşmiş sorunlarına bir katkı sağlamayacağı açıktır. Bunun yerine kavramları ve olguları bir realite olarak fırsat-tehdit analiz çerçevesinde analiz etmek daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır. Tüm eksikliklerine rağmen Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim dinamikleri ile paralel olarak; yerel yönetimi yalnızca sınırlı hizmetler üreten bir yapı ve merkezi hükümetin uzantısı olarak gören anlayıştan, yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesinin baş aktörü, özerk, demokratik, katılımcı saydam olması gereken bir kurum nitelenmesine doğru geçilmiştir. Bu yönüyle de Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açılarından merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş formlara uygun, yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçişi sağlama açısından bir başlangıç olabilir. Getirilen (getirmeye çalışılan) düzenlemelerde, merkezle yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında görev bölüşümü ve dağılımı vurgulanmaktadır. Özerklik Modeli ve Temsilci Modeli değil, Ortaklık Modelinin etkisi hissedilmekte ve bunun doğal bir uzantısı olarak, yerinden yönetimlerin güçlü kurumlar olduğu birçok Avrupa ülkesinde görülen genel yetki ilkesine yer verilmektedir. Böylece, yerel yönetimler, yasaların başka kurumlara bırakmadığı her türlü yerel hizmet ve görevi yapabileceklerdir.⁶² Bu yönde yapılan düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile getirilen ilkelere ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir yönünü oluşturan Subsidiyarite (yerindenlik) ilkesiyle uyumlu olduğu ifade edilebilir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı, eksikliklerine rağmen bu yönde önemli ve şimdiye kadar atılamamış adımları içermekte ve sürekli olarak söylenen ama bir türlü gerçekleştirilemeyen reform çalışmalarının tümünü kapsayan bir nitelik taşımaktadır. Bu

⁶² Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür, "Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Ankara: Nobel Yayınları, 2005, s.11.

durum tasarıya yönelik tepkileri artırmış, eleştiriler yapıcı olmaktan çok bazen “yapılmış olmak için yapılan” ya da ideolojik önyargıların tetiklediği eleştiriler olmuştur.

Ulus devlet yapısının önemli ölçüde tartışılır hale geleceği, bu tasarının federal yapının temel taşları olacağı, geleneksel devlet anlayışının ortadan kalkacağı, yönetim anlayışının geleneksel ilkelerine ters düştüğü, kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının özüne aykırı olduğu, sosyal devlet anlayışının tamamen ortadan kalkacağı, bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılarak hizmet koordinasyon ve denetim görevlerinin yok edildiği, halk denetçisi kurumunun yeni bir kavram ve uygulama karmaşasına yol açacağı, idarenin bütünlüğünün zedeleneceği yönünde eleştiriler bu türden eleştiriler olup⁶³ tasarının ülkenin bölünmesiyle dahi ilişkilendirildiği olmuştur.⁶⁴ Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların Türkiye’deki reformlara mali ve teknik destek sunması ise reformlara şüpheci yaklaşımları daha da artırmıştır.

3.2.1-c) Yasalaşma süreci

3 Kasım 2003'de “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” başlığı ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen tasarı kamuoyuna açıklandı. Daha sonra üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunuldu. Tasarı, 14 Ocak 2004'de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004'de de Anayasa Komisyonu'nda ele alındı. Ana Muhalefet Partisi üyeleri topluca muhalefet şerhi koydu ve Tasarı'yı reddetti. Ancak bazı değişiklikler yapılmak suretiyle AK Parti’li üyelerin oylarıyla Tasarı Komisyonlarda kabul edildi.

TBMM Genel Kurulu'nda, 18 Şubat 2004 tarihinde başlanan tasarı üzerindeki görüşmeler, aralıklarla 15 Temmuz 2004'e kadar sürdü. Tasarı, başta adı olmak üzere, bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edildi. Yeni ismiyle 5227 Sayılı "Kamu Yönetimi Temel Kanunu", 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi. Cumhurbaşkanı Sezer, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38,

⁶³Bircan Akyıldız, “Uyan Türkiye’ m 2023 Dergisi”, Sayı:34, Şubat 2004, s.28.

⁶⁴Hamza Al, “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, Sayı 4, s.1.

39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, yasayı TBMM'ye iade etti.

İade tezkeresinde;

1-Kamu Hizmetleri Açısından Yerel Yönetimlerin Genel Görevli, Merkezi Yönetimin zel Görevli Sayılması,

2. Kişilerin Hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak,

3. Kamu Hizmetlerinin Yerine Getirilmesinde ve Bu Hizmetlerden Yararlandırmada Ayrımcılık,

4. Kamu Hizmetlerinin zelleştirilmesi,

5. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Hizmetlerinin Grlme Biçimi,

6. Kamu Yönetiminde Denetimin Zayıflatılması, nitelik değiştirilmesi, Dış Denetimin Sayıştay'a Bırakılması,

7. Personel İle İlgili Düzenlemeler,

8. Yüksek Denetleme Kurulunun Kaldırılması konuları ile ilgili düzenlemelerde Anayasaya aykırılık bulunduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak ise; kamu yönetiminde yeniden yapılandırma gereksinimi olduğunun yadsınamaz bir gerçek olduğu, kamu yönetiminin hızlı, etkili ve verimli biçimde çalışması ve nitelikli hizmet üretmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasının zorunlu duruma geldiği ifade edilmiş, ancak, yapılacak düzenlemelerin ülke ve Ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere,

kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesinin de yaşamsal önem taşıdığı belirtilmiştir.⁶⁵

Tasarıya karşı ta başından beri kamuoyu tarafından yürütülen bu tür eleştiriler Sayın cumhurbaşkanı tarafından da paylaşılıp iade tezkeresinde dile getirilince AK Parti Hükümeti Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısında ısrarcı olmamış tekrar meclis gündemine almamış ve Tasarı yasalaşamamıştır.⁶⁶

Reformun genel çerçevesini oluşturan bu yasanın yürürlüğe girmemesi reformla ilgili stratejik bir sorun doğurmuştur. Çünkü Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu bu yasa temelinde hazırlanmıştır. Özellikle de merkezi idarenin görevlerinin sayılması ve geri kalan hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi bu gelişme sonucu gerçekleşmemiştir. Daha sonraki aşamalarda Belediye ve İl Özel İdaresi Yasalarındaki ‘genel yetki’ düzenlemesinden vazgeçilerek bu idarelerin görevlerinin sayılması, genel yetkili yönetimin merkezi yönetim olarak devam etmesi yoluna gidilmiştir.

3.2.2. İl Özel İdaresi Kanunu

İl özel idarelerinin kuruluş ve görevlerine ilişkin ilk esaslı düzenleme 1913 yılında geçici bir kanun olarak yürürlüğe konulan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatidir. 1987 yılında, 3360 sayılı Kanunla adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir.

T.C. tarihi boyunca kamu yönetiminde gerçekleştirilen birçok değişim ve gelişime rağmen aynı çabalar mahallî idareler, dolayısıyla il özel idareleri konusunda gösterilememiş, bunun sonucunda bu idareler kendilerinden beklenen hizmetleri başarıyla yerine getirecek yeterli bir kurumsal yapıya kavuşturulamamışlardır. İl özel idarelerinin özerk kurumlar olmaktan ziyade eğitim, sağlık, bayındırlık, imar ve diğer mahallî hizmetleri karşılayan ve merkezî idareye tâbi kurumlar oldukları anlayışı, bu kurumların aşırı bir vesayet ve kontrol altında tutulmalarına neden olmuştur. İdari vesayet, özel

⁶⁵ Ziya Çoker, ‘‘ Cumhurbaşkanımız Sayın Ahmet Necdet Sezer’in Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Görüşleri’’,

<http://www.yonetim.bilimi.politics.ankara.edu.tr/ziyacoker/ktkz.> (03.07 2009)

⁶⁶ A.Argun Akdoğan, ‘‘Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu’’, Amme İdaresi Dergisi, cilt 37, sayı 4, s.20.

idarelerin organları, teşkilâtı, personeli, işlemleri ve bütçesi dahil olmak üzere pek çok alanı kapsar duruma gelmiştir.⁶⁷

İl özel idareleri, mahallî idare özerkliğinin gerektirdiği bağımsız karar alma, açıklık ve katılımı sağlama mekanizmalarına sahip olmadıklarından demokratik nitelikleri zayıf kurumlar olarak varlığını sürdürmüştür. Anayasanın 127 nci maddesinde “mahallî müşterek” ihtiyaçların mahallî idarelerce karşılanacağına hükme bağlanmasına karşılık yasal düzenlemelerde bu ilkeye yeterince uyulmamıştır. Bu nedenle, il özel idareleri mahallî kamu hizmetleri alanında çağdaş eğilimlerin aksine hiçbir zaman genel yetkili olamamış, gelirleri görevlerini karşılamaktan uzak olmuş; kurumsallaşamamışlardır. Bu dönemde yönetim kapasiteleri zayıf kalmış, etkin ve verimli hizmet sunamamışlardır.

20. yy’ın son yıllarında ortaya çıkan, neyin nasıl yapılması gerektiğinden hareketle, devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerindeki gelişmelerle de uyumlu olarak yönetimde zihniyet değişimi ile birlikte özel idarelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin mevzuat alt yapısının yenilenmesi zorunlu hale gelmiştir.

3.2.2-a) Genel Gerekçe

İl Özel İdaresi Kanun Tasarısının genel çerçevesi Devletin üniter yapısına, Anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği’nin mahallî idarelere ilişkin genel yaklaşımı da Tasarıda dikkate alınan diğer hususlardır.

Bu düşüncelerin bir sonucu olarak, mahallî idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri Tasarıya yansıtılmaya çalışılmıştır. Tasarının genel gerekçesinde; “Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten anlaşılması gereken; mahallî idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmeleridir. Katılım, idarelerin demokratikleştirilmesini; etkinlik ise kamu yönetiminde yaşanan değişime uygun olarak etkili, verimli ve hizmet odaklı bir yönetim kurulmasını ifade etmektedir.

⁶⁷ Bayram Coşkun ve Turgay Uzun, “İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma”, Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (Ed), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Nobel Yayınları, Ankara 2005, s.160.

Verimlilik, etkinlik ve yönetimin demokratikliği birbiri ile çatışan değil birbirini tamamlayan kavramlardır.” ifadelerine yer verilmiştir.⁶⁸

Tasarı ile getirilen düzenlemeleri dört grupta toplamak mümkündür:

- İl özel idarelerinin kurulması, görev ve yetkileri,
- Bu idarelerin organları ve teşkilâtı,
- İl özel idaresi yönetimine ilişkin ilke ve esaslar,
- Merkezî idare ile il özel idareleri arasındaki ilişkiler.

3.2.2-b) Yasalaşma Süreci

İl özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla hazırlanan "İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı", 3 Mart 2004'de TBMM'ye sunuldu.

Tasarı, 14 ve 28 Nisan 2004 tarihlerinde İçişleri Komisyonu'nda, 26 Nisan 2004'de Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda ele alındı ve üzerinde bazı değişiklikler yapıldı. Daha sonra Plan ve Bütçe Komisyonu'na giden tasarı, Komisyon tarafından oluşturulan Alt Komisyon'da görüşüldü. Alt Komisyon'un İçişleri ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarının önerilerini de dikkate alarak hazırladığı metin, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 1, 3, 8 ve 9 Haziran 2004 tarihli toplantılarında görüşüldü ve bazı değişikliklerle kabul edildi.

TBMM Genel Kurulu, "İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı"nı, 23 Haziran 2004 tarihinde görüştü ve değişikliklerle kabul etti, akabinde tasarı Cumhurbaşkanlığına gönderildi.

5197 Sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu", 10 Temmuz 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi.

⁶⁸ İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı, Genel Gerekçesi, <http://www.belgenet.com/yasal/k5197.html> (19 10 2010)

Cumhurbaşkanı Sezer, 5197 sayılı Yasa'yı, 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 52. ve geçici 1. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için TBMM'ye iade etti. Cumhurbaşkanının, Kanuna itiraz gerekçelerini şöyle özetlemek mümkündür:

“- İl halkı yanında “il”in yerel gereksinmelerinin de il özel idarelerince karşılanacağı öngörülerek bu idarelerin ilin genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlaması yapılmaktadır.

- İl özel idarelerine ilk kez “idari ve mali özerklik” tanınmaktadır.

- Özel idarelere verilen görevler genel ve soyut bir biçimde tanımlanmaktadır.

- Valiliğin gücü zayıflatılmakta, vesayet daraltılmakta, il genel meclisi “özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclise” doğru gitmektedir.

- İl özel idareleri “genel yetkili” organlara dönüşmektedir.

- “İdari vesayet yetkisi, il özel idarelerinin tüm eylem, işlem ve etkinliklerinin merkezi yönetimin denetiminde olmasını; bu bağlamda yasada belirtilen il genel meclisi kararlarının valinin onayına bağlı tutulmasını gerektirmektedir. İncelenen yasada idari düzenleme bu gereğe uygun düşmemektedir.

- Yetkileri zayıflayan vali, devletin ve hükümetin ildeki temsilcisi olmasına karşın, gücünü ve yetkisini yitirmektedir”.⁶⁹

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 52. ve geçici 1. maddeleri ile ilgili TBMM'ye iade edilen 5197 sayılı Yasa, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda 8 Şubat 2005'de tekrar görüşüldü. Komisyon veto edilen 3, 6 ve 10. maddeleri tümüyle değiştirdi, 15. maddede ise bir ibare değişikliği yaptı. Cumhurbaşkanının İl Özel İdaresi Kanununu geri gönderme gerekçesinde; eğitime ilişkin tüm hizmetlerin il özel yönetimlerin görevi içine alındığı ve böylece eğitim hizmetleri bakımından il özel idarelerinin genel yetkili kılındığı, merkezi yönetimin eğitim hizmetleri

⁶⁹ Ahmet Apan, “ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Ne Getiriyor?”, Belediye Dünyası, cilt 7, sayı 5, Mayıs 2006, s.40.

bakımından özel yetkili olmasının Anayasa'ya aykırı olduğu belirtilmişti. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda madde yeniden düzenlenerek "eğitim" ibaresi "ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde" ibaresi şeklinde değiştirildi. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde kanuni dayanağı bulunmayan, mevzuatımızda yer almayan halk denetçisi ile ilgili 10. Maddenin (k) bendinin Anayasaya aykırı olduğu belirtilmekte idi. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda halk denetçisi ile ilgili (k) bendi madde metninden çıkarıldı. 3 üncü maddenin (a) bendinde yer alan "il ve il sınırları içindeki halkın" ibaresinin il özel idarelerini genel yönetimle ilgili konuları da kapsayacak biçimde genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlandığı ileri sürülmüştü. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda "il ve il sınırları içindeki halkın" ibaresi "il halkının" şeklinde değiştirildi. Geri Gönderme Tezkeresinde il özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler hükmünün il özel yönetimlerini genel görevli kıldığı belirtilmişti. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda bu ibare madde metninden çıkarıldı.

Cumhurbaşkanlığınca iade edilen diğer maddeler aynen korunarak yasa yeniden kabul edildi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak kanunlaştı. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Cumhurbaşkanı, 22.02.2005 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "İl Özel İdaresi Kanunu" nun 3, 7, 10, 11, 13, 15,18, 25, 35, 45, 47, 51 ve 52. maddelerinin Anayasa'ya aykırılıkları nedeniyle, Anayasa Mahkemesine iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle dava açmıştır.

Anayasa Mahkemesi ise; il genel meclislerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 10. maddenin "Vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı beş milyardan yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek." bölümü ile 15. maddenin ikinci fıkrasının ".. yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ..." ibaresi ile

üçüncü fıkrasının “Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.” İbaresini Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırı bulmuş ve iptal etmiştir.

5302 sayılı yasa ile ilgili Cumhuriyet Halk Partisi de Anayasa Mahkemesine bazı maddelere ilişkin iptal davası açmıştır. Meclis kararlarının kesinleşmesi başlıklı 15 inci maddesinde “İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.” hükmü ile ilgili CHP'nin yaptığı başvuru üzerine ise; ...açıklanan nedenlerle, 15. maddenin ikinci fıkrasının'' ...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...” ifadesi ile 3. Fıkrası, Anayasa Mahkemesinin 18/1/2007 tarihli ve E.:2005/32, K.:2007/3 sayılı Kararıyla iptal edilmiştir. Böylece yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebileceği ve meclisin kararlarında salt çoğunlukla ısrar etmesi halinde kabul edilmesi düzenlemesi, 29/12/2007 tarihinden başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girecek şekilde hükme bağlanarak, yürürlükten kaldırılmıştır. Bu durumda uygulamaya göre Vali, ancak İl Genel Meclisine kararlarını gözden geçirmeyi hatırlatacak ve o aşamayı tamamladıktan sonra yargıya başvuramayacaktır. Bu durumda, idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olur ilkesi gereğince zarar görenler mahkemelere müracaat edecektir.

3.2.2-c) Yasanın İçeriği

Anayasa Mahkemesinin bu kararlarıyla birlikte son halini alan ve gerek yasalaşma sürecinde gerekse yasalaştıktan sonra kamuoyunda büyük tartışmalara sebep olan il özel idarelerini yeniden yapılandırmaya yönelik söz konusu yasa ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve adaylık sürecinde bulunduğumuz Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yönelik genel yaklaşımı doğrultusunda hareket edilmiştir. Bu doğrultuda il özel

idarelerinin, güvenilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlülüğü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunabilen bir yapıya kavuşturulmaları amaçlanmaktadır.⁷⁰

İl özel idarelerinin yerine getireceği hizmetlerde, yetki ve sorumluluklarında, organlarının yetki ve sorumluluklarında, çalışma usul ve esaslarında önemli değişiklikler yapılmıştır. İl özel idarelerinin görev ve yetki alanı coğrafi olarak belirlenmiş ve bu alandaki yerel hizmetleri yerine getirmesi hususunda il özel idareleri gerçek anlamda bir yerel yönetim kuruluşu olarak belirlenmiştir.⁷¹ İl özel idareleri bu kanunla beraber idari ve mali özerkliğe sahip olarak belirlenmiş ve varlıkları sınırları bakımından değil ayrıcalıkları bakımından tanımlanmıştır.

Bu bağlamda bu yasayla birlikte il özel idareleri merkezin izni ve onayı olmaksızın birçok işlemi tek başına gerçekleştirebilecek konumdadır. Bu işlemlerden en önemlileri şunlardır: Bütçe-kesin hesabını, personel alımını örgütsel yapılanmasını yapabilecektir. Yönetmelik çıkarabilecek, emir verebilecek, yasaklar koyup bunları uygulatabilecektir. İç ve dış borç alabilecek, özelleştirmeye karar verebilecektir. Yurt dışı yerel yönetim birlikleriyle ilişki kurabileceklerdir.⁷²

İl özel idarelerinin görevleri yerine hizmet alanları belirlenmiştir. Belirlenen hizmet alanları; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan, çevre ve orman, kültür ve turizm olmak üzere altı bakanlığın yerelleştirilmesi anlamına gelmektedir.

3360 sayılı yasada önce vali sonra meclis sonra ise encümen düzenlenirken, yeni yasa bu sıralamayı değiştirmiştir. Organların önemleri sıralamadaki bu farklılaşmaya paralel olarak değişmiştir. Yeni yasa valinin yürütme organı olarak konumunu değiştirmiştir. Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak belirlerken valinin konumu da değişikliğe uğramıştır. Meclis başkanlığı kurumu getirilerek il genel meclisi başkanlığı validen alınmıştır. İl genel meclisi başkanının meclis tarafından kendi içinden seçileceği hükme bağlanmıştır. Meclis gündemini hazırlama yetkisi validen meclis başkanına verilmiştir. Ancak valinin önerdiği konuların öncelikli olarak gündeme alınacağı

⁷⁰Mehmet Kayhan; “Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’nun Getirdikleri”; Beklenen Mahalli İdareler Dergisi; Sayı.129, Nisan 2005; s.11

⁷¹Şammas Salur; “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Sorunu Üzerine Bir Analiz”; Akademik Araştırmalar Dergisi; Yıl.6; Sayı.21; Mayıs-Temmuz 2004; s.24-25

⁷²Birgül A. Güler, “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”, Mülkiye Dergisi, Bahar 2005, Cilt.XXXIX, s.89-120.

öngörülmektedir. Eski kanunda yılda üç kez toplanan meclis yeni yasa ile her ay toplanması sebebiyle sürekli bir organa dönüştürülmüştür. Meclis kararlarında ise, denge ve süreç meclis lehine değiştirilmiştir. Uyuşmazlık çözümü de yerleştirilmiştir. Hem valinin önerdiği konuların meclis tarafından öncelikli olarak görüşülmesi hem de valinin ikili konumunu azda olsa sürdürmesi ve ayrıca il encümenin başkanı olma sıfatını sürdürmesi de aslında merkeziyetçi yapıdan tamamen vazgeçilemediği anlamına gelmektedir.⁷³

Yasa, il özel idarelerine uzman ve teknik personeli sözleşmeli olarak çalıştırma imkânı da vermiştir. Sözleşmeli olarak çalışacakların her türlü ödemeleri Bakanlar Kurulunun belirleyeceği sınırlar içerisinde il özel idare meclisi tarafından belirlenecektir. Ayrıca sözleşmeli personele performans ölçütleri getirilerek bu kıstaslara dayalı ödüllendirmelerin yapılabileceğine de yer verilmiştir. İl özel idaresi örgütünün en üst yöneticisi, vali adına çalışan genel sekreterdir. Genel sekreterlik mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri kurulması zorunlu birimlerdir. Diğer birimlerin kurulması ve kaldırılması il genel meclisinin kararına bırakılmıştır.

İl özel idareleri iç ve dış borçlanmaya gidebileceklerdir. Dış borçlanma sadece yıllık yatırım programında yer alan projeler için yapılabilecektir. Dış kaynak gerektiren projeler için hazine görüşünün alınması gerekli görülmüştür. Tahvil ihracı da yalnızca bu programda yer alan projeler için yapılabilecektir. Bu durum dış borçlanmada il özel idarelerini kontrol altında tutmak için konulmuş bir sınırlama olmaktadır. Yapılması gereken de budur. Çünkü il özel idarelerinin mallarının kamu malı statüsünden çıkarılması ve haciz yolunun açılması işlerde önü alınamayacak büyük sorunlara neden olabilir. İç borçlanmada ise %10 luk bir baraja göre, tutar bundan az ise il genel meclisinin kararı ile çoksa meclisin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile alınabilecektir. Özel idarelerin kamu kredisi kullanabileceği tek kaynak iller bankasıdır. İller bankası, idarelerin kredi isteğini geri çevirebilecek yetkilerle donatılmıştır.⁷⁴

Bazı eksikliklere, iyileştirilmesi, açıklığa kavuşturulması, değiştirilmesi gereken hükümler içermesine rağmen 5302 sayılı İÖİK üçlü organ modelini korumakta, bu organlar

⁷³Ülkü Varlık ve Diğerleri; “Yerel Yönetimler Yasa Tasarıları ve Yeni İş Kanunu”, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt.2, Sayı.1, 2004, s.27-29

⁷⁴Güler, a.g.e. s.111-113

arasındaki etkinlik dengesini il genel meclisi lehine değiştirmekte ve il encümenini yürütme organı olarak nitelendirmektedir. İl özel idare personeline ilişkin norm kadro uygulamasını ve sözleşmeli personel istihdam edebilme olanağını sağlamakta ve il özel idaresinde validen sonra en yetkili kişi olarak genel sekretere görevler yüklemektedir. İl özel idaresi üzerindeki idari vesayet denetimini asgariye indirerek il özel idarelerinin özerkliğini arttırmaktadır. Böylece yeni yasa varlığı bile tartışılır hale gelmiş il özel idarelerini günün koşullarına uygun hale getirmesi ve il özel idarelerine yeni bir soluk vermesi açısından önemli bir gelişme olarak kabul edilmelidir.⁷⁵

3.2.3. Belediye Kanunu

Yönetimde etkinlik ve verimliliği temel alan yeni kamu yönetimi anlayışı, mahallî idarelerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, bu idarelerin yönetim yapı ve anlayışlarında da buna uygun değişimleri gerektirmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda mahallî idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi ise, merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

3.2.3-a) Genel Gerekçe

Belediyelerimiz, ilk kuruluşundan bu yana amaçlananın aksine mahallî kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil, verilen görevleri yerine getiren ve merkezî idarenin uzantısı birimler olarak algılanmışlardır. Belediyeler belde halkının kendini yönettiği özerk kurumlar olmaktan ziyade bayındırlık, imar ve diğer kentsel hizmetleri karşılayan ve merkezî idareye tâbi kurumlar olarak algılanmış, bu durum kurumların aşırı bir vesayet ve kontrol altında tutulmalarına neden olmuştur. İdari vesayet, belediyelerin organları, teşkilâtı, personeli, işlemleri ve bütçesi dahil olmak üzere pek çok alanı kapsar duruma gelmiştir. Belediyelerin mevcut teşkilât ve personel yapısı kentsel hizmetleri karşılamada yetersiz kalmış ve etkin olmayan, katı ve hantal bu teşkilât yapısı etkili ve verimli hizmet sunmanın önündeki en önemli engellerden biri haline gelmiştir. Sonuç olarak ülkemizde belediyeler, mahallî idare özerkliğinin gerektirdiği bağımsız karar alma, açıklık ve katılımı sağlama

⁷⁵ M.Zahid Sobacı, " İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler", Ç.Y.Y. Dergisi, cilt 14, Ekim 2005, s.48.

mekanizmalarına sahip olmadıklarından demokratik nitelikleri zayıf olan kurumlar olarak varlıklarını devam ettirmişlerdir.

Belediyeçilik alanında en kapsamlı düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanununu'dur. Bu Kanun'dan sonra Büyükşehir belediyelerinin kurulmasına dair 1984 yılında çıkarılan ve yeni bir tür belediye öngören 3030 sayılı Kanun dışında belediye mevzuatında bir değişiklik olmamıştır. Buna karşın belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı, 1950'de % 27,5 iken 2000 yılında % 78,73'e yükselmiştir. Bu da mevcut mevzuatın tamamen yetersiz kalmasına neden olmuş ve belediyelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin mevzuat alt yapısının acilen yenilenmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

Bu zorunluluk nedeniyle yerel yönetimlerde reform 1980 'lerden itibaren sürekli olarak gündemde kalmış ve en son 2004 yılında diğer yerel yönetimler yasaları ile birlikte Belediye Yasa Tasarısı da Meclis gündemine gelmiştir. Tasarının genel çerçevesi İl Özel İdaresi Kanunu ile aynı esaslara dayandırılmış, aynı noktalardan esinlenilmiştir ve yine İl Özel İdaresi Kanunu ile ilgili bölümde ifade edilen yerel yönetim sisteminin tümüne yönelik ilkeler ve hedefler göz önünde bulundurulmuştur.

Tasarı ile getirilen düzenlemeleri dört grupta toplamak mümkündür:

- Belediyelerin kurulması, görev ve yetkileri,
- Bu idarelerin organları ve teşkilâtı,
- Belediye yönetimine ilişkin ilke ve esaslar,
- Merkezî idare ile belediyeler arasındaki ilişkiler.⁷⁶

3.2.3-b) Yasalaşma Süreci

Belediye yönetimini tamamen yeniden düzenleyen yeni Belediye Kanunu Tasarısı sayesinde belediye yönetimlerinin katılımcı bir yapı kazanması ve demokratik niteliklerinin artması ayrıca belediye yönetimi ile belde halkı arasında güven duygusu

⁷⁶ Belediye Kanunu Genel Gerekçesi, <http://www.belgenet.com/yasa/k5215-2.html>(21.10.2009)

oluşması, halkın yerel hizmetlere sahip çıkması ve belediye yönetimine katılması hedeflenmektedir. Bu hedef doğrultusunda belediyelerin yeniden yapılandırılmasını öngören “Belediyeler Kanunu Tasarısı”, 59. Hükümet tarafından 3 Mart 2004 tarihinde TBMM Başkanlığına sunuldu.

Tasarı, 4 Haziran 2004'de TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda, 14, 21 ve 22 Nisan 2004'de de İçişleri Komisyonu'nda görüşüldü ve bazı maddeler değiştirildi. Daha sonra TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na giden tasarı, Komisyon tarafından oluşturulan Alt Komisyon'da görüşüldü. Alt Komisyon'un İçişleri ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarının önerilerini de dikkate alarak hazırladığı metin, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 16, 21 ve 23 Haziran 2004 tarihli toplantılarında ele alındı ve bazı değişikliklerle kabul edildi.

Tasarının görüşmelerine TBMM Genel Kurulu'nda 1 Temmuz 2004 tarihinde başlandı. Tasarı, 9 Temmuz 2004 tarihinde 31 ret oyuna karşılık 235 oy ile yasalaştı.

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 5215 sayılı "Belediye Kanunu"nu, 3. 14. ve geçici 4. maddelerinin TBMM'de bir kez daha görüşülmesi için, 22 Temmuz 2004'de TBMM'ye iade etti.⁷⁷

Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme tezkeresinde;

1. “Belde halkının ortak gereksinimleri” ile “beldenin ortak gereksinimleri” arasında ayırım yapıldığı,

2. Belediye görevlerindeki kapsam genişliği,

3. Geçici 4. maddedeki af niteliğindeki düzenlemenin, TBMM’nde nitelikli çoğunluğa dayanmadığı noktaları üzerinde durulmuştur.^{78/79}

⁷⁷<http://www.tccb.gov.tr/oh-ed-necdet-sezer-basin/5215-sayili-kanun.html> (20.11.2009)

⁷⁸ Ziya Çoker, “Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimlerle İlgili Tasarı ve Kanunlara İlişkin Son Durum”, www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr(15.10.2010)

⁷⁹ Sayın Cumhurbaşkanının ileri sürdüğü gerekçeler hakkında daha fazla bilgi için; bkz:<http://www.cankaya.gov.tr/tr>

Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilen 09.07.2004 tarih ve 5215 sayılı Belediye Kanununun Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, Geçici 4. Madde, Kanun metninden çıkarılmış, 3-ç maddede, Cumhurbaşkanının istediği doğrultuda düzenleme yapılmış, 14. maddede Cumhurbaşkanının isteğini tam olarak karşılamasa da bir takım kısmi düzeltmeler yapılmış ve bu şekilde Genel Kurulca kabul edilen Belediye Kanunu yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan 7.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu kaldırmıştır. Ancak 7.12.2004 günlü, 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun, Anayasa'nın 2., 11., 88. ve 148. maddelerine aykırılığı savıyla CHP şekil yönünden iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesine dava açmıştır.⁸⁰

Başvuru üzerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu inceleyen Anayasa Mahkemesi, 18.1.2005 tarihinde söz konusu Kanunu şekil yönünden Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiş ve iptal kararının 13.4.2005 tarihinden başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir.⁸¹ Bunun üzerine TBMM bu altı aylık süre içerisinde, 5272 sayılı Kanunun bazı maddelerinde değişiklikler yapmış ve 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak Cumhurbaşkanına göndermiştir. Yasayı onaylayan Cumhurbaşkanı, Yasanın 14. maddesinin ikinci fıkrasının iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Böylece, 5215 sayılı Belediye Kanunu'yla başlayan belediyelerin yeniden düzenlenmesi girişimi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla yasal bir çerçeveye kazanmıştır.⁸²

5393 sayılı yasa ile ilgili Cumhurbaşkanı'nın 14. Maddenin (b) bendine ilişkin itirazının yanı sıra CHP de Anayasa mahkemesinde iptal ve yürütmeyi durdurma davası açmıştır. CHP bu istemlerinde 5393 sayılı "Belediye Kanunu"nun; 8,11, 14, 18, 19, 49, 50, 55, 65, 70, 85, ve geçici 5. Maddelerinin Anayasaya aykırı olduğunu ifade etmiştir.

Anayasa Mahkemesi, 22.9.2005 tarih ve 2005/95 esas, 2005/14 karar sayılı kararıyla isteklerden iki madde hakkında yürürlüğü durdurma kararı vermiştir.

Anayasa Mahkemesinin 22.09.2005 günlü ve 2005/14 karar sayılı kararıyla,

⁸⁰ Seçkin Yavuzdoğan, "Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not", AÜEHFD. cilt. X, Sayı .1-2, s.204.

⁸¹ [http:// www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr](http://www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr)

⁸² "5393 sayılı Belediye Kanunu", 13.07.2005 tarih 25872 sayılı Resmi Gazete.

a. 14. maddesinin (b) bendinde yer alan “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir” bölümü ile,

b. “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır” biçimindeki ikinci fıkrasının, Anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek, esas hakkında karar verilmeye kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmiştir.

3.2.3-c) Yasanın İçeriği

Anayasa Mahkemesinin kararları ile son halini alan yeni Belediye Kanununun getirdiği düzenlemelere bakacak olursak; en temel düzenlemenin Merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki ilişkiler başlığı altında, görev, yetki ve kaynakların bölüşümü ile özerklik ve idarî vesayet konularında yapıldığını görmekteyiz. Yeni Kanun ile kamu yönetiminin bir parçası olan belediyeler, mahallî idarelerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin yerinden yönetim esasına uygun olarak kanunla düzenleneceğini öngören Anayasa hükmüne uygun şekilde ele alınmıştır. Belediye organlarının meclis, encümen ve başkandan oluşan geleneksel üçlü yapısı korunmuş, belediye encümeninin karar organı değil yürütme organı olması öngörülmüştür.

Mahallî idareler alanında çağdaş eğilimlerden biri yerel nitelikli görev ve hizmetler bakımından bu idarelerin genel yetkili olmaları, diğeri etkinlik sağlamak amacıyla mahallî idare sayılarının azaltılmasıdır. Görev bölüşümü dendiği zaman merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki görev bölüşümü ilk akla gelen konu olmakla birlikte, mahallî idarelerin kendi aralarındaki görev bölüşümü de büyük önem taşımaktadır. Kanunun ilk halinde bazı istisnalarla belediyelerin mahallî müşterek hizmetler bakımından kendi sınırları içinde genel yetkili olmaları öngörülmektedir. Genel yetkililik, kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahallî idarelerin görevli ve yetkili olmaları anlamına gelmektedir. Bu, ülkemizin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ve Anayasanın 127 nci maddesinde mahallî idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen "mahallî müşterek ihtiyaç" kavramının

gerekli kıldığı bir ilkedir. Ancak tüm bu gerekliliklere rağmen üzerinde en çok fırtına koparılan ve Belediye Kanununun her üç halinde de en başından beri yer verilen ve hiç değiştirilmeyen bu maddenin yürürlüğü yukarıda da belirtildiği gibi Anayasa Mahkemesi kararıyla durdurulmuştur.⁸³

5393 sayılı yasa belediyeyi tanımlarken “idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” ifadesini kullanmış ve malî özerklik, daha önce hiç görülmemeyen bir yaklaşım olarak yasaya girmiştir. Dolayısıyla özerk bir mahallî idarenin gereği olarak belediyeler üzerindeki idarî vesayet uygulamalarının çoğuna son verilmiş, ancak diğer taraftan idarenin bütünlüğünü ve hukuka uygunluğunu sağlayacak mekanizmalar da öngörülmüştür.

Belediyelerin yeniden yapılandırılmasında getirilen hükümlerden bir kısmı da bu idarelerin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesine ilişkindir. Vatandaşların yönetime katılma talebi ile kamu hizmetlerinin etkin sunulması arasında yakın bir ilişki söz konusudur. 5393 sayılı yasada mahalle yönetiminin, mahalle halkı ile belediye arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde ve sorunların belediyeye aktarılmasında önemli bir rol oynamasını sağlayacak düzenlemeler getirilmektedir. 1580 sayılı Kanunda da yer alan hemşehri hak ve yükümlülüklerinin kapsamı ve niteliği genişletilerek hemşehriliğe daha aktif ve katılımcı bir özellik kazandırılmaktadır. Hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması öngörülerek belediye yönetimlerinin daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışı benimseyecekleri düşünülmüştür. Katılıma ilişkin yeniliklerin başında belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılıma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Belediye meclisi kararları uygun yollarla halka duyurulacaktır. Belediyenin desteği ile toplanacak kent konseyleri herkesin görüşünü açıklama imkânı bulduğu bir platform olacaktır. Konsey kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceğinin öngörülmesi belediye yönetimine katılmanın başka bir boyutunu oluşturacaktır. Yasanın, kimi belediye hizmetlerinde gönüllülerin çalıştırılmasına imkân veren maddesinin de, belediyelerin yurttaş taleplerine karşı daha duyarlı olmasına ve halkla belediyenin yaklaşmasına yardımcı olacağı düşünülmektedir.

⁸³ Kemal Özden, Melek Zorlu, “Yerel Yönetimlerde Açılım, 1510 sayılı Belediye Kanunu ile 5394 sayılı Belediye Kanunu Arasındaki Farklar”, Yerel Siyaset Dergisi, Yıl 2010, Sayı.37, s.46

Yeni Belediye Kanunu ile öngörülen düzenlemelerin temel amaçlarından biri de belediyelerde etkili ve verimli bir yönetim kurmaktır. Belediyeler, temel hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayacak şekilde beş yıllık stratejik plan yapacaklardır. Yıllık çalışma programlarıyla, bütçelerini ve performans ölçütlerini bu plana göre oluşturacaklardır. Böylece geleceğe dönük politikalar oluşturarak sorunlara uzun vadeli çözümler getirecek ve sonuç odaklı bir anlayışa sahip olacaklardır.

Belediyeler bir kamu kuruluşu olarak mevzuat uyarınca birçok iş ve hizmeti serbest piyasada gördürme imkânlarına zaten sahiptir. İmtiyaz verme veya yap-işlet-devret modeliyle bazı iş ve hizmetleri yaptırma yanında yeni yasayla yapılan düzenlemelere göre belediyeler birçok iş ve hizmetler bakımından yaptırma veya işlettirme yöntemlerini kullanmaya da yetkili olacaklardır. Belediyeler ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapabilecekler; bazı hizmetlerin gördürülmesinde gönüllülük yöntemlerini uygulayacaklardır. Bu alternatif hizmet sunma yolları sayesinde belediyelerin iş görme yöntemleri çeşitlendirilerek etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunulacaktır. Performans değerlendirmesine ve stratejik yönetime uygun bir istihdam politikası öngörülmesi ve esnek teşkilâtlanmaya imkân verilmesi, belediyelerde etkin bir yönetim kurulması için yasayla getirilen diğer düzenlemelerdir. Hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinliği sağlamak için yerindenlik ve ihtiyaca uygunluk gözetilecek ve mahallî idareler arasında rekabetçi bir anlayış hâkim olacaktır.

Yeni kanunda yerel yönetimlere yeni gelir kaynakları yaratıldığı gibi yerel yönetimlerin borçlanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiş, dış borçlanmalar sıkı kurallara tabi tutulmuştur. İç borçlanmalar ise daha kolaydır ve salt çoğunlukla karar alınabilmektedir, ancak dış borçlanmanın aksine hazine garantisi dışında tutulmuştur.

21. yy'ın son çeyreğinde başta AB müktesebatına uyum sağlama çabaları olmak üzere çeşitli etkenlerle hız kazanan reform süreci belediye yönetimi alanında 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile sonuçlanmıştır. Yukarıda da özetlendiği şekliyle yasadaki genel eğilim, belediyelerin kendi öz sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönündedir. Bu yönüyle de getirilen düzenlemeler dünyadaki çağdaş, modern yerel yönetimler anlayışına Türkiye'nin de katılmak istemesi açısından önemli adımlardır. Ancak yapılan düzenlemelerin başarı düzeyi halkın devamlı surette

bilgilendirilmesi, yasal hükümlerin gereğince uygulanması, toplumsal konjonktüre ve ihtiyaçlara göre devamlı dinamik tutulması nispetinde olacaktır.⁸⁴

3.2.4. Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Kentleşme, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında insan hayatını değiştiren ve toplumsal yapılar üzerinde önemli etkiler yapan başlıca sosyolojik değişimlerden biridir. Kent, sadece konut, işyeri ve insanların yaşadığı bir alan değil, aynı zamanda politik, ekonomik ve kültürel yaşamın merkezi olan ve bu faaliyetleri kontrol eden bir yerdir. 1950'lerden itibaren nüfusun kentlerde yoğunlaşması hizmet talebi ve maliyetleri arttırmıştır. Türkiye'de de sanayileşme ile birlikte artan istihdam imkânları, kırsal kesimdeki işsizlerin kentlere yığılmasına yol açmış bu şekilde başlayan kırdan kente göç olgusu, nüfus artışının üstünde bir kentleşme olgusunu ortaya çıkarmıştır. Kentleşme, ülkenin özellikle batı bölgelerinde diğerlerine göre daha yüksek bir hızda gerçekleşmiştir.

3.2.4-a) Genel Gerekçe

Büyükşehirlerin sorunlarıyla baş edebilmek buralarda farklı yönetim modellerinin uygulanmasını gerektirmektedir. Büyük kentlerde iki düzeyli yönetim oluşturma uygulaması bütün dünyada yaygınlık kazanmış bir yöntemdir. Ülkemizde de, anakent alanlarında farklı yönetim yapıları kurma konusunda çeşitli araştırma ve çalışmalar yapılmış; kanun tasarıları hazırlanmıştır. Beş yıllık kalkınma planlarında ve kamuda yeniden yapılanma çalışma raporlarında başta İstanbul olmak üzere büyük kentler için özel yönetim biçimleri gerekli olduğu belirtilmiştir.⁸⁵

Aslında 1580 sayılı Belediye Kanununun İstanbul'da belediye ve il özel idaresi için ortak yönetim getirmesi merkezîyetçi anlayış bir tarafa bırakılırsa bu açıdan bir ilk uygulama sayılabilir. Anayasanın 127 nci maddesinde kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği öngörülmektedir. Ülkemizde anakent yönetimleriyle ilgili olarak ilk temel düzenleme 1984 yılında kanun hükmünde kararname olarak çıkarıldıktan sonra aynı yıl kanunlaşan 3030 sayılı ‘‘Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi

⁸⁴ Vahide Feyza Urhan, ‘‘Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması’’, Sayıştay Dergisi, Yıl 2010, Sayı 70, s.101.

⁸⁵ ‘‘Büyükşehir Belediyesi Yasası Genel Gerekçesi’’, <http://www.belgenet.com/yasal/ks216.html> (10 Ekim 2010)

Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’’la yapılmıştır.

3030 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezî bir anakent yönetim yapısı öngörmüştür. İdareler arası ilişkilerde büyükşehir belediye meclisine ve başkanına koordinasyon amaçlı vesayet yetkileri vermiştir. Belediyenin organları yine meclis, encümen ve başkandan oluşmaktadır.⁸⁶

Geçmişte tecrübesi bulunmayan ve ilk defa 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile hayata geçirilen bir sistemin uygulamada bazı eksikliklerinin olması ve bu alanda kimi sorunların yaşanması doğaldır. Öte yandan ilk büyükşehir uygulamasının başlatıldığı dönemde sadece Ankara, İstanbul ve İzmir illerinin kent nüfusu söz konusu iken bugün ülkemizde 16 büyükşehir belediyesinde ülke nüfusunun % 45'si yaşamaktadır.

Görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmadığı, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmadığı, büyükşehir yönetiminin kesin bir hakimiyetinin bulunduğu, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamadığı ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olduğu sorun olarak genel kabul gören hususlardır.

Bu sorunların çözülmesi ve büyükşehir belediye yönetiminin daha etkin işleyen bir duruma getirilmesi acil bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan, kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler büyükşehir belediyelerinin de yeniden yapılandırılmasını, bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasını gerektirmektedir. Mahallî idarelerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, bu amaçları gerçekleştirmek ve büyükşehir belediyelerini de yeniden düzenlemek için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun (BBK) Tasarısı hazırlanmıştır.⁸⁷

⁸⁶ Ferruh Tuzcuoğlu, ‘‘ Metropoliten Yönetim Nereye’’, Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (Ed), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, Ankara: Nobel Yayınları, 2007, s.32

⁸⁷ Daha geniş bilgi için bkz, Orhan Bozoğlu, ‘‘**5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun Getirdikleri**’’, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Temmuz 2004, cilt 9, Sayı. 7, s.3.11

3.2.4-b) Yasalaşma S¼reci

B¼y¼křehir Belediyelerinin hukuki stat¼lerini yeniden d¼zenleyen "B¼y¼křehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı", 59. H¼k¼met tarafından 3 Mart 2004'de TBMM'ye sunuldu.

Tasarı, 14 Nisan ve 5 Mayıs 2004 tarihlerinde İçişleri Komisyonu'nda, 3 Mayıs 2004'de Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda ele alındı ve ¼zerinde bazı değişiklikler yapıldı. Daha sonra Plan ve B¼te Komisyonu'na giden tasarı, Komisyon tarafından oluşturulan Alt Komisyon'da g¼riř¼ld¼. Alt Komisyon'un hazırladığı metin, Plan ve B¼te Komisyonu'nun 26 Haziran 2004 tarihli toplantısında g¼riř¼ld¼ ve başta adı olmak ¼zere bazı değişikliklerle kabul edildi.

TBMM Genel Kurulu, "B¼y¼křehir Belediyesi Kanun Tasarısı"nı, 9-10 Temmuz 2004 tarihlerinde g¼riř¼t¼ ve değişikliklerle kabul etti ve Cumhurbaşkanlığına g¼nderdi.

27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı B¼y¼křehir Belediyelerinin Y¼netimi Hakkında Kanun H¼km¼nde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul¼ Hakkında Kanun'un yerine geçen 5216 Sayılı B¼y¼křehir Belediyesi Yasası, Cumhurbaşkanı tarafından aynen onaylanarak 23 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak y¼r¼rl¼ęe girdi. Ancak daha sonraki tarihlerde s¼z konusu yasada bir kısmı h¼k¼metin girişimi bir kısmı Anayasa Mahkemesi kararları sonucu birtakım değişiklikler yapıldı ve yasa son halini aldı. Yasanın son halinde tasarıdaki bazı d¼zenlemeler ya tamamen çıkarılmış ya da değişikliğe uğramıştır.

3.2.4-c) Yasanın İçeriği

BBK ile b¼y¼křehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları, g¼rev ve yetkileri, gelirleri, ¼rg¼tlenmeleri ve belediyeler arasındaki ilişkiler d¼zenlenmektedir. B¼y¼křehir ve onun altında ilçe veya ilk kademe olmak ¼zere mevcut iki d¼zeyli y¼netim yapısı korunmaktadır. B¼y¼křehir kapsamındaki b¼t¼n belediyelerin ayrı t¼zel kişilikleri, organları ve teřkil¼tları olacaktır. Yine b¼y¼křehir çapında bazı hizmetleri y¼r¼tmek için ¼zel kanunlarla kurulan kurumlar varlıklarını devam ettirecekler, fakat b¼y¼křehirin denetimi ve koordinasyonu bakımından bağlılıkları artacaktır. Yasa b¼y¼křehir belediyeleri ve b¼y¼křehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kuruluş ve

işleyiş bakımından diğer belediyelerden farklılaştığı hususları da kapsamaktadır. Doğal olarak, bu yasa ile düzenlenmeyen konularda Belediyeler Kanunu hükümleri geçerli olacaktır.

Bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir milyon nüfusa sahip olma şartı öngörülerek bir ölçek de getirilmektedir. Görev bölüşümünde ise ilçe veya ilk kademe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan mahallî müşterek görev ve hizmetler ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilme esası benimsenmiştir. Büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren veya malî bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetler ise büyükşehir belediyesince yapılacaktır. Bu ayrıca ilçe veya ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek ancak uygulamada uzlaşmazlıklara yol açacak olan hizmetler de büyükşehir belediyesi tarafında yerine getirilecektir. Böyle bir bölüşüm, uygulamada nesnelığı sağlamanın yanında yönetim düzeyleri arasında hizmetlerde yerindelik ilkesinin gerçekleşmesine de imkân verecektir.

Yasada büyükşehir belediyelerinin görevleri sayılarak belirtildiğinden bu belediyeler bunların dışında bir görev ve hizmet üstlenemeyeceklerdir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri ise bu görev ve hizmetler dışında kalan ve kanunlarla başka bir kuruluşa verilmeyen mahallî müşterek bütün görev ve hizmetleri yapabileceklerdir.

Büyükşehir belediyesi, hizmetlerin yürütülmesi konusunda büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yetkisine sahip olacaktır. Ayrıca ilçe ve ilk kademe belediyelerini de kapsamak üzere yönlendirici kararlar alabilecektir. Hizmetlerin büyükşehir çapında tespit edilen plan ve politikalara uygunluğunu sağlamak için büyükşehir kapsamındaki bütün belediyelerin meclislerince alınan kararlar büyükşehir belediye başkanına gönderilecek, başkan bunlardan uygun görmediklerinin yeniden görüşülmesini isteyebilecektir

Yasanın teorik olarak yerelde 1984 yılından beri edinilen tecrübenin de kullanılarak daha etkin bir anakent yönetimi sağlamak için geliştirildiğini söyleyebiliriz. Bu anlamda en

temel değişiklik olarak 5216 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyelerinin kurulması yeni esaslara bağlanmıştır.⁸⁸

Yasa ile yapılmak istenenler şu şekilde sıralanabilir:⁸⁹

- Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri, örgütlenmeleri ve belediyeler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi,
- Büyükşehir ve onun altında ilk kademe olmak üzere mevcut iki düzeyli yönetim yapısının korunması ve büyükşehirin denetimi ve koordinasyonu bakımından bağlılıklarının artırılması,
- Büyükşehir belediyeleri ve ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kuruluş ve işleyişi bakımından diğer belediyelerden farklılaştığı hususların düzenlenmesi,
- Bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 750.000 nüfusa sahip olma şartı öngörülerek bir ölçek getirilmesi,
- Büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren ve mali bakımdan büyükşehir tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması,
- Büyükşehir belediyelerinin görevlerinin sayma yoluyla belirtilerek bunların dışında bir görev ve hizmet üstlenmelerinin engellenmesi ve ilk kademe belediyelerinin mahalli müşterek nitelikteki bütün görev ve hizmetleri yerine getirmesi,

⁸⁸ Mehmet Kayhan, “Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanununun Getirdikleri”, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Şubat 2005, Sayı.127, s.1

⁸⁹Serpil Şengün, “Büyükşehir Belediyeleri Kanun Tasarısı”, Kamu Yönetimi Dünyası, Yıl:5, Sayı:17-18, Ocak-Haziran 2004, s.19-21.

- Büyükşehir belediyesinin hizmetlerin yürütülmesi konusunda büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yetkisine sahip olması ve ilçe ve ilk kademe belediyelerini de kapsayıcı, yönlendirici kararlar alabilmesi,
 - Büyükşehir belediye meclislerinin ilçe belediye meclislerinden gelenlerden değil de doğrudan seçilen üyelere oluşması,
 - Meclislerin her ay olağan olarak toplanması, sürekli bir meclis haline dönüştürülmesi,
 - Katılımı artırmak amacıyla konularla ilgili kişi ve ya kurum temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın meclis ve ihtisas komisyonu toplantılarına katılması ve görüş bildirmesine imkân sağlanması,
 - Büyükşehir belediyelerinde bir takım komisyonların kurulmasını zorunlu hale getirmesi ve komisyonlara belirli konularda süre sınırlamasının getirilerek işlerin daha hızlı bir şekilde yürütülmesinin sağlanması,
 - Belediye başkanının görev ve yetkilerinin stratejik yönetim, yönetimin etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir ve kendi içinde uyumlu olma gibi ilkeler çerçevesinde belirlenmesi,
- öngörülmektedir.

Tüm bu düzenlemelere baktığımızda 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki paylaşımında büyükşehir belediyeleri lehine düzenlemeler yapmış, yetki merkezden alınmış büyükşehir belediyesi seviyesine indirilmiş ancak bu seferde ilçe belediyelerine doğru bir devir yapılmamış orada bırakılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki bu güçlü konumunun gelecekte yeni tartışmalara yol açması mümkün olup, her iki belediyenin yönetiminde yer alan siyasal partilerin uyuşturduğu dönemlerde sorun olmasa da farklı partilerden oluşan siyasal liderliklerde sorunlar yaşanacağı kesindir.

3.2.5. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı Cumhuriyet öncesi döneme dayanırken, yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkışı Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte olmuştur.

Ülkemiz yerel yönetim birimlerinin çeşitli hukuki, sosyal, kurumsal, ekonomik nedenlerden dolayı özellikle yerel hizmetlerin demokratik anlayış içinde etkin biçimde görülmesinde önemli aksaklıklar yaşamaya başladığı 20. yy'ın ikinci yarısından itibaren yerel yönetimlerimiz, kendi aralarında birlikler kurarak ilgili hizmet alanlarında güç birliğine gitmeyi tercih etmişlerdir.⁹⁰

3.2.5-a) Genel Gerekçe

Yerel yönetim birlikleri konusunda yapılan çalışmalar, Türkiye'deki yerel yönetim birliklerinin sayısının 1960'lı yıllardan bu yana artmaya başladığını göstermektedir. Bununla birlikte ülkemizde yerel yönetim birliklerine özgü yasal düzenlemenin son döneme kadar olmayışı nedeniyle birliklerimiz, haklarındaki çok sınırlı bilgiyle uzun süre gözlemlenemeyen, yönlendirilemeyen ve denetlenemeyen kurumlar biçiminde ifade edilerek faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.⁹¹

Bu eksikliği gidermek amacıyla farklı dönemlerde hazırlanan yerel yönetimlerde yeniden yapılanma yasa tasarılarında (Özellikle 1996-1998 ve 2001 yıllarında hazırlanan tasarılar) yerel yönetim birlikleri de ele alınmıştır. Ancak, bu dönemdeki tasarılar yasalasamamış, yerel yönetim birlikleri konusundaki müstakil yasal düzenleme, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde yerel yönetimler reformu kapsamında hazırlanan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (MİBK) ile gerçekleştirilebilmiştir.⁹²

Türkiye'de, yerel yönetim birliklerine ilişkin ilk düzenleme, 1961 Anayasası içinde "Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk

⁹⁰ Mustafa Kara, Hamit Palabıyık, "5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri Toplum Kalkınması İlişkisi", Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (Ed), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II, Nobel Yayınları**, Ankara 2007, s.26

⁹¹ Deniz Sayın, "**Birlikler Genel Yapı**", <http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/birlikler.php>, (10.09.2010)

⁹² H., Palabıyık, M., Kara, a.g.e, s.27.

işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir, bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” şeklinde yer alır. 1982 Anayasası’nda ise belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile yerel yönetimlerin aralarında birlikler kurmalarına ilişkin hükümler mevcuttur. Bu hükümlere göre: “Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” denmektedir.

Her iki anayasada da birliklere ilişkin doğrudan hüküm yer almamakta, yerel yönetimlerin yasallığı ilkesi düzenlenirken birlik kurulmasından bahsedilmektedir. Her iki anayasada da geçen “Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü ile birlikler değil yerel yönetimler kastedilmektedir. İki anayasa karşılaştırıldığında ilk olarak, 1982 Anayasası’nda 1961 Anayasası’ndan farklı olarak “belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla” ibaresi yer almaktadır. Bu düzenleme sonucu birlik kurma amaç bakımından sınırlanmakta, genel amaçlı birlik kurmanın önüne geçilmek istenmektedir. İkinci olarak, 1982 Anayasası ile birlik kurma Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmıştır. Önceden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ve demokratik ilkelere aykırı olan bu tür vesayet yetkisinin temelinde 1982 Anayasası’nın “merkeziyetçi” ve “güçlü” yürütmeyi birlikleri de denetim altında tutarak hedeflemiş olmasının etkisi vardır.⁹³

Yeni Kanunda ise;⁹⁴ yeni kamu yönetimi anlayışının yönetimde etkinliği ve verimliliğinin temel alındığı görülmektedir. Günün gereklerine hazırlıklı olma, hızlı karar alma, sorunlara süratle çözüm bulma ve değişime uyum sağlayabilmek için yerel yönetimlerde de bir değişim ve dönüşümün gerekli olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimlerdeki sıkı bürokratik yapının kaldırılması, çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanması gerekliliğine önem verilmektedir.

Kanunun genel gerekçesinde: Demokrasinin yaygınlaşması, refah artışı, teknolojik gelişmeler ve demografik yapıdaki değişimlere bağlı olarak, ihtiyaç ve taleplerin artmasına

⁹³Cahit Emre, “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamalarına Genel Bir Bakış: Gözlemler-Değerlendirmeler”, Birgül Ayman Güler ve Ayşegül Sabuktay (Ed.) **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, TODAİE Yayınları, Yayın No: 304, Ankara 2000, s.311.

⁹⁴ Daha geniş bilgi için bkz., Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1498.html>

ve çeşitlenmesine vurgu yapılmaktadır. Mahalli birliklerin, üyelerine göre daha büyük nüfus grupları ve coğrafi alana hizmet götürmeleri nedeniyle, hizmetlerin etkili ve verimli sunulmasında önemli işleve sahip oldukları belirtilerek, yerel yönetimlerin aralarında işbirliği yapmalarına izin veren düzenlemelerin varlığına karşın, uygulamada bunların hizmetleri kendi aralarında ortaklaşa görmelerini sağlayacak mekanizmaların yeterince gelişmemiş olduğuna değinilmekte ve bu açıdan Mahalli İdare Birlikleri'ne duyulan ihtiyacın altı çizilmektedir.

3.2.5-b) Yasalaşma Süreci

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'ndan önce yerel yönetim birliklerini düzenleyen müstakil bir yasa olmadığından eski İl Özel İdaresi, Büyükşehir Belediyesi ve Belediye Kanunlarında birliklere ilişkin ifadeler yer almaktaydı.

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan yerel yönetim birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen Mahalli İdare Birlikleri Kanun Tasarısı, 2004 yılı Nisan ayı başında Bakanlar Kurulu'nca kabul edildi ve 26 Nisan 2004 günü TBMM Başkanlığı'na gönderildi. Tasarı, İçişleri Komisyonu'nda 16 Şubat 2005'te görüşülüp karara bağlandı. TBMM Genel Kurulu tasarımı 26 Mayıs 2005 günü, üzerinde hiçbir konuşma yapılmaksızın görüşüp jet hızıyla kabul etti. Metin, 5355 kanun numarası ile yasalaştı. Cumhurbaşkanı'nın onayından sonra 11/6/2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. CHP yasanın mecliste kabul edildiği aynı gün bazı maddelerinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurmuş ve bu maddelerin iptali isteminde bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi 24.09.2008 tarih 2008/146 sayılı kararıyla iptali istenen maddelerden yedisi ile ilgili iptal isteminin reddine ikisi ile ilgili de hükümet tarafından daha önce değiştirildiği için konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar vermiş ve söz konusu karar 26.02.2009 tarih 26153 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

3.2.5-c) Yasanın İçeriği

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunundaki düzenlemelere bakacak olursak; 1982 Anayasasında da yer alan yerel yönetim birliği kurulması konusunda Bakanlar

Kurulu'nun izninin alınması hükmünün korunduğu görülmektedir. Ancak, kurulmuş birliğe katılma ve birlikten ayrılma konusunda Bakanlar Kurulu'nun izni gerekmediği, ilgili birlik meclisinin vereceği kararın bu konuda yeterli olacağı belirtilerek birliğe katılma ve birlikten ayrılma işlemleri kolaylaştırılmıştır.

5355 sayılı Kanundan önce birlik kurma ve birliğe katılma konusunda yerel yönetimler tamamen serbest bırakılmıştı. MİBK'nda da mahalli idareler genel olarak birlik kurma ve birliğe katılma konusunda serbest bırakılmış, ancak su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu'nun, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebileceği belirtilmiştir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılmanın da Bakanlar Kurulu'nun iznine tâbi olacağı belirtilerek kaynak israfının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

MİBK'ndan önce kurulan birliklerin neredeyse tamamı genel amaçlı ya da amacı net bir şekilde belirtilmemişken bu kanunda yerel yönetimlerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kuramayacakları belirtilmektedir.

Yerel yönetim birliklerinin, tüzüklerinde birliğe devredilmesi öngörülen yerel ortak nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye yerel yönetimlerin hak ve yetkilerine sahip oldukları belirtilmektedir. Birlik başkanının, üye mahallî idare meclislerinden birinin talebi, birlik meclisi üyelerinin üçte birinin gerekçeli teklifi veya acil durumlarda kendisinin lüzum görmesi üzerine birlik meclisini olağanüstü toplantıya çağırabileceği belirtilerek, birlik meclisleri için olağanüstü toplantı imkânı öngörülmektedir.

Birlik meclisinin feshi durumunda, yeni meclis oluşuncaya kadar birlik meclisi ve birlik encümenine ait görevler, ulusal düzeyde kurulan birlikler için İçişleri Bakanlığı'nca, diğer birlikler için birlik merkezinin bulunduğu yer mülkî idare amirince kamu görevlileri arasından biri başkan olmak üzere görevlendirilecek beş kişilik bir heyet tarafından yürütüleceği belirtilerek, böylece meclisin feshi durumunda temsil esasına göre oluşturulan encümen yerine farklı bir çözüm önerilmek suretiyle, birliklerde idari işleyişin aksamadan sürmesi amaçlanmıştır.

Mahalli idare birliklerinin organları belediyelerin örgütsel yapısına benzer şekilde birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı şeklinde düzenlenmiştir. MİBK'ndan önce birliklerin yazışma, yönetim ve sekreterlik gibi işleri il, ilçe ya da belediyelerde çalışan kamu görevlileri tarafından yürütülmekteydi. Özellikle Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin (KHGB) örgütsel yapısının nasıl şekilleneceği ve kimin hangi işi yapacağı net şekilde ifade edilmemişti. KHGB'nde ilçe yazı işleri müdürleri, mal müdürleri gibi kaymakamlık çalışanları birlik işlerini takip etmekteydiler. MİBK'nda ise, norm kadroya uygun olarak birlik teşkilâtının birlik müdürü, yazı işleri, malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler biriminden oluşacağı belirtilmektedir.

MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce özellikle KHGB'nin hukuksal ve örgütsel yapısını düzenleyen yasal düzenlemeler bulunmamaktaydı. 1930 tarih 1580 sayılı Belediye Kanunu genel olarak belediye birliklerinin kuruluş ve işleyişini düzenlemekteydi. İller ve köyler arasında kurulan birlikler de kendi hukuki yapılarını 1580 sayılı Belediye Kanununa uygun hale getirmekteydiler. MİBK'nuda KHGB'i ayrı bir maddede düzenlenmiştir.

Buna göre; ilçelerde, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bu hizmetleri bizzat yapmak/yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, KHGB kurulabileceği, bu konuda Bakanlar Kurulu'nun genel izin vermeye yetkili olduğu ve birlik başkanının merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakam olduğu belirtilmektedir. Kırsal alanın kalkınmasında köylere hizmet götürme birliklerinin fonksiyonel hale getirilmesi amacıyla kamu kurumlarının köye yönelik hizmetlerini KHGB aracılığıyla gerçekleştirebilecekleri belirtilmekte: Bunun için gereken kaynağın ilgili birliklere aktarılacağı ve söz konusu işin, birliğin tâbi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılacağı belirtilmektedir. Daha önceki düzenlemede birliklerin tek geliri olan üye mahalli idarelerin ödedikleri üyelik ücretlerine ek olarak il özel idaresi bütçe gelirlerinin, il genel meclisince kararlaştırılacak kısmının KHGB'nin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre bu birliklere aktarılacağı belirtilerek KHGB'nin maddi açıdan da desteklenecekleri belirtilmektedir.

5355 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden önce KHGB'nin bütçelerine ilişkin esas ve usuller ile muhasebe ve raporlama standartları, harcama esas ve usulleri ile ilgili yasal düzenlemeler olmadığından bu tür kayıtlar düzenli olarak tutulmamaktaydı. Ancak MİBK ile KHGB'nin bütçe ve muhasebelerine ilişkin kayıtların Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle⁹⁵ düzenleneceği belirtilmektedir.

Sadece sulama amaçlı olarak mahalli idare birliklerinin kurulmasına imkân verilerek sulamadan istifade eden çiftçilerin de birlik meclisinde temsiline imkân sağlanmıştır Danıştay 3. Dairesi'nin E: 1978/356, K: 1979/437 sayılı kararı ile yerel yönetimlerce kurulan birliklerin üst birlik adıyla birlik kurmalarının mümkün olmadığına karar vermesi sonucu Türkiye'de "ülke düzeyinde yerel yönetim birliği" kurulması mümkün değildi. Ancak, MİBK'nda yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilecekleri, il özel idareleri ve belediyelerin ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesi oldukları belirtilmektedir. Böylece mahalli idareleri temsile yetkili genel bir birlik yapısının ortaya çıkması amaçlanmış ve halen bu şekilde teşkilatlanmış olan Vilayetler Hizmet Birliği ve Türkiye Belediyeler Birliği'nin statüsü yasal olarak güvenceye alınmıştır.⁹⁶

MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce, birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen mahalli idarelere ilişkin bir yaptırım bulunmazken, bu kanunda birliğe karşı malî yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye yerel yönetimlerin ödemeleri gerekli miktarın, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödeneceği belirtilerek, birliklerin faaliyetinin önündeki en önemli mali engel bu şekilde ortadan kaldırılmıştır.

MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce birliğin yönetim organlarında alınan kararlarda en etkili kişi aynı zamanda birlik başkanlığını da yürüten mülki idare

⁹⁵ Yönetmelik için bkz. 15.08.2007 tarih ve 26614 sayılı Resmi Gazete

⁹⁶ H.Hüseyin Can, "Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdareler Kanunlarının Getirdiği Sistem", www.yerelnet.org.tr/bildiriler-makaleler/index.php?bm.tipi=2

amirleriydi. MİBK’nda “Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur” denilmek suretiyle KHGB’nin yönetim ve karar organlarındaki yerel halkın tecilcilerinin gücü artırılmak istenmektedir.

Sonuç olarak 5355 sayılı MİBK ile Anayasamızın 127’nci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm yerine getirilerek, yerel yönetim birlikleri nihayet müstakil bir kanunla düzenlenmiştir. Kanunda yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapısı belediyelerin örgütsel yapısına paralel olarak düzenlenmiş ve bu kanunda hüküm bulunmayan konularda 5393 sayılı Belediye Kanunumuzun belediyelerin örgütsel yapısı ile ilgili hükümlerinden yararlanılacağı belirtilmiştir. Diğer yandan MİBK’nda il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar birlik meclisinin doğal üyesi olarak sayılmış ve birlik meclisinde bunlar dışında doğal üye olamayacağı belirtilmiştir. Önceki uygulamada ise özellikle KHGB’nde ilçe yazı işleri müdürleri, mal müdürleri milli eğitim müdürleri gibi resmi görevliler birlik meclislerinin doğal üyeleri arasında yer almaktaydılar ve alınan kararlarda söz sahibiydiler. Yine birlik tüzüğüne konulan bir madde ile birliğe üye yerel yönetimlerin nüfus ve katılım payı oranına göre mecliste temsil edilebileceğine dair esas getirilebileceğinin belirtilmesi de yeni bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.2.6. İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

Mahalli idareler halka en yakın birimler olarak doğrudan hizmet üreten ve insan yaşamının her aşamasında hizmet veren kuruluşlardır. Bu idarelerin bütün ülke düzeyinde asgari standartlarda hizmet vermesi temel ilkedir. Fakat bölgelerarası ve yerel idareler arası mali kapasite farkı yerel hizmetlerin tüm ülke düzeyinde benzer standartlarda sunulmasına engel olabilmektedir. Böyle olunca da tüm halkın yerel mal ve hizmetlerden birbirine yakın standartlarda yararlanması yerel yönetimlerin yetenekleriyle değil, merkezi idarenin mali yardımlarıyla mümkün kılınabilmektedir. Bu yönüyle tüm ülke düzeyine en azından asgari standartlarda hizmet götürülmesi merkezi idarenin desteğiyle ve yerel idarelerin eliyle sağlanmaktadır.

3.2.6-a) Genel Gerekçe

Türkiye’de yerel yönetimlerin bağımsız olarak vergi ve benzeri gelirleri salma yetkileri yoktur. Merkezi idareden yardım almadan kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri oldukça zordur. Bu nedenle gerek genel bütçeye konulan ödeneklerden gerekse çeşitli bakanlıklara bağlı fon ve kaynaklardan yapılan gelir transferleri öteden beri yerel yönetimlerin bütçeleri içinde çok önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimlere verilen bu mali yardımların hangi miktarda ve hangi kriterlere göre dağıtılacağı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte, belirli objektif kriterler ve standartlarla optimal bir mali yardım ve dağıtım sistemi kurulmaya çalışılmaktadır.⁹⁷

Ülkemizde mahalli idareler maliyesine ilişkin hususlar bu idarelerin kuruluş kanunlarının yanında ayrı kanunlarla da düzenlenmiş bulunmaktadır. Mahalli idarelerin gelirlerine ilişkin mevzuat arasında bir bütünlük bulunmadığı gibi, zaman içinde yapılan ekleme ve değişikliklerden dolayı bu kanunların kendi içlerindeki tutarlılık da kaybolmuştur. Mükerrer hükümler ve eklenen geçici maddeler ile istisna ve muafiyetler uygulamada önemli sorun oluşturmaya başlamıştır.

Diğer taraftan, kamu yönetiminin yeniden yapılanması çerçevesinde 2005 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile belediyeler ve il özel idareleri yeni bir anlayışla ele alınmış, bu idarelerin yetki görev ve sorumluluklarında önemli ölçüde genişleme sağlanmıştır. Yapılan bu düzenlemelerle mahalli idarelerin statüleri, görev ve yetkileri, organları yeniden düzenlenmiş, fakat finansman yapısına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Finansman yapısı yürürlükteki kanunlarla devam etmek durumunda kalmıştır. Bunun sonucu mahalli idarelerin yetki ve görevleri ile bunlara paralel giderlerinde genişleme olurken, gelirleri aynı kalmıştır. Bu da mahalli idarelerin özellikle belediyelerin borçlanmalarının artmasına neden olmuştur. Bu tek taraflı düzenlemelerden sonra hükümet mahalli idarelerin finansman yapısının da yeniden düzenlenmesi gereğine inandığından, merkezi yönetimden mahalli idarelere verilen paylarda bir düzenleme yaparak durumu

⁹⁷ Recep TEKELİ, Ertuğrul ACARTÜRK, “Teoride ve Uygulamada İdarelerarası Mali Yardımlar: İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, Hüseyin Özgür- Muhammet Kösecik (Ed), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, Ankara:Nobel Yayınları, 20907, s.574

dengelemeyi amaçlamıştır.⁹⁸ Bu amaçla 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun 15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdi.

3.2.6.-b)Yasanın İçeriği

5779 sayılı yasada;⁹⁹ genel kural olarak; ‘‘İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır.’’ denilmektedir.

Birimlerin payları ise; Büyükşehir dışındaki belediyelere yüzde 2.85, büyükşehir ilçe belediyelerine yüzde 2.50 ve il özel idarelerine yüzde 1.15 olarak belirlenmiş ve il özel idareleri için pay oranı aynı kalırken, belediyeler için iki ayrı pay oranı belirlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri için, Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5’i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’unun, ayrıca büyükşehir belediye payı olarak ayrılması kararlaştırılmıştır. Büyükşehir belediye payının önceki mevzuatta %35 olarak hesaplanması nedeniyle, %5 oranındaki bu azalma Büyükşehir Belediyelerine olumsuz olarak yansımakta ancak ilçe belediyeleri gelirlerinde bir artış söz konusu olmaktadır.

Payların dağıtımına esas belediye ve il nüfuslarının, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere ADNK Sistemine göre güncellenmesi şart koşularak, il özel idarelerine ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi işleminin hakkaniyete uygun olarak yapılması temin edilmeye çalışılmıştır. Eski Kanuna göre yapılan önceki uygulamada il ve ilçe nüfusları tespit edilirken son yapılan nüfus sayımı dikkate alınmaktaydı. Bu şekildeki uygulamada aradan geçen uzun zaman aralıkları nedeniyle hassasiyetini ve anlamını yitiren istatistiksel bilgiler doğru ve adaletli sonuçlara ulaşılmasını engellemekteydi.

⁹⁸ Nuri SEZGİN, **5779 Sayılı Kanunun Getirdikleri**, Yerel Siyaset Dergisi, Eylül 2008, s.72

⁹⁹ Yasa ile ilgili daha geniş bilgi için bkz;www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1

İller Bankası'nca dağıtılan payların her ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderilmesi karara bağlanmıştır. Bu düzenleme ile ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar paylarını tahsil eden belediye ve il özel idarelerini bu vesile ile özellikle sıkıntı yaşadıkları personel maaş ödemelerinde rahatlatmış, ayrıca ayın on biri ve on beşi arasındaki zaman diliminde gelen payları değerlendirerek gelir elde etme imkânı da vermiştir.

Yeni kanunda payların hesaplanmasında nüfus kriterinin yanında yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu ve gelişmişlik endeksinden oluşan dört ayrı kıstas daha dikkate alınmaktadır. Bu yasa ile ilk kez pay dağıtımında kıstas olarak dikkate alınan gelişmişlik endeksi, eğitim, istihdam, sağlık, sanayi, tarım, inşaat, altyapı, mali ve demografi gibi göstergelerden oluşan bir endeks olup, ilgili kentin tarihsel süreç içindeki gelişimini izlemek açısından da yol gösterici bir endekstir.

5779 Sayılı yasa ile getirilen bir başka düzenleme de Maliye Bakanlığı bütçesine "Denkleştirme Ödeneği" adı altında ödenek konulmasıdır. Buna göre kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde birinin Maliye Bakanlığı bütçesine denkleştirme ödeneği olarak konulması hükme bağlanmıştır. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere İller Bankası hesabına aktaracaktır. Bu ödeneğin yüzde 60'ı nüfusu 5 bine kadar olan belediyelere, yüzde 40'ı ise nüfusu 5001-9999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılacaktır. Bu düzenleme ile mahalli idarelere yardım yapılmak üzere çeşitli bakanlık ve kuruluş bütçelerine konulan ödenekler kaldırılmış, belediyelere dağıtılan kaynakların bir kısmının amacı doğrultusunda kullanılmaması ve kaynak israfına yol açılmasının önüne geçilmek istenmiştir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden İl özel idareleri ile belediyelere aktarılacak paylardan yapılacak kesintiler için yeniden düzenleme yapılmış ve en fazla %40 oranında bir kesinti yapılabileceği belirtilerek belediyeler ve il özel idareleri için belli oranda bir gelir garanti edilmiştir.

Yeni yasa ile İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların bağlı kuruluşlarının aylık tahakkuk eden vergi ve sosyal güvenlik prim kesintilerinin bu idareler adına genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydan, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankasınc

kesilerek ilgili vergi dairesine aktarılması konusunda düzenleme yapılmış ve bu düzenleme ile yerel yönetimlerin finansman sıkıntılarında kolayca ihmal edebileceklerini düşündükleri vergi ödemelerinin belli bir düzene konulması ve istismarının önüne geçilerek, mahalli idarelerin vergi dairelerine sürekli borçlu kalmasının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

5779 sayılı yasadaki bir düzenleme ile Özel tüketim vergisi ve özel iletişim vergisinin genel bütçe vergi gelirlerine dahil edilmesi nedeniyle vergi gelirleri toplamı önemli tutarda artmış, böylece il özel idareleri ve belediyelere pay tahsisi esnasında dikkate alınacak rakam da büyümüştür.

3.2.6-c) Yasa Uygulamasının Mali Anlamdaki Yansımaları

İl Özel İdaresi ve belediye bütçelerindeki gelir kalemlerine yıllar itibariyle bakacak olursak yeni yasanın mali anlamda ne gibi yansımaları olduğunu görebiliriz.

Tablo 4: İl Özel İdareleri Gelirleri ve Oranları (2000-2004)

	2000 (YTL)	2000 %	2001 (YTL)	2001 %	2002 (YTL)	2002 %	2003 (YTL)	2003 %	2004 (YTL)	2004 %
VERGİ GELİRLERİ	267.960	28,01	388.816	26,02	522.426	25,9	703.084	28,3	885.507	30,46
Genel bütçe vergi gel.tab.alı.pay	245.100	25,62	354.456	23,72	478.687	23,73	637.448	25,66	811.156	27,9
Vergi ve diğer tahsilattan alınan paylar	17.197	1,8	28.744	1,92	36.499	1,81	54.639	2,2	57.539	1,98
Kanunu paylar	1.984	0,21	253	0,02	39	0	773	0,03	2.476	0,09
Harç ve resimler	3.679	0,38	5.363	0,36	7.201	0,36	10.223	0,41	14.336	0,49
VERGİ DIŞI GELİRLER	185.982	19,44	366.035	24,5	526.855	26,12	618.836	24,91	657.899	22,63
İl özel idare. işle.kurum.has.	1.415	0,15	1.125	0,08	1.407	0,07	2.180	0,09	3.333	0,11
İşletmeler hasılatı	1.180	0,12	1.215	0,08	2.464	0,12	7.325	0,29	5.373	0,18
İl özel idaresi malları gelirleri	112.212	11,73	290.238	19,43	391.720	19,42	452.237	18,21	462.239	15,9
İl özel idaresi malları gelirleri	112.212	11,73	290.238	19,43	391.720	19,42	452.237	18,21	462.239	15,9
Çeşitli gelirler	15.070	1,58	16.797	1,12	25.739	1,28	34.876	1,4	31.830	1,09
Ücretler	2.213	0,23	1.966	0,13	2.913	0,14	4.976	0,2	11.611	0,4
222 Sayılı kanuna göre sağ.tah .mah.gel.	51.285	5,36	52.049	3,48	80.368	3,98	108.418	4,36	105.061	4,65

(Devamı)

	2000 (YTL)	2000 %	2001 (YTL)	2001 %	2002 (YTL)	2002 %	2003 (YTL)	2003 %	2004 (YTL)	2004 %
Diğer tahsisi mahiyetteki gelirler	2.607	0,27	2.646	0,18	22.244	1,1	8.826	0,36	8.453	0,29
YARDIM VE FONLAR	502.582	52,54	739.276	49,48	967.834	47,98	1.162.185	46,78	1.364.111	46,92
Yardımlar	23.755	2,48	21.424	1,43	58.890	2,92	163.244	6,57	28.611	0,98
Borçlanmalar	1.837	0,19	1.829	0,12	4.838	0,24	13.823	0,56	106	0
Devlet kamu kur. büt. ve fon.alı.yard.	467.877	48,91	684.633	45,82	889.672	44,11	966.322	38,9	1.318.059	45,33
Bütçe içi fonlar	9.113	0,95	31.390	2,1	14.434	0,72	18.796	0,76	17.355	0,6
TOPLAM	966.524	100	1.494.126	100	2.017.115	100	2.484.105	100	2.907.517	100

Kaynak: TÜİK İl Özel İdareleri Kesin Hesap Verileri.

Tablo 4’de görüleceği gibi 2000–2004 yılları arasında il özel idarelerin toplam gelirleri içerisinde yüzde 38,90–48,91 gibi bir oranın merkezi kuruluşların özel idarelere tahsisli olarak aktardığı yardım ve fonlar başlığı altında yer alan “Devlet- kamu kuruluşları bütçelerinden ve fonlardan alınan yardımlar” dan oluştuğu görülmektedir. Bu orana merkezi idareden aktarılan diğer gelirler; Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından aktarılan paylar, 222 sayılı Kanuna göre sağlanan tahsisi mahiyetteki gelirler, diğer tahsisi mahiyetteki gelirler ile yardımlar eklendiğinde özel idarelerin 2000–2004 yılları arası merkezden sağladığı gelirlerin yüzde 74,64–82,66 oranında olduğunu görmek mümkündür.¹⁰⁰

Yeni yasanın yürürlüğe girdiği 2008 yılı itibariyle İl Özel İdaresi gelirlerine baktığımızda ise; çok farklı bir tablo ile karşılaşılıyor olsak da bu tamamen 2006 yılı sonrası verilerin TÜİK tarafından değil Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanması ve farklı bir bütçeleme tekniği kullanılmasından kaynaklandığını, aslında il özel idareleri bütçe gelirleri oranlarında önemli bir değişiklik yaşanmadığını söyleyebiliriz.

¹⁰⁰“İl Özel İdareleri Gelirleri ve Oranları” , <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyonealtintao/ilozel.pdf>, (15.09.2010)

Tablo 5: İl Özel İdareleri Bütçe Gerçekleşme Oranları (2006-2009)

	Vergi Gelirleri/Bütçe Gelirleri(%)	Öz Gelirler/Bütçe Gelirleri(%)	Merkezi Yönetimden Aktarılan Paylar/Bütçe Gelirleri(%)
2006	0,5	80,0	20,0
2007	0,2	79,6	20,4
2008	1,6	77,8	22,2
2009	1,5	75,0	25,0

Kaynak: Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu-2009

İl özel idarelerinin vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki payı oldukça düşüktür. İl özel idarelerinin bütçe gerçekleştirme oranları incelendiğinde vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki oranı 2006'da %0,5 olurken, 2007'de bu oran düşerek %0,2, 2008'de ise %1,6 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılı sonunda bu oran % 1,5 olmuştur. İl özel idarelerinin öz gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı 2006'da % 80 olurken, 2007'de bu oran düşerek %79,6, 2008'de ise %77,8 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılı sonu itibarıyla bu oran %75 olmuştur. İl özel idareleri bütçesine merkezi yönetimden aktarılan paylar öz gelirlerinin tersine bir seyir izleyerek 2006'da % 20 olurken, 2007'de % 20,4'e, 2008 ise 22,2'ye yükselmiştir. 2009 sonunda ise bu oran% 25 olmuştur.

Tabloda görülen öz gelirlerin yüksekliği aslında aldatıcı bir durumdur. Çünkü söz konusu verileri yayınlayan Muhasebat Genel Müdürlüğü il özel idareleri gelirleri içindeki''Devlet-kamu kuruluşları bütçelerinden ve fonlardan alınan yardımları'' il özel idarelerinin öz gelirleri içinde değerlendirmektedir ki, bu kalem il özel idare gelirleri içinde çok önemli bir yekün teşkil etmektedir. Oysa TÜİK tarafından yayınlanan verilerde bu kalem ''yardım ve fonlar'' başlığı altında ayrı bir kalem olarak belirtilmekteydi. Çok büyük oranda tahsisli olarak il özel idarelerine devlet-kamu kuruluşları bütçelerinden aktarılan bu paraların öz gelir olarak düşünülmesi mümkün olmayıp 2008 ve 2009 yıllarına ilişkin olarak Maliye Bakanlığının yayınladığı verilerde öz gelir olarak gösterilen kısmın hemen hemen tamamı bu şekilde aktarılan kaynaklardan oluşmaktadır. TÜİK tarafından yayınlanan 2000-2004 yılları arasındaki verilerde bu kalemin oranı %46 ile %52 arasında değişmiş olup, bu orana genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan rakamlar da eklendiğinde toplam oran % 80'lerin üzerine çıkmaktadır.

Tablo 6: İl Özel İdarelerinin Bütçe Gerçekleşme Oranları(2000-2009)

	Vergi Gelirleri/Bütçe Gelirleri(%)	Öz Gelirler/Bütçe Gelirleri(%)	Merkezi Yönetimden Aktarılan Paylar/Bütçe Gelirleri(%)
2000	1.8	71.9	28.01
2001	1.92	73.98	26.02
2002	1,81	74,1	25,9
2003	2,2	74,34	25,66
2004	1,98	72,1	27,9
2006	0,5	80,0	20,0
2007	0,2	79,6	20,4
2008	1,6	77,8	22,2
2009	1,5	75,0	25,0

Kaynak: İl Özel İdareleri Kesin Hesap Verileri-TÜİK

Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu-2009- Maliye Bakanlığı

TÜİK tarafından yayınlanan veriler ile Maliye Bakanlığı verilerinin aynı bütçe tekniğine göre ifade edilmesi ile oluşturulan 2000-2009 yıllarına ilişkin tabloya bakacak olursak oranlarla ilgili istikrarlı bir seyir olduğunu görebiliriz. Dolayısıyla gerek yeni İl Özel İdareleri Yasası, gerekse 5779 sayılı yasa sonrasında il özel idare gelirleri içinde merkezden alınan pay ve yardımlarla, öz gelir oranlarının çok da değişmediği daha net olarak görülebilmektedir.

2005 yılı sonrası yürürlüğe giren yeni Belediye Kanunu ile İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun belediyelerin mali yapılarında ne gibi bir etkisi olduğunu tespit edebilmek için de belediye gelirlerinin bütçe kalemlerine yıllar itibariyle bakmamız yeterli olacaktır.

Tablo 7: Belediye Gelirlerinin Kaynaklarına Göre Dağılımı (%) (1996-2006)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Ort.
Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından pay	50,1	48,1	48,8	49,8	53,1	54,4	50,1	43,8	52,4	53,6	60	51,06
Belediye öz gelirleri	33,5	32,3	34,9	35,9	33,6	34,1	38,5	45,0	39,4	38,3	31	35,82
Belediye vergileri	7,9	6,3	10,9	10,1	8,6	8,3	12,4	18,1	13,3	11,2		9,59
Belediye harçları	2,8	2,5	2,2	2,4	2,8	2,5	2,3	2,3	2,7	4,6		2,25
Harcamalara katılma payları	1,4	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,2	1,2		0,98
Diğer paylar	0	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6		0,3
Kurum ve teşebbüs hâsılatı	4,7	5,2	4,8	5,9	6,5	6,9	7,2	7,6	7,0	6,5		5,58
İşletme karları	1,5	0,7	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8		0,68
Belediye malları gelirleri	9,7	11,6	10,5	10,3	8,9	10,0	9,9	9,8	8,6	8,1		8,93
Ücretler	3,0	2,3	2,3	2,5	2,8	2,5	2,7	2,8	2,9	3,2		2,38
Cezalar	2,5	2,2	2,0	2,9	2,0	2,0	2,0	2,2	2,5	2,1		2,03
ÇeĞitli gelirler (borç dâhil)	11,6	13,3	12,8	11,0	10,4	8,9	8,5	9,5	6,4	5,9	5	9,74
Özel yardım ve fonlar	4,8	6,4	3,4	3,4	3,0	2,7	2,9	1,7	1,8	2,3	4	3,41
Toplam Gelir	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kesin Hesapları

1996-2006 yıllarına ilişkin bu tabloda dikkati çeken nokta belediyelere merkezi idareden aktarılan gelirlerin yüksekliğidir. Ülkemizde genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından belediyelere verilen paylar, belediye gelirlerinin yaklaşık %50'sini oluşturmaktadır. Çeşitli bakanlık bütçelerinden belediyelere aktarılan gelirler de hesaba katıldığında bu oran % 55-60 dolayında olmaktadır. Bu oranın yüksek oluşu belediyelerin mali açıdan merkezi idareye bağımlı olduklarını göstermektedir. Belediye öz gelirlerine bakıldığında toplam gelirlerin yaklaşık %36,5'ini oluşturduğu görülmektedir. Bu oran bir idarenin hizmet planlamasını gereğince yapabilmesi için oldukça düşüktür.

Tablo 8: Tüm Belediyelerin Bütçe Gerçekleşme Oranları(2006-2009)

	Vergi Gelirleri/Bütçe Gelirleri(%)	Öz Gelirler/Bütçe Gelirleri(%)	Merkezi Yönetimden Aktarılan Paylar/Bütçe Gelirleri(%)
2006	16,4	54,0	46,0
2007	15,6	55,8	44,2
2008	15,8	51,4	48,6
2009	13,5	50,2	49,8

Kaynak: Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu-2009- Maliye Bakanlığı

2006-2009 yıllarına ilişkin Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre hazırlanan bu tablodaki belediyelerin bütçe gerçekleşme oranları incelendiğinde; vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki oranının, 2006'da %16,4, iken, 2007'de bu oranın % 15,6'ya düşmüş olduğu, 2008'de ise,%15,8 olarak gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. 2009 yılı sonu itibariyle bu oran %13,5 olmuştur. Öz gelirlerin bütçe gelirlerine oranı 2006'da % 54, 2007'de %55,8, 2008'de ise, düşerek %51,4 olarak gerçekleşmiştir. Belediyelerin öz gelirleri olarak ifade edilen bu kalem içinde aynen il özel idare gelirlerinde olduğu gibi ancak il özel idarelerindeki kadar düşük bir oranda (%5-6) çeşitli bakanlık bütçelerinden yardım şeklinde aktarılan gelirlerde yer almaktadır. 2009 yılı sonunda ise bu oran %50,2'ye gerilemiştir. Belediyeler bütçesine merkezi yönetimden aktarılan paylar da öz gelirlerin tersine bir trend izleyerek 2007'de %44,2 olurken, 2008'de %48,6'ya yükselmiştir. 2009 yılı sonu itibariyle bu oran %49,8 olmuştur.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği gibi ne 2005 yılında yürürlüğe giren yeni belediye kanunu ne de 2008 yılında yürürlüğe giren 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun belediye gelirleri içindeki öz gelir-merkezden aktarılan pay oranlarında belediyelerin lehine bir değişiklik yapamamış aksine öz gelir oranlarında bir gerileme bile yaşanmıştır.¹⁰¹

¹⁰¹ Özhan Çetinkaya, Tolga Demirbaş, ‘‘Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi’’, İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansı Sunusu 2010, s.10.

Tablo 9: Belediyelerin Bütçe Gerçekleşme Oranları(1996-2009)

	Vergi Gelirleri/Bütçe Gelirleri(%)	Öz Gelirler/Bütçe Gelirleri(%)	Merkezi Yönetimden Aktarılan Paylar/Bütçe Gelirleri(%)
1996	7.9	49.99	50.01
1997	6.3	51.90	48.1
1998	10.9	51.20	48.8
1999	10.01	50.20	49.8
2000	8.6	46.9	53.1
2001	8.3	45.6	54.4
2002	12,4	49.9	50,1
2003	18,1	56,2	43,8
2004	13,3	47,6	52,4
2005	11,2	46,4	53,6
2006	16,4	54,0	46,0
2007	15,6	55,8	44,2
2008	15,8	51,4	48,6
2009	13,5	50,2	49,8

Kaynak: İl Özel İdareleri Kesin Hesap Verileri-TÜİK,

Mahalli İdareler Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu-2009- Maliye Bakanlığı

TÜİK tarafından yayınlanan verilerin Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğünün bütçe tekniği ile ifade edilmesi halinde oluşan 1996-2009 yıllarına ilişkin yukarıdaki tabloya bakacak olursak; oranlarla ilgili istikrarlı bir seyir olduğu, yeni belediye kanunu ve 5779 sayılı yasa döneminde, tıpkı il özel idare gelirlerinde olduğu gibi

2006 Yılı için bkz., **Türkiye İstatistik Kurumu, Bütçeler: Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler (2006)**. s.12.

belediye gelirleri için de merkezden alınan pay ve yardımlarla, öz gelir dağılımının çok da değişmediği daha net olarak görülmektedir.

Tablo 10: Gelir Kalemlerine Göre Mahalli İdarelerin Gelirleri (2006-2010)

(1.000 TL)

Türü	2006	2007	2008	2009	2010
Vergi Gelirleri	3.337.516	3.690.832	4.190.482	3.776.080	5.904.400
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.060.244	8.992.899	9.187.821	10.558.298	11.922.400
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	4.304.960	4.589.299	5.208.655	6.150.040	8.876.200
Faizler, Paylar ve Cezalar	13.621.545	16.012.989	18.404.010	19.885.113	24.172.300
Sermaye Gelirleri	2.002.846	1.948.766	1.731.648	1.333.119	2.690.300
Alacaklardan Tahsilat	357.794	239.447	119.235	1.067.293	16.600
Toplam Gelirler	31.724.905	35.474.232	38.841.851	42.769.943	53.582.200
Değişme Oran		%12	%10	%11	%25

Kaynak: www.migm.gov.tr

Yerel yönetimler reformu kapsamında yürürlüğe giren yeni yasalar yerel yönetimlerin gelirlerinde kaynaklarına göre dağılım oranları bakımından önemli bir değişiklik gündeme getirmemiş ancak gelir miktarlarında belli oranlarda artış sağlanmıştır. 2006-2010 yılları arasındaki tüm mahalli idare gelirlerine bakacak olursak düzenli bir gelir artışı olduğu, özellikle 2010 yılı için %26 gibi bir artış gerçekleştiği ve bunun yerel yönetimler açısından oldukça sevindirici bir gelişme olduğu söylenebilir. Tabii ki bu artışın geçici bir durum değil sonraki yıllarda da devam eden bir trende dönüşmesi asıl önemli olan noktadır.

Tüm bu verilere baktığımızda yeni yasalar ile yapılan düzenlemeler sonucunda yerel yönetimlerin özellikle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paydan kaynaklı bir gelir artışı yaşadığı, ancak yerel yönetimlerin öz gelir kaynaklarını arttırıcı, yerel mali özerkliği güçlendirecek düzenlemelerin hayata geçirilemediğini söyleyebiliriz. 2004 yılı ve sonrasında yapılan değişiklikler nispi birtakım iyileştirmeler sağlasa da, yerel yönetim

gelirleri ile ilgili düzenlemelerde öz gelir kaynaklarını arttırıcı önlemlere önem verilmesi gerekmektedir.

3.2.7. Yeni Köy Kanunu Tasarısı

442 Sayılı ve 1924 tarihli Köy Kanunu Cumhuriyetin kurulmasından bu yana çok fazla değiştirilmemiş az sayıdaki kanundan birisidir. 2004-2005 yıllarındaki kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesindeki yerel yönetimler reformu kapsamında da Türkiye'nin idari yapılanmasında il özel idareleri ve belediyelerle birlikte üçüncü yerel yönetim birimi olan Köy hiç gündeme gelmemiştir.

Oysaki aradan geçen yıllar boyunca köylerin sorunları çeşitlenmiş, bazı köyler ciddi büyüme baskıları altında kalırken ve kentlere benzer şekilde hızlı büyüme, kaçak yapılaşma, doğal kaynakların tüketilmesi, arazilerin ranta konu olması gibi sorunları yaşarken bazıları nüfus kaybı ile tamamen varlıklarını kaybetme noktasına gelmiştir. Uygulanan tarım politikaları köyleri olumsuz şekilde etkilemekte ve bugün birçok köy ciddi gelir kayıpları ile karşı karşıya kalmaktadır.¹⁰²

Öte yandan dünyada ve ülkemizde yaşanan değişimler yerel yönetim anlayışını ve planlama yaklaşımlarını da değiştirmiştir. Bugünün yerel yönetim anlayışında kararların mümkün olduğunca yerinden alınması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, aynı zamanda şeffaf ve hesap verebilir olması ilkeleri öndedir. Planlama anlayışında da önemli değişimler olmuş, mekansal planlamanın ötesinde sosyal ve ekonomik yaşama dair karar alma süreçleri gelişmiştir. Planlama toplumsal bir katılım süreci olarak yeniden tanımlanmaktadır. Böyle olunca da, kırsal alanlarda en önemli konu yerel örgütlenmelerin güçlendirilmesi olmuş ve Köy Kanununda reform zorunluluk haline gelmiştir. Bu zorunluluk üzerine İçişleri Bakanlığı 2008 yılında öncelikle bir Köy Kanunu Çalıştayını düzenlemiştir,¹⁰³ ardından 2009 yılı Aralık ayının sonlarına doğru İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yeni Köy Kanunu Tasarı Taslağı'nı kurumların görüşüne sunmuştur.

¹⁰² Hürriyet Ögdül ve Diğerleri, "Köy Kanunu Tasarı Taslağı Hakkında Görüş", [www.planlama.org/new/.../koy.kanunu\(15.06.2011\)](http://www.planlama.org/new/.../koy.kanunu(15.06.2011))

¹⁰³ İçişleri Bakanlığı, Faaliyet Raporu, Temmuz 2008, [www.icisleri.gov.tr/ortak.../icisleriBakanligi008/FaaliyetRaporu.pdf.\(10.06.2010\)](http://www.icisleri.gov.tr/ortak.../icisleriBakanligi008/FaaliyetRaporu.pdf.(10.06.2010))

Taslağın genel gerekçe bölümünde; “2004 yılında Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile Türk Mahalli İdare Sistemi büyük bir dönüşüm ve yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu sistemin düzenlenmemiş son unsuru köy idaresidir. Köy Kanunu değişen toplumsal, ekonomik ve demografik koşulların zorunlu kıldığı bir düzenlemedir.” denilmek suretiyle Köy Kanunu’nun daha çok mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili mevzuatın eksik kalmış bir parçası olduğu vurgulanmıştır.

Yine amaç maddesinde taslağın amacı; “köylerin; kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumluluklarını, çalışma usul ve esasları ile diğer kuruluşlarla ilişkilerini düzenlemektir” denmektedir.

Yeni Köy Kanunu taslağında kırsal alanlarla ilgili çok önemli değişiklikler getirilmiştir. Tasarıda ihtiyar heyetinin kaldırılarak onun yerine köy meclisinin getirilmesi; muhtara ödenek ayrılması; köyün bağımsız bütçesinin olması; köylerin nüfuslarına göre gruplanması ve köyün görevlerinin, bütçe payının, köy meclis üye sayılarının bu gruplara göre belirlenmesi idari anlamda ilk göze çarpan değişikliklerdir. Bunların yanısıra köylerin kurulması için nüfus eşiğinin belirlenmesi (250 kişi), tüzel kişiliğin sona erdirilmesi, köylerin taşınma kararının verilmesi, köy adlarının değiştirilmesi gibi konularda da yeni düzenlemelere gidilmiştir.

Taslağın yönetim açısından getirdiği en radikal öneri ise ‘Geri Çağırma’ olarak adlandırılan, iki seçim dönemi arası muhtarın köy halkının talebiyle geri çağırılması, yani muhtarlık görevinin sona erdirilmesidir.

Taslakta Köy yerleşmelerinin planlanması konusunda 1987 yılında mevcut Köy Kanununa eklenen 7. maddedeki Köy Yerleşim Planına ilave olarak ikinci bir plan türüne yer verilmiştir. Köy Yerleşim Planı, zaten mevcut kanunda da yer alan bir plan türü olup, nüfus kaybeden köyler için çok da gerekli olmayan, aşırı büyüme baskısı altındaki köyler içinse yetersiz kalan bir araç olarak değerlendirilebilir. Taslakta eskiye göre parsellerin sadece köyde ikamet edenlere değil, köy nüfusuna kayıtlı olanlara da satılabileceği konusunda bir değişiklik yapılmış ve bu şekilde köye dönüşün teşvik edileceği ifade edilmiştir. Taslakta önerilen ikinci plan türü ise; ‘Kırsal Alan Yenileme Planı’dır.

Köylerde; arazi toplulaştırması, tarımda ortak kullanım alanları ve organize tarım, hayvancılık alanlarının oluşturulması, yerleşim alanları ve hayvan barınaklarının ayrılması, çevre düzenlemesi ve konut kültür ilişkisini gözetecek şekilde yapılaşmanın sağlanması, afet riski taşıyan yerleşim yerlerinin değiştirilmesi amacıyla kırsal alan yenileme planı uygulaması yapılabileceği ifade edilmiş ve böylece tüm köyü değil, bir parçasını ele alan ya da farklı konulara odaklanan yenileme planları yapılabilmesi mümkün hale gelmiştir.

Köy korucularının yerini köy bekçileri almış, ayrıca köy bekçilerinin silah taşıyabilecekleri ve kendilerine karşı gelenlerin jandarmaya karşı gelmiş gibi ceza alması konusunda düzenleme yapılmıştır.

Köylerin ihtiyaçları halinde İş Kanunu hükümlerine göre yıllık veya kısmi zamanlı sözleşme ile mimar, mühendis, veteriner, teknisyen, tekniker, köy katibi, bekçi, işçi ve çoban çalıştırılabilmeleri mümkün kılınmıştır. Köylere, genel katmalı **bütçeden** ve il özel idaresi bütçelerinden, köy nüfus oranına göre pay aktarımı sağlanmış, birinci gruba giren köylerde bütçe hazırlanması, kesin hesabın kabulü şartı getirilmiştir. Köy meclis kararlarının mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı ile kesinleşmesi şartı getirilmiş, köy kâtipliği müessesesi güçlendirilmiş, köylere imar kavramı getirilmiştir. Tüm bu düzenlemelere baktığımızda köy idarelerinin Türk İdare Tarihinde ilk kez gerçek birer mahalli idare olarak tasarlandığını söyleyebiliriz.

Yukarıda kısaca özetlendiği şekliyle İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Yeni Köy Kanunu Taslağı¹⁰⁴ 2010 yılı Ekim ayı itibariyle Bakanlar Kurulu'nun gündemine alındı, ancak henüz Bakanlar Kurulunca görüşülerek TBMM'ne sevk edilemedi. Dolayısıyla da 2004-2005 yıllarında mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili mevzuat çalışmaları konusunda Köy idareleri ile ilgili eksik kalan parça halen tamamlanamamıştır.

¹⁰⁴ Köy Kanunu Tasarısı Taslağı için bkz.
http://www.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/www.icisleri/sgb/köy_Kanunu.doc

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN YEREL VE BÖLGESEL KALKINMAYA ETKİLERİ

4.1. Küreselleşme Sürecinde Yeniden Şekillenen Bölge ve Yerel Kavramları:

1970’li yıllardan başlayarak içinde bulunduğumuz dönemi de kapsayan son süreçte, uluslararası sermaye, gelişen teknoloji ile birlikte ulusal ekonomilerin, ulusal sınırların, ulusal kültürlerin üzerinde bir hareket kolaylığına ulaşmıştır. Genel bir ifade ile küreselleşme olarak tanımlanan bu süreçte, üretim yapısında, ekonomik ve politik düzende meydana gelen değişime bağlı olarak devletin rolü, konumu ve işlevlerine ilişkin olarak da yeni beklentiler oluşmuş, serbestleşme ve özelleştirme araçları ile devletin güç ve işlevinin küçültülmesi, ekonomi ve toplumsal işleyiş üzerindeki belirleyiciliğinin azaltılması gündeme gelmiştir.¹⁰⁵

Küreselleşme sürecinde giderek önem kazanan bir başka kavram ise “yerel” kavramıdır. Bu kavram ile devletin işlevleri azaltılırken, merkezi yönetimlerin yerini yerel ölçekteki karar mekanizmalarının alması önerilmektedir. Yerel güçlere ve dinamiklere ağırlık verilerek, ekonomik etkinliklerin en uygun alanlarda geliştirilmesi şeklinde uygulamalar getiren bu yaklaşım, karar ölçeklerini küçültürken, küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkezîyetçi yapılanmaya karşı, tarihi, kültürel, ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır.¹⁰⁶

Böylesi bir noktada yerel; ekonomik ve sosyal yeniden yapılanmanın bir parçası olarak algılanmakta ve bir mekandaki iş bölümü, devlet ilişkileri ve sivil toplum

¹⁰⁵ Atilla Göktürk, ‘‘Bölgesel Dengesizliğe Küreselleşme-Yerelleşme Penceresinden Bir Bakış’’, **Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler**, Derleyen; Doç. Dr. F. Aylan Arı, İstanbul: Derin Yayınları, 2006, s. 25

¹⁰⁶ M. Çiçek, M. Ökmen, ‘‘Küreselleşme Süreci Ve Yerel Dinamikler’’, *Türk İdare Dergisi*, , Yıl 1997, Sayı 417, s.143.

kuruluşlarının o yereldeki bir araya gelişlerinin yarattığı farklılık, ya da iş gücü pazarının niteliği, ulusal ve uluslararası iş bölümündeki rol, belirli bir mekanda yer alan aktörlerin ortak çıkarları için yapacağı işbirliği, kolektif bilinç, yerel aktif kapasitenin oluşum düzeyi ve toplumsal sistemi etkileme gücü olarak tarif edilmekte bir bütün olarak ise bir diğerinden farklılığı tanımlamaktadır. Bu tanımlama ile yerel, ekonomik ve sosyal yeniden yapılanmanın bir parçası olarak algılanmakta, küreselleşmeyle bir zıtlık olarak tanımlanmamaktadır.¹⁰⁷

Küreselleşme sürecinde yapılan bu “yerel” tanımlaması çerçevesinde “bölge” tanımı için de yeni bir yaklaşım sunulmaktadır. Geçmişte bölge kavramı ekonomik ve sosyal bütünlüğü olan bir organizma gibi düşünülürken şimdi kent yada metropol ölçüsündeki yerel birimlerin ilişki kurduğu nodlar olarak tanımlanmaktadır. Nodlar yerelin hayatını etkileyen kararların verildiği yerlerdir.¹⁰⁸

Küreselleşmenin bu şekilde yerel güçlere ve doğal dinamiklere ağırlık vererek yerelleşmeyi öne çıkartması, karar ölçeklerini küçültürken, demokratik yapılanmanın önünü açtığı savunulmaktadır. Çünkü küreselleşme sürecinin çağrıştırdığı, uluslararası düzeyde hem ekonomik hem de siyasal alandaki tek merkezli yönetim yaklaşımı ulus devletleri ve mevcut kurumsal yapıları tedirgin etmektedir. Küreselleşme sürecinin bu yönü, mevcut uluslararası kurumsal yapılar, demokratik ve katılımcı yaklaşımlarla yeniden biçimlendirilerek aşılmaya çalışılmıştır. Bu açılımda yerel yapıların konumu da önem kazanmış ve küreselleşme sürecinde karşılaşılan sorunların aşılması anlamında demokratik ve katılımcı yaklaşımların yerele uyarlanması noktasında gösterilen başarının belirleyici olacağı ortaya çıkmıştır.

Küreselleşme süreci ile birlikte bireyler arasındaki ilişkilerin gittikçe artan bir biçimde uluslararası niteliğe bürünmesi, uluslararası kurumların oluşturulması ve devletler üzerinde etkin olmaya başlaması, yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin, merkezi yönetimin kontrolü ve vesayetinde olan bazı konularda etkin olabilecek yapısal oluşumlar ile donatılmaları fikrini doğurmuştur. Toplumsal yapılar arasında yaşanan kültürel iletişim ve etkileşimin, yerel yönetsel işleyişe yansması olarak merkeze ait görevlerin, yetkilerin

¹⁰⁷ C. N. Duruöz, “80’lerden Bugüne Yerellik”, Kentliyim Ada Dergisi, Yıl.3, Sayı.9, s.71.

¹⁰⁸ Göktürk, a.g.e., s.29

paylaşımı konusu, zirveye rağmen tabanı tercih etme yaklaşımı şeklinde belirgin kılınmakta ve yerelliği öne çıkarmaktadır.

Avrupa Birliği sürecine giden yolda da yerel ve bölgesel özerkliğin sonucu olarak kamusal nitelikli hizmetlerin halka en yakın birimlerce görülmesi, merkezi yönetimin yerel birimler tarafından yerine getirilmesine olanak bulunmayan durumlarda ve konularda görev, sorumluluk, yetki almalarına yönelik yaklaşımları temellendiren belgeler ortaya konulmuştur. Maastricht Anlaşması ile ortaya konulan subsidiarite ilkesi bu yaklaşımın sonuçlarındandır. Bu ilke ile her hizmetin merkezden planlanması, finansmanı ve yürütülmesinin önüne geçilerek hizmette etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve sürat sağlanmış olmaktadır. Bu çerçevede subsidiarite ilkesi devlet ve yerel ilişkilerinin yeniden tanımlanmasına yönelik yaklaşımın bir uzantısını ifade etmekte, yerel, bölgesel veya merkezi düzeydeki çeşitli birimlerin stratejik duruma uygun olan hizmeti yerine getirmeleri amaçlanmaktadır.¹⁰⁹

4.1.1. Türkiye'deki Durum

Küreselleşme sürecinde ulus – devletin konumuna ve geleceğine ilişkin tartışmalarla ilgili tedirginlikler var olsa da, uluslararası yapının daha etkin bir üyesi olma çabası içinde olan Türkiye'de küreselleşme sürecine kayıtsız kalamamıştır. 1980'li yıllardan itibaren piyasa ekonomisi çerçevesinde yapılan düzenlemeler ve uluslararası kuruluşların önerileri doğrultusunda gerçekleştirilen serbestleşme çabaları ve özelleştirme politikaları küreselleşme sürecine uyum çabalarının bir sonucudur. Türkiye'nin küreselleşme sürecine uyum çerçevesinde serbestleşme ve özelleştirme gibi yerelleşme eğiliminin de dışında kalması beklenemez. Kaldı ki mevcut kurumsal yapıların, özellikle yerel yönetimlerin demokratik ve katılımcı niteliklerinin kurumsallaştırılması anlamına gelen bir yerelleşme, sadece küreselleşmenin veya uluslararası topluma entegre olmanın bir gereği olarak değil, yerel hizmetlerin verimliliği, yerel halkın yönetime ilişkin aidiyet duygularının sağlanması gibi içe dönük getirileri bakımından da çok önemlidir.

¹⁰⁹ Şerif Öner, "Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaştırılması," Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, B. Parlak, H. Özgür (Der), İstanbul:Alfa Yayınları, 2002, s.126

Özellikle AB'ne tam üyeliğin tescil edilmesi ile birlikte Türkiye'de mevcut kurumsal yapıların, demokratik ve katılımcı niteliklerinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar başlatılmış ve 1990'ların ikinci yarısından itibaren hazırlanmaya başlayan yerel yönetimler reformu yasa tasarıları 2000'li yılların hemen başında birer birer hayata geçirilmiştir.

2000'li yılların başında Türkiye'de de hayata geçirildiği şekliyle kamu yönetimi reformlarına, küreselleşme sürecinin bir uzantısı olarak gündeme gelen “yerelleşme” eğilimleri damgasını vurmuştur. Yerel yönetimlere ilişkin çıkarılan yeni yasaların tümünde demokrasi kültürünün gelişmesi, halkın karar alma ve icra süreçlerine katkı ve katılımının artmasına özel önem verilmiştir. Kararların alınması, uygulanması, denetlenmesi süreçlerinde açıklık ve katılımcı yöntemleri uygulamaya koyması, bu yönde her türlü tedbirleri alması konularında yerel yönetim birimleri görevlendirilmiştir. Merkezi yönetim de ilk kez yerel düzeyde açıklık ve katılıma ilişkin bir idare beyanında bulunmuştur.

Yerel yönetimler reformu kapsamında yürürlüğe giren yeni yasalarının tümün genel gerekçelerinde idari sistemin aşırı merkezileşmesinin, mahalli idareler üzerindeki aşırı vesayet uygulamalarının, açıklık ve demokratik katılım konusundaki yetersizliklerin Türkiye'de hemen herkesin üzerinde mutabakat sağladığı vurgulanmıştır. Bu belirlemenin ardından reformlar ile yönetimde açıklık ve katılım ile mahalli idarelerin demokratik kültüre katkısının artırılmakta olduğu, mahalli düzeyde demokrasi kültürünün gelişmesi, halkın karar alma ve icra süreçlerine katkı ve katılımının artmasının sağlanacağına işaret edilmiştir.

Neticede yeni yerel yönetim yasaları ile, bir miktar Türk yönetim geleneğinde varolan bazı değerler ve hassasiyetlerin gölgesinde kalsa da, yerel yönetimlerde demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının ve yönetsel işleyişte açıklığın kurumsallaştırılmasına ilişkin ulusal literatürde ve uluslararası metinlerde öngörülen yaklaşımlar çerçevesinde oldukça iyi niyetli bir yeniden yapılanma çabası ortaya koyulmuştur.

4.2. Yerel ve Bölgesel Kalkınma Kavramları

Doğal ve toplumsal kaynakların ülke coğrafyası üzerindeki dağılımı mutlak anlamda eşitlik arz etmediğinden, gelişme de mutlak anlamda dengeli bir süreçten geçememektedir. Dinamik bir yapıya sahip olan gelişme sürecine yön veren sosyo-ekonomik faktörlerin coğrafya üzerinde farklı yoğunluklarda dağılımı, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedeni olarak ortaya çıkmaktadır ve bu farklılıkların giderilmesi için yapılan çalışmalar ve yürütülen politikalar bölgesel kalkınmanın doğuşunu hazırlamıştır.¹¹⁰

‘Bölgesel Kalkınma’ kavramına bakarsak; bu kavrama yüklenilmiş olan anlam, bölge tanımına bağlı olarak önemli ölçüde farklılaşabilmektedir. Bölgeler arası gelişme düzeyi farkı dünyada kıtalar arası, ülkeler arası, aynı ülkede bölgeler-yörelere ve bir kentin semtleri arasında açığa çıkabilir. Örneğin; eğer planlamada ekonomik öncelikler ön plana alınırsa polarize bölge, çevresel ve ekonomik kriterler dikkate alınır ise bir havza ya da coğrafi bölge, kültürel-tarihi kriterler esas alındığında ise siyasal bir bölge ile bölge tanımı ve alanı belirlenmelidir. Bölge tanımı geniş tutulur ise kalkınma çabasının hedefi kalkınma bölgeleri, dar tutulur ise büyüme noktaları olacaktır. Neticede her hangi bir yörenin kalkınma çabasında bölge tanımının nasıl yapılacağına büyük önemi vardır.¹¹¹

Bölge kalkınma kavramı, ülke bütününde yer alan bölgelerin, çevre bölgeler ve dünya ile karşılıklı etkileşimi ile oluşan bölge vizyonunu dikkate alan, katılımcılık ve sürdürülebilirliği temel ilke edinen ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, ekonomik ve toplumsal potansiyellerin harekete geçirilmesi yoluyla bölge refahının yükseltilmesini amaçlayan çalışmalar bütünü olarak tanımlanabilmektedir.

1930 büyük bunalımından 1970’li yıllara kadar bölgesel kalkınma politikalarının pek çok ülkede, ekonomik ve sosyal politikaların önemli bir parçası olduğu görülmektedir. 1970’li yılların ortalarından itibaren bölge kalkınma konseptindeki değişime paralel olarak bölgesel politikaların içerik ve kapsamında önemli değişiklikler olmuş, merkezi

¹¹⁰Hüseyin Poroy, “**Bölgesel Gelişme Stratejileri Çerçevesinde Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi**”, Türkiye İktisat Kongresi, İzmir 2004, s.9

¹¹¹Kahraman Arslan, “**Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:4, Sayı:7, 2005, s.278

hükümetlerin aktif bölgesel kalkınma politikalarını terk etmesi kalkınmada yerel ekonomik birimlerin belirleyici rolünün ön plana geçtiği, dolayısıyla yerel ve bölgesel otoritelerin rolünün giderek arttığı bir süreç gelişmiştir.

Genel olarak yerel kalkınma, yereldeki iç dinamiklerin harekete geçirilerek yerel toplulukların siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki altyapı açısından sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uygun olarak iyileşmesinin sağlanmasıdır.¹¹²

Dünya Bankası'nın yapmış olduğu tanımlamaya göre yerel kalkınma; şehir, metropolitan alan ve alt ulusal bölge olarak tanımlanan topluluktaki herkesin yaşam kalitesini iyileştiren ve ekonomik faydaları artıran sürdürülebilir ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek için yerel otoritelerin, özel sektörün, kar peşinde koşmayan kurumların ve yerel halkın birlikte çalışmasıdır.¹¹³

Ulusal kalkınmanın bir alt basamağını bölgesel kalkınma oluştururken, bölgesel kalkınmanın alt basamağını da yerel kalkınma oluşturmalıdır. Bir benzetme yapılacak olursak; ulusal kalkınmanın, insan vücudundaki kan dolaşım sistemi olarak değerlendirilmesi durumunda, bölgesel kalkınma da ana damarları, yerel kalkınma ise kılcal damarları temsil edecektir. Sistemin sağlıklı işlemesi ise, ancak sistemi oluşturan her parçanın sağlıklı işlemesi ile mümkündür.¹¹⁴

Zaman içinde kalkınma kavramı hem içerik olarak hem de mekânsal olarak değişim göstermiştir. Önceleri ulusal ya da uluslar üstü alanlara hakim olan kalkınma yaklaşımı zamanla ulusiçi bölgesel ve yerel kalkınmaya da odaklanmıştır. II. Dünya savaşından 1970'li yılların başına kadar geçen sürede kalkınmanın temel aktörü olarak tanımlanan devlet, bu tarihten itibaren uluslararası sisteme entegrasyonun aktörü haline gelmiştir.

Bu süreçte bölgesel gelişme ve bölge planlama alanındaki anlayış ve uygulamalar da büyük bir değişim göstermiştir. Her şeyden önce bölgesel gelişmenin ülke içi ve dışı

¹¹² Savaş Zafer Şahin, "Katılımcı Stratejik Planlamanın Yerel Kalkınma Çerçevesine Katkıları", Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, **4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-1**. TODAİE Yayınları, Ankara 2009, s.36.

¹¹³World Development Report, "The State in A Changing World". www.worldbank.org E.T: (10/12/2006) Aktaran: Aktakas, s.22

¹¹⁴Erol Kaya, "Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım Yerel Kalkınma Yönetimi", Sistem Yayınları, s.41

çok yönlü bir etkileşim sürecini gerektirdiği anlaşılmış ve merkezden yönlendirilen, sadece içe dönük yerel, kırsal, kentsel veya bölgesel gelişme modellerinin başarılı olamadığı görülmüştür. Aynı şekilde yerel aktörlerin hem planlama hem de uygulama safhalarında sürekli aktif olması, sahiplenme göstermesi, araştırma ve proje üretme kapasitesi geliştirmesi ve bunu kurumsallaştırması başarılı bölgesel/yerel modellerinin en önemli özelliği haline gelmiştir. Küresel rekabet süreci, karşılaştırmalı üstünlükler temelinde, yerel ve bölgesel uzmanlaşma sürecini de hızlandırmaktadır. Yerel girişimcilik, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, bilgi ve beceri birikimi ve diğer yerel potansiyellere de bağımlı olarak, belirli sektörlerde uzmanlaşabilen yöreler, dünya ekonomisi içerisinde karşılaştırmalı üstünlük elde edebilmekte ve bu sayede ülke ortalamasından daha fazla büyüme ve gelişme şansı bulurken, ülkenin genel büyümesine refah ve istikrarına da daha fazla katkı sağlayabilmektedir.

Günümüzde yerelin, küresel düzeyde üstlendiği ekonomik ve siyasi rol, onu bir gelişme aktörü konumuna getirmiştir. Ancak bu, geleneksel bölgenin/bölgesel organizasyonun önemini yitirdiği anlamına gelmemektedir. Tersine bölgesel organizasyonun, “vizyon oluşturarak” bölge içinde yönetsel eşgüdümü sağlamada, bölge dışında, bölgelerarası (ulus içi ve uluslar arası) rekabette söz sahibi olmada üstleneceği yönlendirici rol önem kazanmıştır. Bu anlamda bölgesel ve yerel kalkınma birbiri içine girmiş biri diğerinin alternatifi olarak değil, aynı sürecin iki yüzü gibi birlikte gelişme göstermişlerdir. Bölgesel kalkınma anlamında yaşanan değişim sonucunda bölgesel kalkınma, yerel kalkınmayı da içeren bir boyut kazanmış, bölgesel/yerel kalkınma birlikte kullanılır ve temelde aynı şeyi ifade eder konuma gelmişlerdir.

4.3. Avrupa Birliği’nde Bölgesel Kalkınma Politikaları

Roma Anlaşması’nın başlangıç metninde, az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması, ekonomik ve toplumsal ilerlemenin sağlanması, yaşam ve çalışma koşullarının hızla yükseltilmesi ve böylelikle bölgeler arasındaki refah düzeyi farklılıklarının giderilmesi temel hedefler olarak öngörülmüş, ve Topluluk, ekonomik faaliyetlerin uyumlu gelişmesinin ve yaşam standardında ivmeli bir yükselişin önünü açmakla görevli kılınmıştır. Ancak giriş metnindeki bu vurguya rağmen, bölgesel kalkınma konusu kuruluş aşamasında uzunca bir süre ihmal edilmiş, Topluluk bölgesel farklılıkların sakıncalarını

ileriki yıllarda hissettikten sonra konuya gereken ağırlığı vermiş, 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizlerinin de etkisiyle başta işsizlik olmak üzere yoğunlaşan yapısal sorunlar ve bölgesel dengesizliklerin yarattığı sorunlar karşısında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF) kurulmuştur.¹¹⁵

AB’nde bu şekilde bir bölgesel politika gereksinimi duyulmasının temel nedeni, bölgelerarasında gelişmişlik açısından önemli farklar bulunması ve bu farklılıkların da zaman içerisinde devam ederek büyümesidir. AB bünyesinde düşünüldüğünde, ekonomik birliğin güçlendirilmesi, dengeli bir kalkınma için farklılıkların azaltılması ve daha az gözetilen geri kalmış bölgelerin kalkındırılması amaçlanmıştır. Diğer bir neden, sanayileşmenin merkeze doğru toplanma eğilimidir. Taşıma maliyetlerini azaltan ölçek ekonomilerinden yararlanma amacı, finansal ve diğer hizmetlerin yine merkezlere yığılması, ulaşım ve haberleşme imkânlarının da bu bölgelerde daha çok gelişme eğilimi göstermesi, sanayi merkezlerini daha çekici hale getirmektedir. Güçlü bir bölgesel politikanın olmaması, merkeze yığılma etkisini daha da güçlendirecektir. Bir başka neden, ülkeler arasındaki verimlilik farklarıdır. Malların serbest dolaşımı ile verimliliği yüksek olan ülkelerdeki üretim daha düşük maliyetli olacak, parasal birliğin geçerli olması halinde verimliliği düşük olan ülkelerin ithalatı artacak ve dış denge bozulacaktır. Bu yüzden avantajlı olmayan ülkeler bu durumu aşana kadar bölgesel yardımlara ihtiyaç duyacaklardır. AB’de bölgesel politika oluşturmanın nedenlerinden bir diğeri de, ulusal devletlerin yurt içi üretimi korumak için yüksek miktarlarda devlet yardımı vererek, kaynakların etkisiz kullanılmasına neden olmasıdır.¹¹⁶

AB’nin başlıca bölgesel politikalarını ise şöyle sıralayabiliriz: Sosyal, ekonomik ve mekansal bütünleşme, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, çevrenin korunması, telekomünikasyon ve enerjide Trans-Avrupa ağı kurularak Birliğin çevre bölgelerinin merkezlerine bağlanması, bütünleşik bir sosyoekonomik ve coğrafi bilgi sisteminin kurulması, orta büyüklükteki kentlerin birbiri ile işlevsel bağımlı güçlendirecek gelişmelerin sağlanması ve alt bölgelerin sorun ve mevcut kaynaklarına ağırlık

¹¹⁵ İ. S. Köstekli, “Avrupa Birliğinde Bölgesel Kalkınma Politikaları”, Ekonomik Yaklaşım, Cilt.11. Sayı.38, s.158

¹¹⁶A. Pınar, S.İ. Arıkan, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt:3, No:1, s.96

verilmesidir.¹¹⁷ AB özellikle üç hedef üzerinde yoğunlukla durmuştur. Bu hedefler; ekonomik uyumu sağlamak amacıyla geri kalmış bölgelerde rekabet gücünü artırmak, iş olanaklarını çoğaltmak amacıyla geri kalmış bölgelerin ekonomik ve toplumsal dönüşümünü desteklemek, kırsal ve kentsel kesimlerde dengeli bir kalkınmayı teşvik etmektir. Buradan hareketle, ekonomik anlamda bir çeşitlenme gerçekleştirilmektir.

AB'nin bölgesel kalkınmaya ilişkin yaklaşımının temel özellikleri içerisinde katılımcılığın her alanda teşvik edilmesi ve bu alandaki yerel potansiyelin harekete geçirilmesi amacıyla etkinliğinin artırılması, ekonomik ve sosyal kaynaşmaya gerekli önemin verilmesini saymak mümkündür.¹¹⁸

AB'de bölgeler yapılarına ve fonksiyonlarına göre planlama bölgeleri, sınır ötesi bölgeler, yönetim bölgeleri, türdeş bölgeler ve kutuplaşmış bölgeler şeklinde gruplandırılabilir. Kutuplaşmış bölgelerin en önemli özelliği, merkezi kademe ile çevresi ve alt kademeler arasındaki fiziksel ve ekonomik bağımlılıktır. Almanya'daki Münih Bölgesi bu gruba örnektir. Türdeş bölgeler; kıyı bölgeleri, sınır bölgeleri ya da tarım bölgeleri gibi ortak birtakım özelliklere sahip klasik bölgelerdir. Sınır ötesi bölgeler, sınır ötesi işbirliği ile oluşan bölgelerdir. Bu bölgeler aracılığı ile sınır bölgelerinin geliştirilmesine, az gelişmiş alt yapının iyileştirilmesine ve kültür alışverişinin sağlanmasına çalışılmaktadır.¹¹⁹

Belli tarihsel bir geçmişe sahip ve yoğunlukla yapay olarak oluşturulan yönetim bölgeleri de vardır. Fransa'daki iller buna örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca Fransa'da BKA (Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın) yasal statüleri karma ekonomi şirketleri altındadır. Bağımsız bölgeler örneğin Korsika, Sicilya ve Sardunya Anayasaları ile güvence altına alınmışlardır. Planlama bölgeleri, AB ülkelerinde devlet ve yönetim yapılarından bağımsız olarak vardır. Belli amaçlar ile kimi programların uygulanması kademesinde ve AB düzeyinde devlet ve yönetim yapılarından bağımsız hareket edilmektedir. Belli amaçlar ile kimi programların uygulanması ve AB düzeyinde

¹¹⁷ Z.C. Aydemir, (2002), “**Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri Veri Zarflama Analizi Uygulaması**”, DPT-Uzmanlık Tezi, Yayın no.2664, s.3

¹¹⁸Ekonomik ve sosyal kaynaşmanın, topluluğun çeşitli bölgeleri arasında birbirine kıyasla gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler arasındaki farklılıkları azaltma amacı Birliğin vazgeçilmez bir ögesi olarak kabul edilmiştir. Detaylı bilgi için Bkz. Avrupa Komisyonu, 1996.

¹¹⁹A. Mengi, “Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölge Planlaması ve Türkiye”, GAP Dergisi, Sayı 15, s. 23-24

sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulan bu bölgelerde hedef; ekonomik kaynakların kullanımı, devlet yatırımları için en uygun yönetim ölçeğine ulaşmaktır.

Aşağıdaki tabloda bazı AB ülkelerinde yerel yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetler yer almaktadır:

Tablo 11: Bazı AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Yerine Getirdikleri Hizmetler

	ELEKTRİK	GAZ	TOPLU TAŞIMA	TEMİZLİK (ÇÖP)	SU VE KANALİZASYON	ARAZİ PLANLAMA
Avusturya	+		+	+	+	+
Fransa			+	+	+	
Almanya	+	+	+	+	+	
Yunanistan				+	+	
İtalya	+	+	+		+	
Hollanda	+	+	+		+	
Portekiz			+	+	+	
İspanya		+	+		+	
İsveç	+		+	+	+	+
İngiltere			+	+	+	

Kaynak: Falay,2002, s.280

Bazı AB ülkesinde yerel yönetim harcamalarının fonksiyonel dağılımına göre, genel kamu hizmetleri %7, kamu düzeni ve güvenliği %5, eğitim %20, sağlık %8, sosyal güvenlik ve refah %27, barınma ve toplu yaşam %12, eğlence, kültürel ve dini hizmetler %5, yakıt ve enerji %1, tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık %1, madencilik, imalat ve inşaat %0.3, taşımacılık ve haberleşme %4.5, diğer iktisadi hizmetler %1.7 ve diğer fonksiyonları ise %8 oranında yer tutmaktadır.¹²⁰

¹²⁰OECD. Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States, Paris, 2002, s.18
Aktaran: Türkoğlu, s.25

Aşağıdaki tabloda bazı AB ülkelerinde yerel yönetimlerin 1999 yılına göre varolan gelirleri yer almaktadır:

Tablo 12: Bazı AB Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Gelirleri (1999)

	VERGİ GELİRLERİ (%)	VERGİ DIŞI GELİRLER (%)	HİBE VE YARDIMLAR
Belçika	78,5	3,1	18,4
Danimarka	51,4	8,2	40,4
Fransa	47,0	19,0	34,0
İtalya	33,8	13,5	52,6
Hollanda	9,6	14,4	76,0
İspanya	37,1	8,9	54,0
İsveç	75,0	5,5	19,5
İngiltere	14,0	13,3	72,6
Ortalama	43,7	10,7	45,9

Kaynak: OECD,2002, s.30

Görüldüğü gibi AB’de bölgesel ve yerel yönetimlerin gerçekleştirdikleri hizmetlerin finansman kaynakları vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ve hibe ve yardımlardan oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin bu kaynaklardan almış oldukları paylar ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Belçika ve İsveç gibi ülkelerde yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı vergi gelirlerinden oluşurken, İngiltere ve Hollanda gibi ülkelerde ise en önemli gelir kaynağı hibe ve yardımlardan oluşmaktadır.

4.4. Genel Olarak Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve İşleyişi

Bölgesel kalkınma ajansları, merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirme amacıyla Dünya’da 1930’lu yıllardan itibaren kurulmuşlardır. Önemli bir bölümü Avrupa’da olmak üzere pek çok bölge kalkınma ajansı mevcuttur. Bu konudaki ilk örnek 1933 yılında ABD’de kurulmuş ve daha sonra Avusturya, Belçika, Brezilya, Almanya, Hollanda, İtalya, Portekiz, İspanya, Çek Cumhuriyetleri, Macaristan ve Polonya’da da birçok bölgesel kalkınma ajansları kurulmuştur.

1980 sonrası yeni dünya düzeni, mekanın algılanma biçimini değiştirmiş ve bu yeni mekansal kurgu içinde yerel kalkınma önem kazanırken, yerel odakların küresel sisteme eklenmesinde “bölgesel” ölçeğin önemi yeniden keşfedilmiştir. Bu dönemde Avrupa ve Avrupa Birliği tabanlı çalışmalarda bölge kavramı, ekonomik kalkınmanın sağlanabileceği ve bölgesel dengesizliklerin giderilebileceği en uygun politika ölçeği olarak kabul gördüğünden, BKA’ların önemi daha da artmıştır.¹²¹

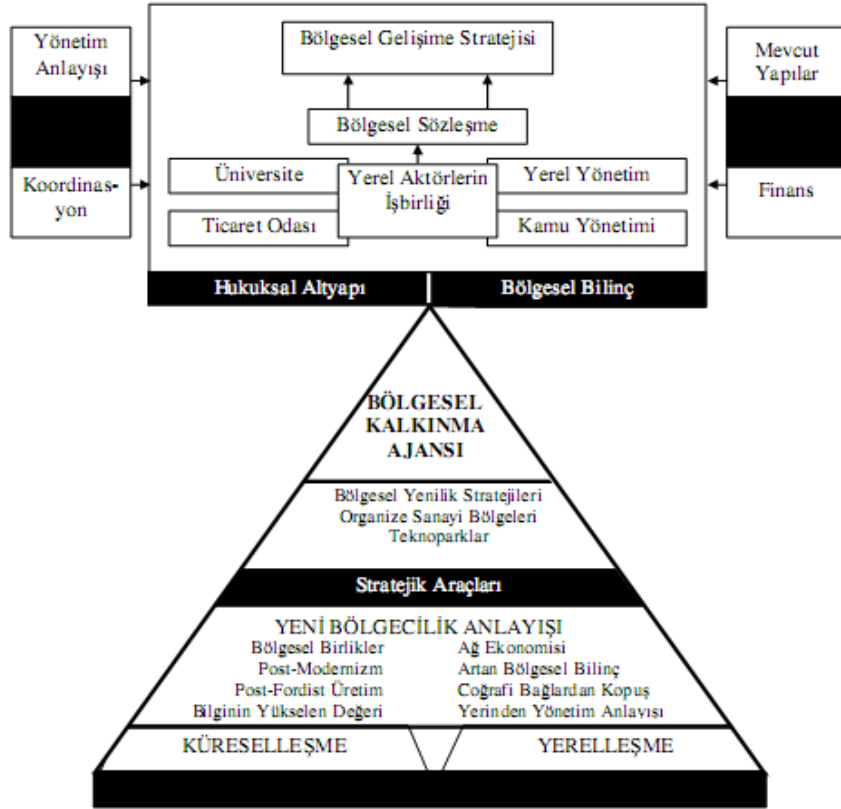
BKA sisteminde, bölgesel kalkınma anlayışının ulusal-merkezi anlayıştan sıyrılıp esnek yönetim anlayışı ile yeniden ele alınması gerektiği ifade edilmektedir. Bölgesel kalkınma politikaları olarak merkezi idarenin öncü olduğu yukarıdan aşağıya anlayış yerine bölgesel-yerel aktörlerin öncü olduğu aşağıdan yukarıya bir anlayış benimsenmektedir. Yani ajanslar bölge kalkınma anlayışının değişen içeriğine ilişkin izlenen politikaların bir aracı konumundadır. Çünkü 1950’li ve 1960’lı yıllarda merkezi hükümetin öncü olduğu bir idari yapıda varlık gösteren ve sınırları belli bir bölgenin, sosyo-ekonomik koşullarını geliştirme amacıyla kurulan kalkınma birimleri, özellikle 1990’lı yıllardan sonra özel sektörün ve yerel aktörlerin bölgesel kalkınma konusunda karar verme sürecine etkin katılımını, daha doğrusu karar süreçlerinde doğrudan yer almalarını sağlayan kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

BKA’lar, bölgesel kalkınma uygulamalarına ilişkin kararların ve politikaların katılımcı bir yapı içerisinde bölgede yaşayanlar (özellikle kilit aktör ve paydaşlar) tarafından alındığı ve uygulandığı yerinden yönetim ve bölgesel strateji tasarım kurumlarıdır. Bu bağlamda BKA, eskiden sadece devletin üstlendiği kalkınma misyonunun toplumun farklı kesimleri tarafından paylaşılmasını sağlamaktadır. BKA’lar, sektörel veya genel çaplı kalkınma problemlerini tanımlayan, bu problemlerin çözümüne yönelik stratejiler geliştiren ve pratik sonuçlara ulaşma amacıyla çözüm üretebilecek plan ve projeleri destekleyen koordinatör, katalizör yapılarıdır. Söz konusu ajanslar kuruluş şekli, işlevleri ve yapıları itibarıyla farklar göstermesine rağmen ortak paydaları; kalkınma odaklı olmaları, belirli bir coğrafi bölgenin gelişmesini gözetmeleri ve bu bölgenin içsel potansiyelini harekete geçirmeleridir.

¹²¹F. Ünsal, “Avrupa Birliği ‘ne Katılma Sürecinde Bölgeselleşme ve Bölge Planlamada Yenilikçi Araçlar’”, 10. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 17-18 Ekim 2002, s. 61-68.

Farklı ülkelerde kurulmuş olan bölgesel kalkınma ajanslarının esas varlık nedenleri; bölgesel stratejilerin uygulanması, yerel ve bölgesel girişimciliği destekleme, alt yapı hizmetlerinin sunulmasına yardımcı olma ve özel sektörün yakın geleceği için yerel-bölgesel çözümler araştırmak ve bölgesel talepleri karşılayacak yeni ürün ve hizmet üretimi için finansal garantiler ve çözümler aramak şeklinde özetlenmektedir¹²².

Şekil 2: Bölgesel Kalkınma Ajansı Kavramsal Yapısı



Kaynak: Fatma Özmen Çetinkaya, “Yeni Bölgecilik Anlayışı ve Kalkınma Ajansları: Küreselleşme Sürecinde Dünya’da ve Türkiye’de Yeni Bölgecilik Anlayışı ve Kalkınma Ajansı Uygulamaları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2004, s.3

¹²² A.G. Demirci, Sosyal Bilimler Kongresi Bildirisi, Aralık 2003, s.1

Yukarıdaki şekilde de görüldüğü üzere Bölgesel Kalkınma Ajans'ları (BKA) genel olarak benzer adımları takip etmektedir. Bu adımları aşağıdaki gibi maddeler halinde sıralayabiliriz,¹²³

1. BKA Kuruluş, İşleyiş ve Yetkilerine İlişkin Hukuksal Düzenlemelerin Yapılması
2. BKA Kuruluş Kararının Alınması,
3. Kararın Merkezi/Yerel Hükümet Tarafından Kabulü ve Yayımlı
4. Bölge Meclisinin Oluşturulması
5. Yönetim Kurulunun Belirlenmesi
6. İdari Yapının Oluşturulması
7. Faaliyete Geçiş

Bölgesel Kalkınma Ajans'ları genel bir sınıflandırmaya tabi tutulabilirler. Bu anlamda dünyanın değişik ülkelerinde farklı bölgelerde kurulmuş olan farklı tipte Bölgesel Kalkınma Ajansları bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:¹²⁴

□ **Devlet tarafından yaratılan Bölgesel Kalkınma Ajansları:** İrlanda – Shannon Development.

¹²³İngiltere Bölgesel Kalkınma Ajansı kanunu için Bkz. Regional Development Agencies Act, <<http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980045.htm>>; ROBERTS, Peter -Paul BENNEWORTH, "Pathways to The Future? An Initial Assesment of RDA strategies And Their Contribution to Integrated Regional Development", Local Economy, Vol. 16, No. 16, (2001), s. 143-146; SYRETT, Stephan-Carlos Nunes SILVA, "Regional Deveopment Agencies in Portugal: Recent Development And Future Challenges", Regional Studies, Vol.35, Issue 2, (2001), s. 175-176 Aktaran: Fatma Özmen, "AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:13, Sayı:3, 2008, s.332

¹²⁴Burcu Uğuş, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Mart 2006, Sayı:49, <http://www.eakademi.org/incele.asp?konu>, (22.10.2010)

□ **Sadece BKA oluşturmak için çıkarılmış yasalarla yaratılan Bölgesel Kalkınma Ajansları:** İngiltere’deki 9 adet Bölgesel Kalkınma Ajansı.

□ **Bölgeselleşme bağlamında yaratılan Bölgesel Kalkınma Ajansları:** İspanya, Fransa, Almanya.

□ **Yerel ortaklıklar altında yaratılan Bölgesel Kalkınma Ajansları (Ticaret Odaları, İşçi Birlikleri vb.):** İtalya ve Portekiz.

□ **Devlet yönetiminden ayrılarak kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları:** Fransa.

□ **Doğrudan Dış Yatırımı çekmek üzere ihtisaslaşmış Bölgesel Kalkınma Ajansları:** Stuttgart Bölgesel Kalkınma Ajansı.

Aşağıdaki tabloda Avrupa’daki bölgesel kalkınma ajanslarının 1999 yılına göre yasal yapısı yer almaktadır:

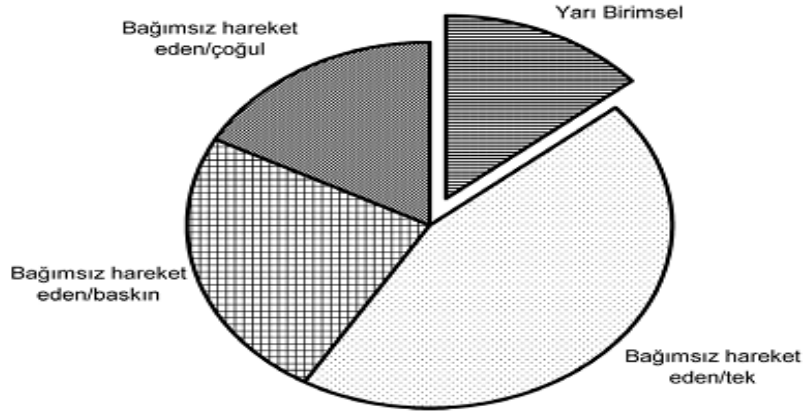
Tablo 13: Avrupa’daki Bölgesel Kalkınma Ajans’larının Yasal Yapısı 1999

Ülkeler	BKA yasal statüleri
Almanya	Yarı özerk kamu şirketleri
İspanya	Özel hukuka tabi kamu kuruluşları
Fransa	Karma ekonomi şirketleri
Belçika	Belediyelerarası ajanslar
Romanya, Danimarka	Vakıflar
Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya, Polonya	Kamu-özel sektör şirketleri
İsveç	Limited şirket
Hollanda, İtalya, İrlanda, Portekiz	Kamu limited şirketleri
İngiltere	Bakanlık dışı kamu kurumu (quango)/özerk örgüt
Litvanya	Kar amacı gütmeyen kuruluşlar
Yunanistan	Belediye girişimi

Kaynak: Pınar ÖZEN, “Bölge Kalkınma Ajansları”, Mayıs 2005, [http://www.sabek.com.tr/SUNU/bolge Kalkınma Ajansla pdf](http://www.sabek.com.tr/SUNU/bolge%20Kalkinma%20Ajansla%20pdf), (18.09.2010).

Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın yapısının devletten bağımsız olması gerektiği, hedeflerinin geniş olması gerektiği (bölgesel rekabet, bölgesel gelişme, bölgeye yatırım girişinin artması gibi), çoklu araçların kullanılabilceği (çevresel iyileşme, sanayi altyapısı, danışmanlık gibi) vurgulanmaktadır. Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın merkezi, yerel ve bölgesel yönetimlerden bağımsız çalışarak, faaliyette bulunduğu bölgenin potansiyelini harekete geçirip sosyal, kültürel, ekonomik vb. alanlarda kalkınmanın sağlanmasına yönelik bölgeye has politikaları geliştirmekle görevli olduğu anlaşılmaktadır.¹²⁵ Kısaca ifade etmek gerekirse, Bölgesel Kalkınma Ajansları bölgenin potansiyelini belirler, yatırımcıları bölgeye çekme yoluyla bölgenin küreselleşme sürecine bağlanmasını ve bu yolla bölgelerarasındaki rekabeti, bölgesel ve içsel büyümeyi ön planda tutmayı hedeflemektedir.

Şekil 3: Bölgesel Kalkınma Ajans'larının Bürokratik Özerkliği



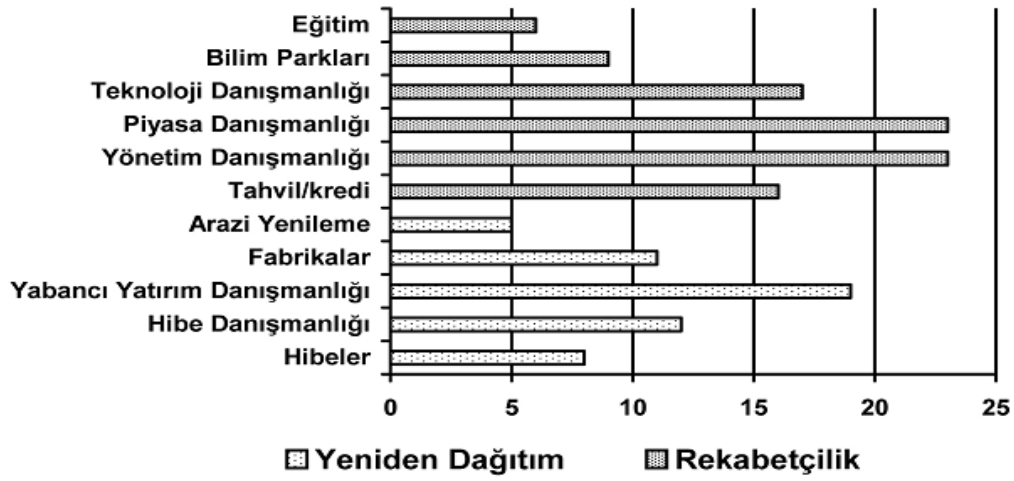
Kaynak: Henrik Halkier, “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim: Avrupa Perspektifi”, s.20
http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum1/1_1_halkierTR.pdf,
(23.09.2010)

Şekil 3’de görüldüğü gibi, organizasyon bakış açısıyla araştırılan kalkınma yapılarının %80’inin bağımsız şekilde hareket ederek Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ideal olan beklentilerini karşıladıkları görülmektedir.

¹²⁵Yunus Emre Özer, “Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, Review of Social, Economic & Business Studies, Vol.9/10, s.395-396

Bununla birlikte kurumların büyük kısmının önemli derecede veya kısmen tek bir ekonomik ve politik destekçiye bağılılığı sonucu ortaya çıkmış ve bu sebeple de yasal olarak bağımsız olan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının faaliyetleri potansiyel politik müdahaleye açık hale gelmiştir.¹²⁶

Şekil 4: Bölgesel Kalkınma Ajans'larının Stratejileri ve Politikaları



Kaynak: Halkier, s.20

Şekil 4’de görüldüğü gibi, en yaygın görülen faaliyet danışmanlık servisleridir. Bunlar Piyasa Danışmanlığı ve Yönetim Danışmanlığı’dır. Bunların aksine üçüncü en yaygın danışmanlık servisi, Yabancı Yatırım Danışmanlığı’dır. Yerli yatırımın cazipliği yabancı yatırıma göre, bölgesel kalkınma ile ilgili farklı bir perspektif gerekliliğini ortaya koymakta olduğundan araştırılan kurumların faaliyet çeşitliliği de artmaktadır. Diğer faaliyetler sırasıyla; Teknoloji Danışmanlığı, Tahvil/kredi, Hibe Danışmanlığı, Fabrikalar, Bilim Parkları, Hibeler, Eğitim ve Arazi Yenileme şeklindedir.

¹²⁶Henrik Halkier, “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim: Avrupa Perspektifi”,http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum1/1_1_halkierTR.pdf, (23.09.2010)

4.5. Türkiye’de Bölgesel Kalkınma

Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklarının tarihi derinlikleri olmasına karşın sanayileşme sürecine girilmesi ile birlikte farkın belirginleştiği ve bu dönemden itibaren bölgesel dengesizlikleri azaltıcı politikaların uygulandığı görülmektedir. Planlı dönemin başlamasıyla eş zamanlı oluşan bu derinleşmiş farklılıkların giderilmesine yönelik çalışmalar, yapılan plan ve programlarda öncelikli hedefler arasında yer almıştır. Ekonomik büyümeyi ve kalkınmayı hedeflere uygun bir şekilde gerçekleştirmek birincil amaç olmakla birlikte, yaratılan refahın kişiler ve bölgelerarası dengesizliği azaltmak amacıyla dağılımını gerçekleştirmekte temel amaçlardan bir diğeridir.

Bu amaçlara ulaşabilmek amacıyla, başlangıçta o yılların popüler bölgesel kalkınma stratejisi olan büyüme kutupları modelinin politika önerileri ve bölgesel kalkınma politika araçlarının kullanıldığı görülmektedir. Bu politikalar bağlamında, çarpan etkisi yüksek olan sektörlerin desteklendiği, kümelenme ve yığılma ekonomilerinden kaynaklanan dışsallıklardan faydalanabilmek amacıyla; organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi sitelerinin kurulduğu ve altyapı yatırımlarına ağırlık verildiği görülmektedir.

Bölgesel gelişmeye ilişkin olarak Dünya ekonomisinde 1970’li yıllarda, yerelleşme eğilimleri artmış, kentsel ekonomiler olgusu başlamıştır. Dünya ekonomisinde yaşanan bu değişimlere paralel olarak Türkiye’de de 1980 sonrasında ekonomik faaliyetlerin coğrafi dağılımında önemli değişimler yaşanmıştır. Bu bağlamda, sanayinin mekansal dağılımına ilişkin olarak öncelikle geleneksel sanayi merkezlerinden, çevre illere doğru bir yayılma ve merkez illerde hizmet sektörünün yükselişi dikkat çekmektedir. Mekansal dağılımda görülen en önemli değişim ise bazı illerin yerel kaynaklara dayalı olarak ve belirli sektörlerde uzmanlaşarak yeni yerel sanayi odaklarının ortaya çıkmasıdır.

Ancak bu dönüşüm bölgeler arasındaki dengesizliği giderememiştir. 1990’lı yılların sonuna gelindiğinde Türkiye’de hala etkin bir bölgesel kalkınma politikası gereksiniminin devam ettiği görülmektedir. 1999 Helsinki Zirvesinde Türkiye’nin AB’ye tam üyeliğinin tescil edilmesi bu konudaki çözüm arayışlarına farklı bir boyut kazandırmış ve Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde Türkiye’de bölgesel gelişmeyi gerçekleştirmek, AB’nin üye devletlere kullandığı teşvik fonlarından yararlanmak için kalkınma ajanslarının

kurulması gündeme gelmiştir. AB komisyonunun hazırlamış olduğu “Katılım Ortaklığı Belgesinde” orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında BKA’ların yer almasıyla (sonra 14 Nisan 2003 tarihinde kabul edilen katılım ortaklığı belgesinde kısa vadeli hedefler arasında yer almıştır) yasal olarak düzenleme süreci başlamıştır.

4.5.1. Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu

1980 sonrası dönemde küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme dinamikleri ile Türk kamu yönetimini yeniden biçimlendirmeye çalışan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yönetişim yaklaşımlarının bir sonucu olarak Bölge Kalkınma Ajansları Türkiye’nin gündemine girmiştir. AB, Dünya Bankası, IMF gibi dış çevreler tarafından savunulan ve iç çevrelerce de bir ölçüde kabul edilen, küresel ortamda rekabet edebilmenin ve ülke düzeyinde gelişmenin yayılmasının en önemli aracı bölgesel kalkınmadır. Uzun yıllar bu amaçla kamu yatırımları gerçekleştirilmiş. Ancak örgütlenmenin ve koordinasyonun zayıf olmasından dolayı istenen başarı sağlanamamıştır.

Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansı anlamındaki ilk çalışmalar 1990’lı yıllarda başlamış ve yerel girişimlerle oluşturulan ve finansmanlarının büyük bir bölümünü uluslararası fonlar aracılığıyla sağlayan kalkınma ajansı niteliğinde çeşitli yapılar bu yıllarda faaliyet göstermeye başlamıştır. GAP projesi için kurulan, Güney Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, bunu haricinde Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı, Mersin Kalkınma Ajansı ve Doğu Anadolu Projesi Ekonomik Kalkınma Ajansı bu yapılara örnek olarak verilebilir. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması ile bu birimlerin görevleri yeni kurulan ajanslara devredilmiştir.¹²⁷

Ancak yereldeki yenilikçilik girişimcilik ve üretkenliğin ortaya çıkarılarak yerelin kalkınma sürecine dahil edilmesi, özel sektör, sivil toplum ve kamu yönetiminin işbirliğinde bölgesel kalkınmanın sağlanması için ‘kamu kaynaklarıyla finanse edilecek ve merkezden denetlenebilecek kalkınma ajansları’ kurma fikri, öncelikle AB’ye katılım sürecinde gündeme gelmiştir. Helsinki Zirvesi ve Katılım Ortaklığı Belgesinde bölge kalkınma ajanslarının kurulması konusunun yer almasının ardından, 58. Hükümet

¹²⁷Metin Berber, Ebru Çelepçi, “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu- 13-14 Ekim 2005, s. 149-150, www.metinberber.ktu.edu.tr/linler/kajans.pdf (22.10.2010)

tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulan, 59. Hükümet tarafından da aynen benimsenen Acil Eylem Planında, yerel yönetimler başlığı altında gerçekleştirilmesi öngörülen kurumsal düzenlemeler arasında BKA'larının kuruluşuna da yer verilmiştir.

Bu kapsamda ilk olarak, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla Avrupa Birliği'nin bölgesel düzeyde uyguladığı müktesebata uyum çerçevesinde Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı koordinasyonu ile İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması(İBBS) yapılmıştır. Bu sınıflama sonucunda; Düzey 1 olarak 12, Düzey 2 olarak 26 ve Düzey 3 olarak da 81 (il) İstatistiki Bölge Birimi tanımlanmış olup, Bakanlar Kurulu'nun 2002/4720 sayılı kararı 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır (DPT, 2002).

Kalkınma ajanslarının kuruluşu konusu ise başlangıçta KYTK kapsamında ele alınmış ancak bu yasanın çıkarılmamasının ardından müstakil bir yasa düzenlenmiş ve 19.01.2005 tarihinde Meclis Genel Kurulu'na sevk edilen 5449 Sayılı, "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun", 08.02.2006 tarih ve 26074 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yasanın yayınlanmasının ardından, 6 Temmuz 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı" ile Türkiye'nin ilk kalkınma ajansları olarak, Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova ve İzmir ilini kapsayan İzmir Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

Ancak, Anayasa Mahkemesinde Kanun, Danıştay'da da Çalışma Yönetmeliği ve Kuruluş Kararnameleri aleyhine açılan davalar ve yürütmeyi durdurma kararları nedeniyle kurulmuş bulunan Ajanslar faaliyetlerini yaklaşık bir yıl süreyle durdurmak zorunda kalmışlardır. Anayasa Mahkemesinin Kanun hakkındaki kararının olumlu olması sonucunda kurulmuş bulunan İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları Mart 2008'de yeniden faaliyetlerine başlamış ve yeni ajansların kurulmasının önünde herhangi bir hukuki engel kalmamıştır.

4.5.1-a) Genel Gerekçe

Tasarının genel gerekçesi, “dengeli bölgesel gelişme” amacına dönük politikalar geliştirilmesi gerekliliğine yapılan vurgu ile başlamaktadır. Günümüzde, “ulusal kalkınmanın bölgeler arasında dengeli bir işbölümü ile gerçekleştirilmesinin” ve “kalkınmanın sağlayacağı ekonomik ve toplumsal refahın bölgeler arasında dengeli dağılımının” “sosyal devlet” ilkesi açısından taşıdığı öneme dikkat çekilen tasarıda, bunun hem “sosyal adalet”in hem de “ekonomik ve sosyal uyumun ve toplumsal istikrarın sağlanmasının” vazgeçilmez bir boyutu olduğu belirtilmektedir. Tasarı, bu çerçevede, “bölge planlaması”nı sosyal devlet amacına ulaşmakta vazgeçilmez bir araç olarak görmektedir. Tasarının bölge planlamasına yüklediği işlevler de, “bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması”, “geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi”, “metropollere büyük yük getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamığa kavuşturulması” ve “plansız kentleşme nedeniyle oluşan sorunların çözüme kavuşturulması” olarak sayılmaktadır. Bölge planlamasının amaçları ve işlevleri konusunda bu varsayımlardan hareket edilirken, bölgesel kalkınma ajansları da bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasını sağlama amacı çerçevesinde gerekçelendirilmektedir.

Tasarının genel gerekçesinde, küreselleşme sürecinin bölgesel gelişme anlayışında yarattığı değişimler ortaya konurken, temelde, küreselleşme sürecinin bütün toplumlara ve yerel-bölgesel ekonomilere tehditler yöneltmesi yanı sıra, bazı fırsatlar da sunduğu saptamasından hareket edilmektedir. Küreselleşme sürecinin tehditlerine karşı koyabilmek ve sunduğu fırsatlardan azami faydayı elde edilebilmek için, bu sürecin iyi yorumlanması ve buna uygun politikalar geliştirilmesi gerekliliğini vurgulayan tasarı, “küreselleşme”ye ilişkin kavrayışını asıl olarak post-fordizm kuramına dayandırmaktadır. Küreselleşme sürecinin dünya ve ülke ekonomisinde rekabeti arttırdığına dikkat çekilen tasarıda, bu rekabet ortamına uyum sağlanması ve rekabet gücünün artırılması amacı doğrultusunda politikalar geliştirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.

Tasarının küreselleşme sürecine ilişkin bir diğer temel varsayımı ise, ülkeler arası rekabetin yerini artık kentler ve bölgeler arası rekabete bıraktığı, dolayısıyla, rekabet gücünü arttırmaya yönelik politikaların “ulusal” ölçek yerine, “yerel” ve “bölgesel” ölçekler temelinde geliştirilmesi gerektiğidir. Küresel rekabet sürecininin yerel ve bölgesel

uzmanlaşma sürecini hızlandırdığı varsayımından hareket edilen tasarıda, yerel ve bölgesel ölçekte rekabet gücünün artırılması hedefi de, “belirli sektörlerde uzmanlaşma”, “küresel piyasalara entegre olma” ve “değişime hızla uyum sağlama yeteneği kazanma” özellikleriyle temellendirilmektedir. Tasarı bunun için, değişime uyum yeteneği açısından önemli avantajları bulunduğunu ileri sürdüğü KOBİ’leri bu sürecin itici gücü saymakta, kalkınma stratejisini de KOBİ’ler üzerine bina etmektedir. Buna göre, yerel girişimciliğe ve KOBİ’lere dayalı bir kalkınma modeli uygulayarak yerel potansiyellerin harekete geçirilmesi ve dünya ekonomisinde karşılıklı üstünlük elde edilmesi, günümüzün rekabetçi ortamına uyum açısından vazgeçilmez özelliklerdir. Bunun için de, yerel kurumların ortak hedefler doğrultusunda organize olması, çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik yeni kurumsal yapılar oluşturulması gerekmektedir. Tasarıya göre, bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşu, bu amaçları gerçekleştirme hedefi doğrultusunda gündeme gelmektedir.

Tasarının dayandığı bölgesel kalkınma anlayışının ikinci ayağı da, yabancı sermayenin çekilmesi ve yabancı yatırımlarının artırılması hedefi doğrultusunda kurgulanmaktadır. Kalkınma için yabancı sermaye yatırımlarına bel bağlayan bu anlayış, tasarıda, ajanslara, yerel/bölgesel yatırım potansiyellerini örgütleyerek yatırımcılara seçenek sunma görevi yüklenmesiyle açıkça ortaya çıkmaktadır. Tasarının bu anlayışı az gelişmiş bölgeler söz konusu olduğunda da değişmemektedir. “Az gelişmiş bölgelerin gelişmiş bölgeler tarafından sübvansede edildiği”, “bu bölgelerin az gelişmişliğinde girişimcilik ruhunun ve kültürünün gelişmemiş olmasının etkili olduğu” gibi saptamalardan hareket eden tasarıya göre, az gelişmiş bölgelerin kalkınmasını sağlamak da girişimcilik potansiyelini harekete geçirmekten geçmektedir. Bunun için, yerel kurumların organize olması ve kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi gerektiği belirtilirken, bölgeler arası gelişmişlik farklarının dengelenmesinin ve az gelişmiş bölgelerin gelişmiş bölgelerin kaynaklarına olan bağımlılığının azaltılmasının da bu yolla sağlanacağı ileri sürülmektedir.

Tasarının buraya kadar sergilenen bölgesel kalkınma anlayışı, asıl olarak, “bölgesel/yerel kalkınmanın yerel girişime dayanması” anlayışı çerçevesinde temellendirilmektedir. Bu anlayış, merkezi devletin gerek ulusal kalkınma gerekse yerel/bölgesel kalkınma amacı çerçevesinde girişimlerde ve etkin müdahalelerde bulunmasını gündemden düşürmekte, devlete yüklenen görevler “düzenleyicilik”,

“organizasyon”, “katalizörlük” gibi nitelgelerle tanımlanmakta; yerel/bölgesel gelişme için de daha çok piyasa mekanizmasına bel bağlanmaktadır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları Kanun Tasarısının buraya kadar ele alınan kalkınma anlayışı, ajansların işlevlerini de belirlemektedir. Tasarının genel gerekçesinde bölge kalkınma ajanslarına yüklenen temel işlev, “düzenleyici devlet” anlayışına uygun olarak, doğrudan uygulama yapmak yerine, yerel/bölgesel ölçekte “destekleyici”, “koordine edici” işlevler üstlenmek olmaktadır. Bu çerçevede, ajanslar, yerel kaynakların harekete geçirilmesi ve yerel/bölgesel kalkınma çabalarının etkisinin artırılması amacı doğrultusunda, yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturacak, bunlar arasında “koordinatör”, “organizatör” ve “katalizör” işlevi görecektir. Tasarı, bu doğrultuda, ajanslara, “yerel potansiyellerin harekete geçirilmesi”, “bölgelerin/yerelliklerin yatırım potansiyellerinin ortaya çıkarılması”, “bölgeye/yerele yatırım çekilmesi”, “yerel girişimcilerin ve KOBİ’lerin desteklenmesi”, “yerelin rekabet gücünün artırılması”, “devlet yardımlarının uygulanması” ve “altyapı ve çevre projelerinin gerçekleştirilmesi” görevlerini vermektedir. Ajanslar, bunun için, bölge plan-programları hazırlayacak, projeler geliştirecek, mevcut proje ve yatırımları destekleyecek, bu çalışmalara katkı yapmak üzere de araştırma ve geliştirme, eğitim ve tanıtım faaliyetleri gerçekleştirecektir.

Tasarı, ajanslara, yerel yönetim reformu kapsamında da önemli işlevler yüklemektedir. Yerel yönetim reformunun yerel yönetimlere çok önemli oranda kaynak ve yetki devri gerçekleştirmeyi öngördüğüne dikkat çekilen tasarıda, bu devirlerin olumlu etkilerinin görülebilmesi için, başta yerel yönetimler olmak üzere bütün yerel aktörlerin teknik kapasitesinin desteklenmesi gerektiği belirtilmekte, bu işlevi de ajansların göreceği kaydedilmektedir.

4.5.1-b) Yasanın İçeriği

Kanun’a göre, Kalkınma Ajansları; sürdürülebilir bölgesel gelişmeyi gerçekleştirmek için kaynakların yerinde ve etkin kullanımı sağlamak için kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplumun işbirliği yapmasını sağlayacak bir mekanizma şeklinde

tanımlanır ve bu mekanizma bir yandan tüzel kişiliğe haiz ve kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuka tabidir (Madde 1).¹²⁸

Tanımdan hareketle temel görevinin de; bölgedeki kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek ve bölgedeki tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlamak olduğu sonucuna ulaşılabilmektedir.¹²⁹

Bunun dışında; Ajansların, izleme, mali ve teknik yardım sağlama, bölgenin tanıtımının yapılması ve yatırım potansiyeli için gerekli araştırmaları yapma ve idari ofisler aracılığıyla gerekli izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden görülmesi yoluyla yatırımcılara destek verilme görevleri mevcuttur. Yani Ajanslar kalkınma planlarının uygulayıcısı değil, Devlet Planlama Teşkilatı'nın nihai kararı vereceği bölgesel kalkınma programlarına enformasyon sağlamak ve programların uygulanması sırasında 'izleme' yapmak ve programın aksayan yönlerini merkeze bildirmekle sorumlu aracı bir kurumdur. Bunun yanı sıra Bölgesel Kalkınma Ajans'larının dikkat çeken en önemli görevleri, aracılığıyla yatırımcıya sıkıntı veren bürokratik işlemleri kolaylaştırmaları ve bölge tanıtımını üstlenmeleridir.¹³⁰

Kalkınma ajanslarının kanunda tarif edilen teşkilat yapısı Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofislerinden oluşmaktadır.¹³¹

Kalkınma Kurulu; bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek üzere, illerin dengeli temsilini sağlayacak şekilde en fazla 100 üyeden oluşan ve ajansı yönlendirecek olan kuruldur. Senede en az 2 defa toplanacak kurulun görevleri, Yönetim Kurulu'nda bulunacak özel kesim ve sivil toplum kuruluş temsilcilerini belirlemek, yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını değerlendirmek, Yönetim Kurulu'na tavsiyelerde bulunmak, toplantı sonuçlarını bildiri olarak yayınlamak ve DPT'ye raporlamaktır.

¹²⁸“Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı”, www.yayed.org/resimler/ekler/129_ek.doc, (22.09.2010)

¹²⁹“Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı”, www.yayed.org/resimler/ekler/129_ek.doc, (22.09.2010)

¹³⁰ Özen, a.g.e. s.25

¹³¹ “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun ‘’ <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/5449SayiliKanun.pdf>, (22. 09. 2010)

Yönetim Kurulu; ajansın karar organıdır ve tek ilden oluşan bölgelerde Vali, Büyükşehir Belediye Başkanı, İl Genel Meclisi Başkanı, Sanayi Odası Başkanı, Ticaret Odası Başkanı ile Kalkınma Kurulu tarafından özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarından seçilen 3 temsilciden oluşmaktadır. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde Yönetim Kurulu il Valileri, Büyükşehir Belediye Başkanları veya büyükşehir olmayan yerlerde İl Merkez Belediye Başkanları, İl Genel Meclisi Başkanları ve her ilden bir kişi olmak koşuluyla Ticaret ve Sanayi Odası Başkanları'ndan oluşmaktadır. Yönetim Kurulu'nun başkanlığını tek ilden oluşan bölgelerde Vali, çok ilden oluşan bölgelerde ise ilk sene merkez kurulduğu ilin Valisi olmak üzere takip eden yıllarda alfabetik sıraya göre ve birer yıl dönüşümle diğer illerin valileri üstlenmektedir. Ayda en az 1 defa toplanacak olan Kurul'un görevleri; bütçeyi onaylamak ve DPT'ye göndermek, yıllık çalışma programını kabul etmek ve DPT'ye bildirmek, hizmet alımına karar vermek, Genel Sekreterlik tarafından sunulan programları ve yardımları onaylamak, bağış ve hibeleri kabul etmek, personelin işe alımına veya işine son verilmesine karar vermek, Genel Sekreteri ve yetkilerini belirlemektir. Ayrıca Yönetim Kurulu gerekli gördüğü hallerde sınırlarını açıkça belirtmek koşuluyla, bu yetkilerinin bir kısmını Genel Sekreter'e devredebilir.

Genel Sekreterlik ise ajansların icra organıdır. Genel Sekreter, Yönetim Kurulu'na karşı sorumludur ve Genel Sekreterlik ile Yatırım Destek Ofisleri'nin en üst amiri konumundadır. Genel Sekreter'in görevleri; Yönetim Kurulu kararlarını uygulamak, bütçeyi hazırlamak ve sunmak, ajansın gelirlerini toplamak ve harcamalarını yapmak, bölgede kapasite geliştirici faaliyetlerde bulunmak, Yönetim Kurulu'na mali destek önerilerinde bulunmak, desteklenen projeleri izlemek, denetlemek ve raporlamak, diğer ajanslarla işbirliğini geliştirmek, yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına destek vermek, yurtiçi veya yurtdışı temaslarda bulunmak ve Yönetim Kurulu'nun devrettiği yetkileri kullanmaktır.

Yatırım Destek Ofisleri, bölge illerinde Yönetim Kurulu kararı ile kurulan, biri koordinatör olmak üzere en fazla 5 uzmandan oluşan, Genel Sekreterlik'e bağlı ve tamamen ücretsiz hizmet veren yerel birimlerdir. Yatırım Destek Ofisleri'nin görevleri; yatırımcıların ruhsat ve izin işlerini takip etmek, yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek, başvurular hakkında ön inceleme yapmak ve tüm bu faaliyetlerini Valilik ve Genel Sekreterliğe bildirmektir.

Ajansların gelir kaynaklarına bakıldığında, ağırlıklı olarak çeşitli kurumların gelirlerinden aktarılacak oransal paylar ve hibe yardımlar öne çıkmaktadır. Bu kaynaklardan en önemlisi, ajansların toplam gelirlerinin yarısından fazlasını sağlayacağı öngörülen, genel bütçeden ayrılacak paydır ve her bir ajansa nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre dağıtılacaktır. Diğer bir önemli kaynak ise; bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için cari yıl bütçesinden aktarılacak paydır. Bunlara ek olarak bölgedeki ticaret ve sanayi odalarından, bir önceki yıl için kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %1'i, Avrupa Birliği ve uluslar arası fonlardan sağlanacak kaynaklar, ulusal ve uluslar arası kuruluşların yapacağı bağış ve yardımlar, faaliyet gelirleri ve bir önceki yıldan devreden gelirler ajansların diğer finansman kaynaklarını oluşturmaktadır.¹³²

Aşağıdaki tabloda Türkiye’de kurulan Kalkınma Ajansları’nın tam listesi yer almaktadır.

Tablo 14: Türkiye’de Kurulan Kalkınma Ajansları

TR31: İzmir	TR30: Afyon, Kütahya, Manisa, Uşak
TR62: Adana, Mersin (Çukurova)	TR41: Bilecik, Bursa, Eskişehir
TR10: İstanbul	TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova
TR52: Karaman, Konya	TR51: Ankara
TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	TR61: Antalya, Burdur, Isparta
TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum	TR63: Hatay, Kahramanmaraş
TRB2: Bitlis, Hakkari, Muş, Van	TR71: Aksaray, Kırkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir
TRC1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis	TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat
TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa	TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak
TRC3: Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop
TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ	TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon
TR22: Balıkesir, Çanakkale	TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars
TR33: Aydın, Denizli, Muğla	TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli

Kaynak: T.C. Başbakanlık DPT Resmi Web Sitesi, 2009; <http://www.dpt.gov.tr>

¹³² Yılmaz, S. Ve Diğerleri, “**Kalkınma Birliklerinden Kalkınma Ajanlarına Yönelirken**”, 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 25-26 Ekim 2007, s. 157.

4.5.2. Bölgesel Kalkınma Göstergeleri

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının temel amacı; verdiği hizmetler ile bölgedeki ekonomiyi canlandırmak, bölgenin girişimci potansiyelini geliştirmek, bölge halkının kalkınmaya katılımını ve kalkınmadan yararlanmasını sağlamaktır. Bölgesel kalkınma ajanslarının diğer amaçları şu şekilde sıralanabilmektedir:¹³³

- İstihdamı artırmak,
- Bölgenin rekabet gücünü artırmak,
- İstihdam edilen işgücünün verimliliğini artırmak,
- Sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmak,
- Bölgeye yapılan yatırımları artırmak.

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının yukarıda belirtilen amaçları doğrultusunda üstlendikleri özellikli fonksiyonları ise şunlardır:¹³⁴

- Belirtilen amaçlara ulaşabilmek için bölgesel stratejilerin hazırlanması,
- Bölgesel kalkınma için ayrılan fonları yönetmek,
- Bölgesel arazi kullanım planlarını hazırlamak ve düzenli olarak güncelleştirmek,
- Bölgesel bazdaki belirtilen amaçlar doğrultusunda çalışan diğer resmi ve özel kurumlarla işbirliği yapmak,
- Bölgedeki mesleki eğitime katkıda bulunmak, personel altyapısının geliştirilmesini sağlamak,

¹³³ Mustafa İldırar, “**Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri**”, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2004, s.124

¹³⁴ Serap Kayasü ve Diğerleri, “**Yerel Bölgesel Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları**”, İstanbul Ticaret Odası Yayını, İstanbul 2003, s.9

- Bölgeye yatırımcıları çekebilmek amacıyla bölgenin tanıtım ve reklâmını yapmak,
- Endüstri dışı alanları yetkili kuruluşlarıyla koordinasyonu sağlamak olarak sıralanabilir.

Tüm bu anlatımlardan da anlaşılacağı üzere, Bölgesel Kalkınma Göstergeleri'ni aşağıdaki başlıklar halinde sıralamak mümkündür:

- Kişi başına GSMH oranı
- İşsizlik oranı
- Bölgedeki taşıt sayısı
- Bölgedeki yollar ve uzunlukları
- Bölgedeki sağlık personeli sayısı
- Bölgedeki eğitim imkânları

Bölgesel Kalkınma Göstergeleri çalışmanın araştırma bölümünün anket kısmı içinde sayısal verilerle test edilerek detaylı olarak ele alınacaktır.

4.6. Yerel Yönetimler Reformuna Yerel ve Bölgesel Kalkınma Penceresinden Bir Bakış

Yerel yönetimler, yalnızca merkezi yönetimin yükünü azaltmak ve kentsel altyapı sorunlarını çözmekle görevli siyasal/yönetimsel kurumlar değildirler. Yerel yönetim bir alt sistem olarak görüldüğü zaman, adem-i merkezi/yerinden bir sistemin anayasal bir ilke, sosyal bir öğreti, psikolojik bir ilke ve bununla birlikte ekonomik kalkınma ilkesi olduğu da kabul ediliyor demektir.¹³⁵ Bu anlamda sosyal psikoloji perspektifinden yerel yönetim,

¹³⁵Gerhard W. Wittkaemper, "Neue Handlungsspielraume durch dezentrale Ressourcenverantwortung?", Kommunen in Not-Wege aus der Krise, Schaefer-Poeschel Verlag, Stuttgart 1996, s.53 Aktaran: Çukurçayır, s.38

bireylerin kendi çevrelerini kendilerinin belirledikleri, sosyal, kültürel ve ekonomik yaşamlarını kendilerinin belirlediklerini düşündükleri bir sistemdir.

Yerel yönetimlerin geliştiği ilk dönemlerde yerel yönetim, sosyolojik ve psikolojik dayanışma alanları olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin başarılı olması yerel toplulukların dayanışmasına ve yerel kimliğe sahip çıkmasına da bağlı bulunmaktadır. Yerel alanda ekonomik sektörün güçlenmesi ve yerel kalkınma için etkin bir rol oynaması da, yerel yönetimlerin iyi bir imaj ve altyapı çalışmasına bağlıdır.¹³⁶

Küreselleşme süreci ile birlikte devletin işlevlerinin azaltılarak merkezi yönetimlerin yerini yerel ölçekteki karar mekanizmalarının almasının önerildiği yerelleşme kavramı, ekonomik alanda yerel güçlere ve dinamiklere ağırlık vererek ekonomik etkinliklerin en uygun alanlarda geliştirilmesi şeklindeki uygulamaları gündeme getirmiştir. 20. Yüzyılın sonlarında patlak veren küresel kriz ortamında, düşen büyüme oranları ve yükselen işsizlik oranlarına çözüm olarak sunulan yerelleşme yaklaşımı doğrultusunda yerel yönetimlerin bölgesel anlamdaki politikaların uygulanmasındaki rolü daha da arttırılmıştır. Bölgelerin sahip olduğu özelliklere göre mal ve hizmet üretiminin yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi veya desteklenmesi bölgelerde istihdam oluşturarak gelirin bölgeler arasında dengeli dağılımını sağlayacaktır. Bu durum işçilik faaliyetlerini ve nakliye gibi giderlerde tasarruf oluşturacak üreticinin rekabet gücünü arttıracaktır. Ayrıca ekonomik faaliyetlerin bölgelere yayılması nüfusun bölgeler arasındaki dengeli dağılımına yol açarak düzensiz kentleşme, altyapı yetersizliği, trafik ve çevre kirliliği gibi birçok sorunun doğmasını önleyecektir. Buda yaşam kalitesini ve dolayısıyla refah düzeyini yükseltecektir.

Küreselleşme süreci, bir yandan bütün toplumlara ve yerel/bölgesel ekonomilere tehditler yöneltirken, bir yandan da bu şekilde bazı fırsatlar getirmektedir. Ancak yerel aktörlerin küreselleşmenin tehditlerine karşı koyabilme, fırsatlarını değerlendirebilme yeteneğinin geliştirilmesi, faktörleri iyi teşhis eden, yorumlayabilen ve bunlara uygun politikalar geliştirebilen kurumların varlığını gerektirmektedir. Bu kurumların aynı zamanda bölge ekonomilerinin, yeni ulusal ve yerel rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü alt yapıyı hazırlayabilecek

¹³⁶Wittkaemper , s.58 Aktaran: Çukurçayır, s.38

donanımında ve idari yapıda olması gerekmektedir. Bu ihtiyaç çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik kurumsal yapıların önemini arttırmış; yasal mevzuatın ademi merkezîyetçi oluşumlar, güçlü yerel yönetimler ve özelle kamu arasında oluşturulan birtakım yeni kurumlar çerçevesinde yeniden düzenlenmesi süreci başlamıştır. Bu yeniden düzenlemede temel hareket noktası yerelin etkinlik ve verimliliğini arttırmaktır. Yerelin hareket yeteneğini arttıracak bu yeni yaklaşım gerekçelendirilirken ise yerelin etkinlik ve verimliliği gibi doğrudan üretim ve birikim temelli kavramlar ile yerel unsurların etkin ve verimliliği sağlayacak şekilde sürece müdahalesi anlamında katılım ve demokrasi ifadeleri kullanılıyor. Bu ifadelerin ortak bileşeni ise yerele ilişkin “yönetimin” sürece katılacak olanların söz sahibi olacak şekilde yeniden tanımlanmasıdır.¹³⁷

Günümüzde gelişmiş toplumlara baktığımızda, kalkınmışlığın tek göstergesi olarak genel büyüme oranı ve ortalama gelir düzeyi dikkate alınmamakta, bu gelirin nasıl bir yapıda, hangi kesimlerin katkısıyla üretildiği ve kesimler arasında nasıl dağıldığı da gelişmişlik göstergeleri arasında yer almaktadır. Bunun yanı sıra, büyümenin ve gelişmenin sürdürülebilirliği bu hususları dikkate alan bir yönetim ve üretim yapısının varlığıyla doğru orantılı görülmektedir. Dengeli dağılımı dikkate almayan yönetim anlayışları ve politikalar, sadece sosyal adaletten uzaklaşmakla kalmamakta, aynı zamanda istikrarı temin etmekte de zorlanmakta ve böylelikle de sürdürülebilir bir gelişme performansı yakalayamamaktadırlar.

Ülkemizde sürdürülebilir bir gelişme performansı ve bununla birlikte bölgeler arası gelişmişlik farklarının dengeli bir yapıya kavuşturulması, bölgesel ve yerel kalkınmanın hızlandırılması için, çeşitli dönemlerde, çeşitli projeler uygulanmıştır. Bu alandaki son çalışma yukarıda bahsedildiği şekliyle küreselleşmenin tehditlerine karşı koyabilme, fırsatlarını değerlendirebilme anlayışı çerçevesinde, 21. yüzyılın daha ilk yıllarında gerçekleştirilen kamu yönetimi reformudur. Bu reformlar ile kamu yönetimi yapısı baştan aşağı yerelleşme anlayışı doğrultusunda yerel ve bölgesel ekonomilerin öne çıkarılmasında etkin olan adem-i merkezîyetçi yönetim tarzına göre yeniden şekillendirilmiştir.

¹³⁷ Fuat Ercan, “ Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime,” **Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yerel Dinamikler**, Derleyen;Doç. Dr. F. Aylan Arı, İstanbul:Derin Yayınları, 2006, s.99

Ancak tabii ki kalkınma denildiğinde akla sadece ekonomik kalkınma gelmemelidir. Sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar da kalkınmanın sosyal boyutunu yansıtmaktadır. 1980 sonrası küreselleşmenin etkisi ile birlikte devletin küçültülmesi ve faaliyet alanının daraltılmasına yönelik yerelleşme politikaları sonucu devletin ekonomik ve sosyal hayattan çekilmesi sosyal politikalar açısından önemli sorunları da beraberinde getirmiştir. Sosyal politika alanında uzaklaşan merkezi yönetim günümüzde bu politikaların esaslarını belirlemekte, bu politikaların yürütülmesi ve uygulaması aşamasında ise yerel düzeyde yerel yönetimler önemli roller üstlenmektedirler. Devletin dönüşen işlevleriyle birlikte yerel kalkınmada önemli rolleri ortaya çıkan yerel yönetimlerin yerel sosyal politika konusunda da yeni görevleri ortaya çıkmıştır. Özellikle sosyal belediyeçilik anlayışına uygun olarak kentlerin özelliğine uygun politika üretmek isteyen yerel yönetimlerin, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerin yerine getirilmesinde aktif rol üstlenmeleri gerekmektedir. Bunun yanı sıra halkın refahını arttırmak, özrürlürlere sahip çıkılması, kültür hizmetlerini sosyalleştirme yeni istihdam alanları oluşturmak, yörenin ticaret ve turizmini canlandırmak gibi konularda yerel yönetimlerin etkili olmaya başladığı görülmektedir.

Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen bu sosyal hizmetler ve yardımlar sosyal kalkınmanın önemli bir aracı niteliğindedir. Günümüzde sadece ekonomik büyüme ve gelişme sağlayarak toplumdaki sorunları çözmek mümkün değildir. Bu nedenle yerel yönetimlerin yerel kalkınma odaklı çalışmaları için yerel ekonomik kalkınmaya yönelik çalışmaları yanı sıra yerel sosyal ve kültürel çalışmalarına da bakmak gerekir. Bu nedenle çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde yerel yönetim birimleri ile ilgili yeni yasal düzenlemeler ele alınırken sadece yerel ekonomik kalkınma değil, yerel sosyal ve kültürel kalkınmaya yönelik getirilen yeni düzenlemelere de yer verilecektir.

Türkiye’de yerel yönetimler olarak İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köy İdareleri yerel/bölgesel kalkınmanın sağlanmasında merkezi yönetim ile birlikte rol almaktadır.¹³⁸ Yerel yönetimlerin büyük ölçüde kendi yatırımları ya da ortak yatırımlar yerel/bölgesel kalkınmaya çok önemli katkıları olmaktadır. Bölgenin sahip olduğu sosyal, kültürel, ekonomik ve coğrafi özelliklere göre yatırım yapmak ve yatırımları teşvik etme konusunda

¹³⁸ Zekayi Kaya, “Ulusal, Bölgesel ve Kırsal Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Rolü”, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, **4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-1**. TODAİE Yayınları, Ankara 2009, s.30.

etkin olabilmektedirler. Bu nedenle yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya yönelik katkıları bu üç yerel yönetim birimi başlığında ele alınacak ve son yasal düzenlemelerin bu konuda yarattığı farklılık ortaya konulmaya çalışılacaktır.

4.6.1. Belediyelerin Yerel/Bölgesel Kalkınmaya Etkisi

Kentler bazen bir ülke ekonomisinin belirleyici unsurları olarak bazen doğrudan belediye işlevleriyle ekonomik roller üstlenerek tarih boyunca ekonomik birimler olarak da işlev görmüşlerdir. Kentin kurulacağı yerin özelliklerinin ekonomik yönünden, kent sakinlerinin ekonomik işlevleri paylaşımına; kentsel toprakların ekonomik rolünden, kent yatırımlarını ekonomik yansımalarına kadar çok geniş bir alanda ekonomik yapının kentsel boyutunu görmek mümkündür.

Kent yaşamını düzenlemede rol alan Belediyeler yerel dinamiklere dayalı kalkınma anlayışı çerçevesinde bölgesel gelişme politikası uygulayarak ekonomik gelişme ve sosyal refahı ülke genelinde ki dengeyle uyumlu hale getirirler. Belediyeler yaptıkları yatırımlarla ülke ekonomisinde yatırım ve teknolojik gelişmelere yön veren kuruluşlardır. Ülke ekonomisi içerisinde özellikle Büyükşehir Belediyelerinin gerçekleştirdiği yatırımlar ve oluşturdukları istihdam düzeyleri küçümsenmeyecek büyüklüktedir. Bölgesel gelişmenin hızlandırılması, bölgesel yatırımların merkezi yatırımlarla uyumlu bir hale getirilmesiyle mümkündür. Bunu yaparken mahalli idarelerle, özellikle belediyelerle verimli yatırımların gerçekleştirilmesi için işbirliği ve yardımlaşma içerisinde hareket etmelidir.¹³⁹

Günümüzde, yoğun kentleşme karşısında gelir kaynakları yetersiz hale gelen belediyeler alternatif hizmet türlerine ve gelir kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Türkiye’de merkezi idare geçmişte mahalli idarelere yönelik kanuni düzenlemelerle belediyelere yerel ihtiyaçların karşılaması için sını ve ticari faaliyette bulunma konusunda geniş yetkiler verilmiştir.

Belediyeler görev alanlarına giren hizmet alanlarında şirket kurarak veya mevcut şirketlere iştirak ederek bir iktisadi faaliyette bulunabilmektedir. Ülkemizde özellikle Ankara ve İstanbul gibi büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere belediyelerin sahip

¹³⁹İsmet Titiz, ” **Belediyeler ve Bölgesel Kalkınma**”, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı.16, Nisan 2007, s.10-12

olduğu işletmeler, kentlerin büyümeleri ile orantılı olarak büyümüş ve sadece personel sayıları açısından değil bütçe büyüklüğü ile de ülke ekonomisinde önemli bir yere sahip olmuşlardır.

Büyük ölçüde AB' ye tam üyelik sürecinin yönlendirdiği son reformlar sonucunda yerel yönetimlerin yukarıda bahsedilen konulardaki rolleri daha da artmıştır. Yerel yönetimlerin yerel ve bölgesel sorunları merkezi yönetimden daha iyi bildikleri dolayısıyla merkezi yönetim tarafından belirlenip uygulanan bölgesel kalkınma politikaları yerine yerel aktörlerin daha çok rol aldığı bölgesel kalkınma politikaları geçerli hale gelmiştir. Yerel yönetimler yapacakları doğrudan yaptırımların yanı sıra bölgesel kalkınma ajansları, meslek odaları ve üniversite gibi diğer yerel aktörlerle iş birliği yaparak da yerel ve bölgesel kalkınmayı destekleyebilmektedirler.

Bu anlayış çerçevesinde gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu kapsamında yenilenen Büyükşehir Belediyesi ve Belediye Kanunları ile yerel/bölgesel aktörlerin rolü artırılmıştır. Belediyeler öteden beri, beldenin ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının karşılanması ve gelişimi için her türlü faaliyette bulunabilmektedir. 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu ise Türkiye nüfusunun %75'ini oluşturan kent nüfusuna hizmet eden belediyelere idare sınırlarındaki bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını da sağlayacak görevler vermiş, belediyelerin kentin ekonomik gelişmesine yönelik görev ve sorumluluklarını genişletmiştir. Belediye Kanununun 14. Maddesi belediyelerin kentte ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi ile sorumlu olduklarını belirtmektedir. Kanunda belediyelerin kentin ekonomik ve ticari hayatın gelişimi için belediyelere verilen, ekonomik değeri olan birçok yatırım görevi yer almıştır.¹⁴⁰

Belediyelerin yerel ekonomik kalkınmaya katkısı sadece doğrudan yatırım yaparak ya da şirket kurarak ticaret yapmaları şeklinde değil aynı zaman da yatırımcıları teşvik etmek, desteklemek, yönlendirmek, istihdama yönelik eğitimler programlamak, gelişim için gerekli planlama ve altyapı faaliyetlerini öncelikli olarak değerlendirmek, taraflar arasında iletişim ve organizasyon sağlanmasına katkıda bulunmak şeklinde olabilir. Belediyeler yerel ekonominin geliştirilmesi sırasında merkezi idarenin birçok kurum ve kuruluşuyla ve meslek teşekkülleri ile işbirliği yapabilir.

¹⁴⁰ Z. Kaya, a.g.e. s.31

2000’li yıllarla birlikte metropoliten alan yönetimlerindeki arayışlar ülkemiz açısından da gündeme gelmiş ve 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Yasası ile nüfus ölçeğine göre küçük belediyelerin kapatılması, orta büyüklükteki bazı kentlerle tüm büyükşehir belediyeleri için sınır genişletilmesi uygulamaya konulmuştur. 5393 sayılı yeni Belediye Yasasında ise Belediye olma ön koşulu için gerekli nüfus ölçütü 2000’den 5000’e çıkarılmış, ayrıca hayata geçirilemese de nüfusu 2000’in altına düşen belediyelerin kapatılması için bazı düzenlemeler yapılmıştır. 5747 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediyelerinin sınırlarının genişlemesi sonucunda Büyükşehir Belediyesine katılan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması öngörülmüştür.

2000’li yılların başında uygulamaya koyulan tüm bu değişiklikler ile metropoliten alanlarda yeniden bir ölçeklendirme yapılmış olup bunu sadece yerel yönetimlerin idari yapısında bir takım değişiklikler olarak görmek yanlış olur. Etkinlik ve verimlilik arayışları doğrultusunda metropoliten alan yönetiminin bu şekilde yeniden düzenlenmesinin yerel/bölgesel/ulusal kalkınma bağlamında da bir takım gerekçeleri vardır ve sonuçları da olacaktır. Metropoliten alan çevresindeki geniş yarı kentsel ve kırsal alanlardan oluşan yeni kentsel alanlarda büyükşehir belediyelerinin daha üst ölçekli politika belirleme ve plan yapma yeteneklerinin artırılması, kentlerde yatırım ortamının oluşturulması, kentler arasındaki rekabetin artırılması, küresel sermayenin metropoliten alanlara çekilmesi, üst ölçekteki yerel yönetim birimleri aracılığı ile kentsel hizmetlerin daha az maliyetle istenen şekilde görülmesi, kamu hizmetlerinin görülmesinde özel sektör katılımının artırılması, hizmetlerin finansmanının uluslar arası ölçekte kredi mekanizmalarına açılması gibi gerekçeler bunlardan bazılarıdır. Sonuçta büyükşehir belediyelerinin ölçekleri genişletilirken, ikinci kademe belediyelerle olan ilişkilerinde de büyükşehir yönetimleri lehine düzenlemeler yapılmış, idari kapasiteleri güçlendirilmiş ve hizmet satın alma imkanları ile yetki ve kaynakları artırılmıştır.

1980 sonrası küreselleşmenin bir sonucu olarak devletin dönüşen işlevleriyle birlikte, yerel yönetimlerin yerel sosyal politika konusunda yeni görevleri ortaya çıkmıştır. Türkiye’de de gerek küreselleşme/yerelleşme süreçlerinin etkisi, gerek AB sürecinin etkisiyle hazırlanan ve dünyadaki gelişmelere paralel olarak gerçekleştirilen son yerel yönetim reformuyla, yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki görevleri ve yetkileri

genişletilmiş, yerel yönetimler ekonomik kalkınma başta olmak üzere sosyal politika alanına giren hizmetlerde de temel aktör konumuna gelmişlerdir.¹⁴¹

5393 sayılı Belediye Kanununda sosyal kültürel kalkınmaya ilişkin hizmetlerin gerçekleştirilmesinde katılım odaklılığa yer verilmekte, ‘‘Hemşeri Hukuku’’ başlığı altında, belediyelerin hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapacağı vurgulanmaktadır. Bu çalışmalara üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, STK ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınmaktadır.

Belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapabileceklerini veya yaptırabileceklerini, nüfusu 50.000’i geçen belediyelerin kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açacakları belirtilmektedir. Belediye hizmetlerinin sunumunda özürsüz, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanacağı belirtilerek sosyal politikalara olan duyarlılık dikkati çekmektedir. Yine belediyelerin tüm bu hizmetlerine gönüllü katılım sağlanmasına yönelik programların uygulanacağından da söz edilmektedir.

5216 Sayılı Büyükşehir Kanununda; yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesis kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek, işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, STK’lar ve kamu kuruluşları ile iş birliği yapmaları öngörülmektedir.

Büyükşehir belediyelerine görev olarak verilen büyükşehir bütünlüğünü hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, kütüphane, müze, spor, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak işletmek veya işlettirmek görevleri de halkın sosyo-kültürel kalkınmasına yönelik hizmetlerden sayılabilir. Yine Büyükşehir Belediyelerine, dezavantajlı toplumsal kesimlere yönelik olarak, engelliler için her türlü sosyal ve kültürel

¹⁴¹ Daha geniş bilgi için bkz. Yrd. Doç. Dr. Özcan Sezer ve Yrd. Doç. Dr. Tarık Vural, ‘‘Küreselleşme Yerelleşme Etkileşimi Çerçevesinde Yerel Yönetimlerde Kalkınma Odaklı Yerel Sosyal Politikalar,’’ Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. **Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-2**. TODAİE Yayınları, Ankara 2009, s.799-815.

hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak görevi de verilmiştir.

4.6.2. İl Özel İdarelerinin Yerel/Bölgesel Kalkınmaya Etkisi

Türkiye’de il özel idarelerinin ulusal kalkınmayı gerçekleştirecek önemli bir yerel yönetim birimi olarak şekillenmeye başlaması 19.yy’ın ikinci yarısından sonra olmuştur. Bu tarihten itibaren eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık ve ticari alanda yetki ve sorumluluk sahibi kurumlar olarak varlıklarını günümüze kadar getirmişlerdir. Ancak gerek Cumhuriyet öncesi, gerekse Cumhuriyet sonrasında il özel idareleri sorumlulukları kadar yetki, özerklik ve akçal olanaklara sahip olamayıp varlıkları tartışmaya açılrsa da gelinen noktada özellikle kırsalın kalkınması için elzem kuruluşlar olarak görülmektedir. Kırsalın kalkınmasının öncü gücü olan il özel idareleri tümevarımsal olarak ulusal kalkınma için de kayda değer bir öneme sahiptirler. Bu nedenle yerel ihtiyaçlar, değerler ve kaynaklar çerçevesinde yerel kalkınma stratejileri geliştirilmeli ve bu stratejiler aynı zamanda bölge, ülke ve hatta dünyaya ürün ve hizmet sunan bir yol haritası izlemelidir. Küresel ile yerelin kesişme noktası olan kentler ve yerel topluluklar için birlikte, etkili ve verimli bir yönetim aşağından yukarıya doğru kalkınma ve gelişme modellerinin uygulamaya konulması zorunludur.¹⁴²

İşte gerçekleştirilen son yerel yönetim reformu ile bu anlayış çerçevesinde il özel idareleri yasası yeniden düzenlenmiştir. Yasanın genel mantığında İl Özel İdarelerinin doğrudan ekonomik faaliyette bulunmak yerine ekonomik faaliyetleri destekleyici yatırımlar yapması uygun görülmüş ve bu doğrultuda İl Özel İdaresinin küçük sanayi siteleri ve Organize Sanayi Bölgeleri kurmak, kurulmasına yardımcı olmak, bu konuda belediyelerle ve meslek odalarıyla işbirliği yapması görevleri arasında sayılmıştır. Böylece dünyada yerel/bölgesel dinamiklerin öne çıkmasında etkin kabul edilen kamu-özel sektöre dayalı işbirliği faaliyetinin gerçekleştirilmesinin meşru zemini oluşturulmuştur.¹⁴³

¹⁴² Zeki Eraslan, ‘‘Türkiye’de İl Özel İdareleri ve Kalkınma: Cumhuriyet Öncesi Dönem,’’ Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, **4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-1**. TODAİE Yayınları, Ankara 2009, s.287.

¹⁴³ Z. Kaya, a.g.e, s.31.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idareleri daha işlevsel bir yerel yönetim birimi halini getirilmeye çalışılırken sosyal refah ve sosyal hizmet alanında da İl Özel İdarelerine bazı görevler verilmiştir.¹⁴⁴ İl özel idareleri, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret, kültür, sanat ve turizm, sosyal hizmet ve yardımlar yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları yapım, bakım ve onarımına ilişkin hizmetleri il sınırları içerisinde yapmakla görevlendirilmiştir.

İl Özel İdareleri hizmette halka yakınlık ilkesi gereği, hizmetleri vatandaşlara en yakın yerlerde ve uygun yöntemlerle sunmak durumundadırlar. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemlerin uygulanacağı belirtilerek sosyal devlet ilkesinin yerel düzeydeki yansımaları göze çarpmaktadır. İl Özel İdareleri hizmet sunumu ile ilgili olarak halkın beklentilerine ve isteklerini de kamuoyu araştırmaları ve yoklamaları gerçekleştirerek tespit edebilmektedir. Böylece halkın katılımı ve isteklerine önem verilmektedir. Ayrıca sosyal hizmet ve sosyal yardımların katılıma dayalı olarak iş birliği içerisinde yapılması esasını benimsenmiş ve sosyo-kültürel kalkınmanın sağlanabilmesi açısından çok olumlu olmuştur.

4.6.3. Mahalli İdare Birliklerinin Yerel/Bölgesel Kalkınmaya Etkisi

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uygulanmakta olan devlet eliyle kalkınma modelinden vazgeçilirken, devlet elinde bulunan karar ve yürütme yetkilerinin mahalli idarelere, yarı özerk kamu kuruluşlarına, meslek kuruluşlarına ve STK' lara kaydırılması süreci başlamıştır. İşte bu süreçte, güçlü bir merkezi yönetim yerine, o yerde yaşayanların doğrudan katılımlarını ve yönetimde yer almalarını ön gören çok ortaklı yönetim ve kalkınma modeline geçişte gündeme gelen bir diğer yasal düzenleme mahalli idareler arasındaki işbirliğini desteklemek amacıyla çıkarılan 5355 sayılı MİBK'dur.¹⁴⁵ Hizmetin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi ilkesinden hareketle mahalli idare birliklerinin, yerel halkın yönetime katılması, hizmetleri sahiplenmesi, demokrasinin tüm unsurlarının içselleştirilmesi açısından çok önemli işlevlere sahip oldukları bir gerçektir. Bu önemlerine binaen ilk defa 2005 yılında müstakil bir yasa ile düzenlenmeleri ve bu yasa

¹⁴⁴ Daha geniş bilgi için bkz. Ö. Sezer ve T. Vural, a.g.e, s.799-815.

¹⁴⁵ Daha geniş bilgi için bkz, Mustafa Görün, Mustafa Kara, "Yerelden Ulusala Kalkınmada İşbirliği: Mahalli İdare Birlikleri Çanakkale Uygulaması", Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, **4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-1**. TODAİE Yayınları, Ankara 2009, s.548-565.

sayesinde idari özerkliğe sahip kılınmaları, bir takım mali kaynaklarla desteklenmeleri, halka en yakın olma, hizmeti sahiplenebilme, sorunları yerinde tespit etme ve yerel kalkınmanın sağlanması açısından çok önemlidir. Yasa öncesi dönemde bile KHGB'nin özellikle mülki idare amirlerinin özel gayretleri sonucunda oluşturdukları bütçeler ile gerek köylerde ve gerekse ilçe merkezindeki kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda önemli hizmetler gerçekleştirdikleri bilinmektedir. KHGB kırsal alanda toplum kalkınması çalışmalarında önemli fonksiyonlar üstlenmenin yanı sıra, ödenek yetersizliği ve düzensizliği gibi nedenlerle vatandaş gözünde prestij kaybeden kamu kurum ve kuruluşlarına da kaynak oluşturmuşlardır. Yerel düzeyde belirli ölçekteki ortak hizmetlerin özel ve merkezi düzeydeki tüm aktörlerin bir araya gelerek yürütmesi için geliştirilen MİB, yeni yasa kapsamında elde ettikleri yerel özerklik sayesinde kendilerinden beklenen rolü gerçekleştirme, yerelden-ulusala kalkınmaya katkıda bulunabilme anlamında çok önemli bir konuma gelmiştir.

4.6.4.Yerel Yönetimler Reformunun Mali Boyutunun Yerel/Bölgesel Kalkınmaya Etkisi

Küreselleşme olgusunun yarattığı gelişme sürecinde, emeğin, sermayenin ve hizmetlerin mobilitesi, yerel yönetim hizmet sunumunu da derinden etkileyen bir ortam yaratmıştır. Dünyada yaşayan herkes yaşamını daha nitelikli bir biçimde sürdürülebilir koşullar çerçevesinde geliştirme çabası içerisine girmiştir. Bu tür talepler yerel yönetimleri değişim sürecine ayak uydurma çabaları içerisine girmeye zorlamaktadır. Bu çerçevede dünyada yaşanan hızlı değişim ve buna paralel olarak gelişen toplumsal tercihler yerel yönetimleri yeni hizmet anlayışı çerçevesinde değişime zorlamıştır.

Günümüzde yerelleşme konusundaki teorik tartışmaların ve uygulamaya yönelik tartışmaların odak noktasını yerel hizmet sunumu ve hizmetlerin finansmanında merkezin kaynakların üzerine oturması ve yerel idarelerin bağımsız bir kaynak imkanına kavuşmamış olması oluşturmaktadır. Nitekim her geçen gün yerel düzeydeki kamusal talepler sivil toplum yapıları sivilleşme, yerelleşme olgusu çerçevesinde halka yakın idare biçimleri üzerinde yoğunlaşmakta ve halkın yönetime katılma, sorgulama kültürünün yaygınlaşması şeklinde kendini göstermektedir. Tabiatıyla bu talepler mevcut sistem ve yapıların reforme edilerek toplumsal taleplerin çağdaş toplumsal beklentiler doğrultusunda

geliştirilmesi tartışmalarını da beraberinde getirmektedir. Yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reformlar tek başına belli boyutu olan çabalar değildir. Yerel yönetimlerin hizmet alanlarının belirlenmesi ve bunlara ilişkin normların oluşturulması kadar, söz konusu hizmetlerin finansman boyutunun çözümü hizmet arzının devamlılığı da çok önemlidir.

Türkiye’de de 21. yy’ın ilk birkaç yılında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformunun mali boyutuna baktığımızda, yukarıda bahsedildiği şekilde, yönetimin bütünlüğü ilkesini bozmadan, hizmet etkinlikleri göz önünde bulundurularak, bölgesel gelişmişlik farkları da dikkate alınarak bürokratik etkinliği arttıran ve kaynakların en etkin biçimde kullanıldığı bir yapının hedeflendiğini görebiliriz.¹⁴⁶ Bu kapsamda gerçekleştirilen en önemli değişiklik stratejik planlama anlayışının geliştirilmesidir. Stratejik plan; kamu idarelerince, kalkınma planları, programlar ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonları oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlemiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlanan bir plan olarak ifade edilmektedir. 5018 sayılı yasa ile gerek nüfusu 50.000’i aşan belediyeler, gerekse Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri için stratejik plan, performans programı, bütçe ve faaliyet raporu hazırlama mecburiyeti getirilmiş, böylece bu idarelerin kaynakları etkin kullanması açısından geleceğe yönelik planlama anlayışını, hizmet hedeflerini ortaya koyması temin edilmeye çalışılmıştır.

Yerel yönetimlere yönelik reformlar sonucunda bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin de önemli ölçüde değiştiği görülmektedir. Yapılan değişiklikler sonucunda gerek İl Özel İdareleri, gerekse Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri için bütçelerin kabulüne ilişkin süreç kısaltılmış ayrıca yerel idarelerin bütçe üzerindeki yetkisi artırılmıştır. Bütçenin onaylanması konusunda belediye ve il genel meclislerinin yetkili olması, bütçe sürecinde halk tarafından seçilen temsilcilerin iradelerini arttırmıştır.

¹⁴⁶ Daha geniş bilgi için bkz. Doç. Dr. Mustafa Sakal, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reform Sürecinin Mali Boyutu ve Analizi,” **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri-1**. TODAİE Yayınları, Ankara 2009, s.331-352.

Yine yeni düzenlemeler sonucunda yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar arttırılmıştır. Bu artış, bir yandan yerel yönetimleri mali açıdan güçlendirirken diğer yandan mali tevzin açısından merkezin toplayıp paylaştığı kaynaklarda bölgesel dengesizlikler de dikkate alındığından olumlu bir gelişme olmuştur. Ancak genel olarak bakıldığında yerel yönetimlerin topladığı vergi gelirlerinin toplam gelirleri içerisindeki payı oldukça düşük kalmaktadır. Son düzenlemelerden sonra bile hala merkezi idareden alınan payların toplam gelirler içerisinde % 50 'lere yakın bir kısmını oluşturması ise düşündürücüdür. Öte yandan yerel yönetim gelirleri arasında yer alan teşebbüs ve mülk gelirlerinin % 25'ler düzeyinde bulunması daha dikkat çekici bir durum yaratmaktadır. Yerel yönetim hizmetleri ekonomik rant yaratan hizmetlerdir. Ortaya çıkan ekonomik rantların gelir olarak belediye ve il özel idare gelirlerine yansımaları gerekmektedir. Ancak belediyelerin gelir kaynaklarını arttırmak için işletmecilik alanında faaliyetlerde bulunması hizmetlerin etkin sunumu açısından sorgulanabilir. Hizmet sunumu açısından tekel konumunda olan belediyelerin bu imtiyazları daha etkin kullanmaları gerekmektedir. Bu noktada özellikle kullanıcı ücretleri ve fiyatlar etkin olarak kullanılabilir. Çünkü şehirde yaşamının bir bedeli vardır.

4.6.5. Köylerin Yerel/Bölgesel Kalkınmaya Etkisi

İl Özel İdareleri ve belediyeler gibi tüzel kişiliğe sahip bir diğer yerel yönetim birimi olan köyler ise diğer yerel yönetim birimleri gibi yeterli bütçeye sahip olmadıklarından dolayı istenilen hizmetleri üretememekte bu durum ülke kalkınması açısından da bir yetersizlik olarak değerlendirmektedir.

Cumhuriyetin ilan edildiği yıllarda nüfusun dörtte üçünden fazlası köylerde yaşıyordu Bu nedenle köyler kalkınmada önemli roller üstlenmişlerdi. O yıllarda çıkarılan Köy Kanunu ile köylere birçok görev yüklenmiştir. Ancak günümüzde köylerin nüfusunun ve gelirlerinin azalmasından dolayı köylerin toplumsal, ekonomik ve günlük yaşantısı ile ilgili tüm teknik ve sosyal alt-yapı hizmetleri büyük oranda il özel idareleri veya bakanlıkların taşra teşkilatlarınca yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu yüzden köylerin yerel yönetim fonksiyonu azalmış ve merkezi yönetimin bir taşra teşkilat birimi haline gelmiştir.

Son yerel yönetimler reformu kapsamında da köye yönelik kalkınma çabaları dikkate alınmamış, ulusal kalkınmanın köy bileşeni ihmal edilmeye devam edilmiştir. Oysa kırsal alanlarda yapılacak köy yenileme çalışmaları, kırsal alanları kalkındıracak ve kentsel alanları hızlı göç olgusundan kurtaracaktır. Ülkede ki topyekün kalkınma sadece kentsel alanların kalkınması ile sağlanamaz. Ulusal kalkınma ülkenin bir bütün olarak gelişmesini gerektirir. Yani ülkenin bir bileşenin gelişmemiş olması, ülkenin diğer bileşenlerini de olumsuz etkilemektedir. Köyler üretimin merkezi kentler ise tüketimin merkezi konumundadır. Son yasal düzenlemelerde ihmal edilen köy kanunu, reformlara yön veren aynı anlayış çerçevesinde yeniden düzenlemeli, ulusal kalkınmanın bir bileşeni olan köy kalkınması sorunsalına ilişkin çözüm önerileri ortaya konulmalıdır. Köyler yaşam kalitesi yüksek alanlar olarak yeniden dizayn edilmeli ve sanayiye hammadde sağlayan dinamik alanlar olarak görülmeli yerel/bölgesel/ulusal kalkınma anlamında köylerinde mutlaka katkısı temin edilmelidir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

5. ARAŞTIRMA

5.1 Yöntem

5.1.1 Araştırmanın Modeli

Araştırma tarama modelidir. “Tarama modelleri, geçmişte ya da halen var olan bir durumu var olduğu şekilde betimlemeyi amaçlayan araştırma yaklaşımlarıdır. Araştırmaya konu olan olay, birey ya da nesne, kendi koşulları içinde ve olduğu gibi tanımlanmaya çalışılır. Onları herhangi bir şekilde değiştirme, etkileme çabası gösterilmez” (Karasar, 2009,s.77).

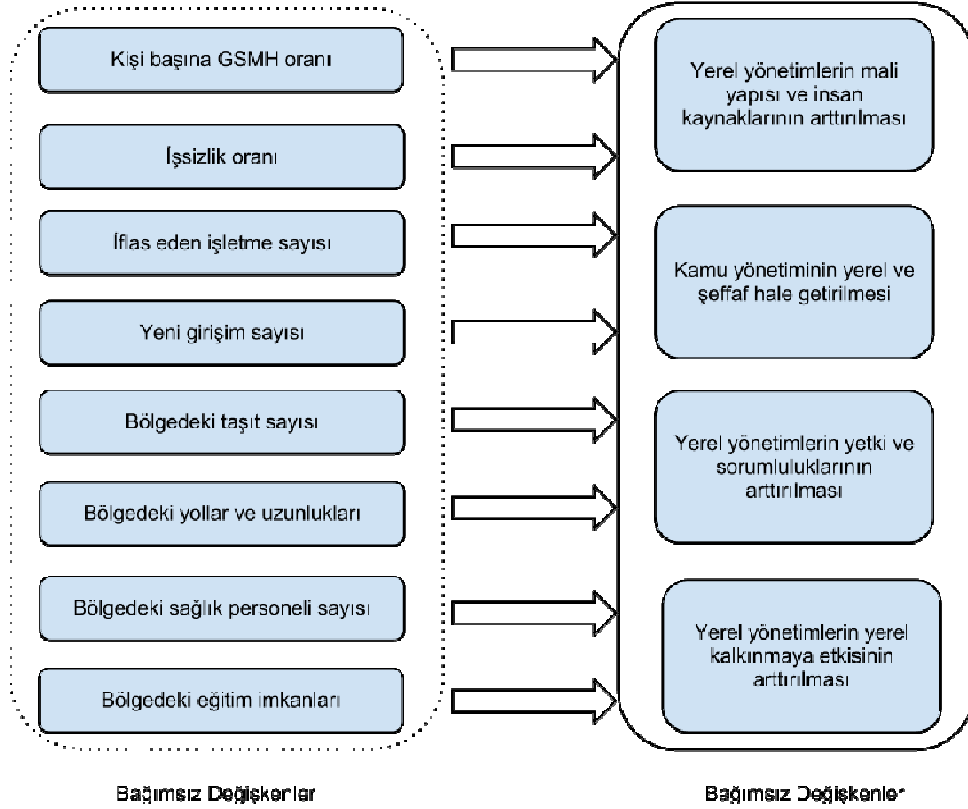
Anket çalışması ile Yerel Yönetimler Reformu kapsamında yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların reformun amaçlarını gerçekleştirme derecesi belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca söz konusu değişikliklerin temel kalkınma göstergelerine etkisi karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Araştırmada kapsamında Yerel Yönetimler Reformunun amaçları “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynağının güçlendirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması”, “İl genel meclislerinin yeniden yapılandırılması” ve “Bölgesel kalkınma ajansları ve kent konseylerinin işler hale getirilmesi” başlıkları altında toplanmıştır. Temel Bölgesel Kalkınma göstergeleri olarak ise “Kişi başına GSMH oranı”, “İşsizlik oranı”, “İflas eden işletme sayısı”, “Yeni girişim sayısı”, “Bölgedeki taşıt sayısı”, “Bölgedeki yollar ve uzunlukları”, “Bölgedeki sağlık personeli sayısı” ve “Bölgedeki eğitim imkânları” kullanılmıştır.

Bu çerçevede öncelikle katılımcılara Yerel Yönetimler Reformunun temel amaçları verilmiş, daha sonra yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere

bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamalar sonucunda her bir amacın gerçekleşme derecesini belirtmeleri istenmiştir. Ayrıca her bir katılımcının son iki yıl içinde Temel Bölgesel Kalkınma Göstergelerinde yaşadıkları gelişmeyi değerlendirmeleri sağlanmıştır. Araştırmayı özetleyen model şematik olarak aşağıda görülmektedir.

Şekil 5. Araştırma Modeli



5.1.2 Evren ve Örneklem

Türkiye idari olarak 81 ile ayrılmıştır ve Türkiye’de daha önceki demografik araştırmalarda örneklem seçimi yapılması amacıyla yedi bölge tanımlanmıştır. Bu bölgesel ayırım ülkenin değişik yöreleri arasındaki demografik, toplumsal, kültürel ve ekonomik farklılıkların incelenmesinde sıklıkla kullanılan bir değişken haline gelmiştir.

Türkiye’de geleneksel olarak kullanılan yedi coğrafi bölgeye ek olarak 22 Eylül 2002 günü yeni bir bölge sınıflandırması oluşmuştur. 2002/4720 nolu Kanun gereğince

Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye İstatistik Enstitüsü üç ayrı düzeyde İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırması oluşturmuşlardır.

1.derecede (İBBS-I) 12, 2.derecede ((İBBS-II) 26 yeni bölge oluşturulurken, 3.derece bölge birimi sınıflandırmasında 81 il aynen korunmuştur. İşte bizim araştırmamızda da 2. derece 26 alt bölgenin, bölge merkezi illerinin il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ya da il belediyeleri ile ilçe ve belde belediyelerinde yönetici pozisyonunda görev yapan kamu görevlileri araştırmanın örneklemini oluşturmaktadır. Bu çerçevede araştırmanın örneklemine Adana, Ağrı, Ankara, Antalya, Aydın, Balıkesir, Bursa, Erzurum, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kastamonu, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Mardin, Samsun, Trabzon, Şanlıurfa, Zonguldak, Kırıkkale gibi farklı bölgelerinde görev yapan kamu görevlileri dahil edilerek örneklemin temsil gücü yükseltilmeye çalışılmıştır.

İçişleri Bakanlığı verilerine göre Türkiye'deki İl belediyeleri, İl özel idareleri, İlçe özel idareleri, İlçe belediyeleri ve Belde belediyelerinde yönetici pozisyonunda yaklaşık 384.000 kişi çalışmaktadır. Söz konusu ana kitleyi temsil edecek örneklem büyüklüğünün belirlenmesinde

$$n = N t^2 p q / d^2 (N-1) + t^2 p q^{147}$$

N: Hedef kitledeki birey sayısı

n : Örnekleme alınacak birey sayısı

p : İncelenen olayın görülüş sıklığı (gerçekleşme olasılığı)

q : İncelenen olayın görülme sıklığı (gerçekleşmeme olasılığı)

t : Belirli bir anlamlılık düzeyinde, t tablosuna göre bulunan teorik değer

d : Olayın görülüş sıklığına göre kabul edilen \pm örnekleme hatasıdır.

¹⁴⁷ Salant, P; Dillman, D.A, **How to Conduct Your Own Survey**, Wiley, 1994 New York.

formülü kullanılarak homojen bir yapıda olmayan bu evren için % 95 güven aralığında, \pm % 5 örnekleme hatası ile gerekli örneklem büyüklüğü $n = 384$ olarak hesaplanmıştır.

Bu çerçevede 26 alt bölgede , bölge merkezi illerin; il özel idareleri ile il, ilçe ve belde belediyelerini kapsayacak şekilde 1513 anket gönderilmiş, sonuçta 24 alt bölgeden toplam 465 anket doldurulmuş olarak geri dönmüştür. Sonuç olarak araştırma bulgularının % 95 güven aralığında, \pm % 5 örnekleme hatası ile genellenebileceği söylenebilir.

5.1.3 Veriler ve Toplanması

Araştırmada kullanılan anket formunun geliştirilmesinde Yerel Yönetimler Reformu ile ilgili yasalar, yasaların gerekçeleri ve konu ile ilgili literatür analizinden elde edilen bilgiler kullanılmıştır. Anketin uygulanmasında anket formları araştırmacının talebi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından 26 alt bölgede, bölge merkezi illerin valiliklerine, valiliklerce de il özel idareleri ile il, ilçe ve belde belediyelerine resmi yazışma yolu ile gönderilmiş, anketler ilgili birimin idari yöneticisi tarafından doldurulmuştur. Doldurulan anket formları yine resmi yazışma yolu ile araştırmacıya ulaştırılmıştır

5.1.4 Verilerin Çözümü ve Yorumlanması

Araştırmada veri toplama araçları ile elde edilen bilgilerin çözümlenmesi SPSS 18 paket programı kullanılarak bilgisayar ortamında gerçekleştirilmiştir. Veriler değerlendirilirken tanımlayıcı istatistiksel metotları (Sayı, Yüzde, Ortalama, Standart sapma) kullanılmıştır.

Anketin güvenilirliğinin test edilmesinde Alfa Katsayısından (Cronbach Alfa) yararlanılmıştır. Yapı geçerliliğini ortaya çıkarmak için Açıklayıcı Faktör Analizi kullanılmıştır. Bağımsız değişkenlerin Bağımlı değişkene etkisini incelemek için Lineer Regresyon analizi kullanılmıştır. Elde edilen bulgular %95 güven aralığında, %5 anlamlılık düzeyinde değerlendirilmiştir.

5.1.4.1 Faktör analizi

Birden fazla değişkenin daha az değişken ile ifade etmeye yarayan yöntemdir. Çok sayıda değişken ile araştırma yapmak çoğu zaman sağlıklı sonuç vermeyebilir. Eğer değişkenler, gerçekten daha genel bir değişkenin sadece farklı ölçüm değerleri ise, çalışmayı kolaylaştırmak ve yorumları basitleştirmek için genel değişken değerleri oluşturulabilir. Faktör analizi, altında değişkenler seti olan ve faktör olarak adlandırılan genel değişkenin oluşturulması biçimidir.¹⁴⁸ Faktör analizi verileri daha az sayıya indiren ve özetleme işlemi yapan bir grup çok değişkenli istatistikî yöntemle verilen genel isimdir. Bu yöntem çok sayıda ki değişken içindeki karşılıklı ilişkileri analiz etmekte ve bu değişkenleri, ortak belirleyici yönleri (faktörleri) bakımından açıklamaktadır.

Verilerin öncelikle faktör analizine uygunluğu test edilir, eğer küresellik testi istatistiksel olarak anlamlı bulunursa bu durumda faktör analizine geçilir.¹⁴⁹ Küresellik testi özünde değişkenlere ilişkin korelasyon matrisinin, (değişkenler arasında ilişki yoktur varsayımına dayanan) birim matrise karşı test edilme ilkesine dayanır. Bu nedenle Bartlett testi aynı zamanda korelasyon matrisinin anlamlılığının bir testidir. Küresellik testi sonucunda Bartlett testinin de anlamlılık düzeyinin $p < 0,05$ olması beklenir.

Verilerin, bir diğer ifade ile madde/değişken değerlerinin tutarlılığı için geliştirilen yaklaşım ise Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) istatistiğidir. KMO, Bartlett'in aksine bir test istatistiği değil, bir ölçüttür. Bu istatistik özünde verilerin faktör analitik modeli ile modellenip modellenemeyeceğine ilişkin bir ölçüt sunar. KMO için alt sınır 0,50 olarak söylenebilir, $KMO \leq 0,50$ için veri kümesinin faktörlenemeyeceği (unfactorability) ifade edilmiştir.¹⁵⁰ KMO değerinin 1'e yakın olması örneklem sayısının, faktör analizi için yeterli olduğunu göstermektedir.

¹⁴⁸ Aziz Akgül ve, Osman Çevik, **İstatistiksel Veri Analizi**, Ankara: Mustafa Kitabevi, 2005, s.417

¹⁴⁹ Hüseyin Tatlıdil, **Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistiksel Analiz**, Ankara: Akademi Matbaası, 2002, s.156

¹⁵⁰ Field, A., **Discovering Statistics using SPSS for Windows**, London – Thousand Oaks – New Delhi: Sage publications, 2000

5.1.4.2 Güvenirlik Analizi

Güvenilirlik; bir ölçme aracında (test) bütün soruların birbirleriyle tutarlılığını, ele alınan oluşumu ölçmede türdeşliğini, yeterliliğini ortaya koyan bir kavramdır. Testlerin güvenilirliğini değerlendirmek amacıyla geliştirilmiş yöntemlere güvenilirlik analizi ve bu testte yer alan soruların irdelenmesine ise soru analizi (İtem Analysis) denilmektedir. Güvenirliğin incelenmesinde en yaygın kullanılan yöntem Cronbach's Alpha Katsayısıdır. Cronbach's Alpha Katsayısının değerlendirilmesinde kullanılan değerlendirme kriteri;¹⁵¹

$0,00 \leq \alpha < 0,40$ ise ölçek güvenilir değildir.

$0,40 \leq \alpha < 0,60$ ise ölçek düşük güvenilirliktedir.

$0,60 \leq \alpha < 0,80$ ise ölçek oldukça güvenilirirdir.

$0,80 \leq \alpha < 1,00$ ise ölçek yüksek derecede güvenilir bir ölçektir.

5.1.4.3 Regresyon Analizi

Regresyon analizi, bir bağımlı değişken ile bir veya birden fazla bağımsız değişken arasındaki ilişkilerin matematiksel eşitlik ile açıklanması sürecidir.¹⁵² Matematiksel eşitliğe ilişkin denklem;

$$Y=B_0 +B_1 * X + \varepsilon$$

B_0 : Doğrunun y eksenini kestiği nokta

B_1 : Doğrunun eğimi

ε : Hata terimi

¹⁵¹ Kazım Özdamar, **Paket Programlar İle İstatistiksel Veri Analizi**, Eskişehir: Kaan Kitabevi, 2004, s.633

¹⁵² Şeref Kalaycı, **SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri**, Ankara: Asil Yayınları, 2005, s.199

şeklinde açıklanmaktadır.

Regresyon analizinin amaçları dört noktada açıklanabilir:¹⁵³

1. Bağımlı değişken ile bağımsız değişken ya da değişkenler arasındaki ilişkiyi regresyon eşitliği ile açıklamak.
2. Regresyon modelinin bilinmeyen parametreleri tahmin edildiğinde, bağımsız değişken ya da değişkenlerin bilinen değerleri için bağımlı değişkenin alacağı değeri tahmin etmek.
3. Bağımsız değişkenin ya da değişkenlerinin bağımlı değişkende gözlenen değişmelerin ne kadarını açıkladıklarını, determinasyon katsayısı ile belirlemek
4. Bağımsız değişken ya da değişkenlerin bağımlı değişkeni anlamlı bir şekilde yorumlayıp yorumlamadıklarını; birden fazla bağımsız değişken var ise bunların bağımlı değişken üzerindeki görece önemliliklerini saptamak

5.1.5 Normal Dağılım Testi

İstatistik bilim dalında sıklıkla kullanılan normal dağılım, Gaussian dağılım olarak bilinir. Normal dağılım, bir çok bilim dalında kullanılmaktadır. Normal dağılım sürekli ve ortalamaya göre simetriktir. Normal dağılımın olasılık dağılımı olması nedeniyle eğri altındaki alan bire eşittir.¹⁵⁴ Bir dağılımın normal dağılıma göre simetrik ya da çarpık (asimetrik) olup olmadığını belirten ölçüye çarpıklık (skewness); normal dağılıma göre basık ya da sivri (tepeleşmiş) olup olmadığını belirten ölçüye basıklık (kurtosis) denir. Standart normal dağılımda çarpıklık (skewness) değeri 0 (sıfır) 'a eşittir. Standart normal dağılımda basıklık (kurtosis) değeri 3 (üç) 'e eşittir.¹⁵⁵

¹⁵³ Şener Büyüköztürk, **Sosyal Bilimler İçin Veri Analizi El Kitabı**, 2. Baskı, Ankara:Pegem Yayıncılık, 2002, s.91.

¹⁵⁴ M. Yusuf Çelik, **Bilimsel Araştırma SPSS**, 2011, s.157

¹⁵⁵ Özdamar, a.g.e, s.272

5.1.6 Yerel Yönetimler Reformunun Etkilerine Yönelik Ölçeğin Geçerlilik ve Güvenilirlik Analizi

Araştırmada öncelikli olarak 41 maddeden oluşan bir soru havuzu oluşturulmuş , daha sonra konunun uzmanı bazı akademisyenlerle görüşülerek bu havuzdan 24 madde seçilmiş ve bu 24 maddeden oluşan likert ölçek için geçerlilik ve güvenilirlik analizleri yapılmıştır. Yapılan Kmo ve Barlett analizi sonucunda KMO değerinin 0,923 olarak Barlett değerinin ise 0,05 den küçük olduğu ve faktör analizinin yapılabilir olduğu görülmüştür. Faktör analizi sonucunda toplam varyansı %62,83 olan 4 faktör oluşmuştur.

Tablo 15. Ölçeğin Faktör Yapısı

Boyut	Madde	Faktör Yüğü	Varyans	Cronbach's Alpha
Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	A17	0,843	19,934	0,923
	A16	0,834		
	A15	0,797		
	A20	0,769		
	A21	0,747		
	A22	0,712		
	A18	0,495		
Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi:	A4	0,756	16,504	0,894
	A5	0,753		
	A7	0,731		
	A8	0,721		
	A3	0,693		
	A9	0,640		
Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	A36	0,818	15,586	0,841
	A35	0,778		
	A32	0,776		
	A33	0,703		
	A34	0,534		
	A31	0,529		
	A28	0,429		
Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması	A39	0,787	10,811	0,772
	A38	0,770		
	A40	0,696		
	A41	0,673		
Toplam Varyans %62,83				

Bu çerçevede Yerel Yönetimler Reformu kapsamında yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların reformun amaçlarını gerçekleştirme derecesi belirlenmeye yönelik hazırlanan ölçeğin güvenilirliğinin incelenmesi sonrasında $\alpha = 0,958$ gibi yüksek bir güvenilirlik değeri elde edilmiştir.

5.2 Bulgular ve Yorum

Bu bölümde Yerel Yönetimler Reformu kapsamında yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların reformun amaçlarını gerçekleştirme derecesi incelenmiştir. Ayrıca söz konusu değişiklikler ile temel kalkınma göstergeleri arasındaki ilişki regresyon analizi yöntemi kullanılarak sınanmıştır.

5.2.1 Örneklem Grubunun Demografik Özelliklerine İlişkin Bulgular

Bu bölümde örneklem grubunun demografik özelliklerine göre dağılımı frekans ve yüzde tanımlayıcı istatistikleri kullanarak incelenmiştir.

Örneklem grubunun görev yaptıkları illere göre dağılımı Tablo 16'de sunulmuştur. Tablonun Geçerli Yüzde sütunundaki değerlerden katılımcıların % 2'sinin Adana, % 2'sinin Ağrı, % 7'sinin Ankara, % 7'sinin Antalya, % 2'sinin Aydın, % 5'inin Balıkesir, % 8'inin Bursa, % 5'inin Erzurum, % 2'sinin Gaziantep, % 6'sının Hatay, % 1'inin İstanbul, % 7'sinin İzmir, % 5'inin Kastamonu, % 1'inin Kayseri, % 3'ünün Kocaeli, % 13'ünün Konya, % 5'inin Malatya, % 3'ünün Manisa, % 2'sinin Mardin, % 1'inin Samsun, % 6'sının Trabzon, % 2'sinin Şanlıurfa, % 5'inin Zonguldak, % 1'inin Kırıkkale, illerinden olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 16. Örneklem Grubunun İllerine Göre Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Adana	9	1,9	1,9	1,9
	Ağrı	8	1,7	1,7	3,7
	Ankara	34	7,3	7,3	11,0
	Antalya	34	7,3	7,3	18,3
	Aydın	9	1,9	1,9	20,2
	Balıkesir	24	5,2	5,2	25,4
	Bursa	39	8,4	8,4	33,8
	Erzurum	21	4,5	4,5	38,3
	Gaziantep	9	1,9	1,9	40,2
	Hatay	26	5,6	5,6	45,8
	İstanbul	5	1,1	1,1	46,9
	İzmir	31	6,7	6,7	53,5
	Kastamonu	21	4,5	4,5	58,1
	Kayseri	6	1,3	1,3	59,4
	Kocaeli	14	3,0	3,0	62,4
	Konya	58	12,5	12,5	74,8
	Malatya	25	5,4	5,4	80,2
	Manisa	16	3,4	3,4	83,7
	Mardin	11	2,4	2,4	86,0
	Samsun	3	,6	,6	86,7
	Trabzon	27	5,8	5,8	92,5
	Şanlıurfa	9	1,9	1,9	94,4
	Zonguldak	21	4,5	4,5	98,9
Kırıkkale	5	1,1	1,1	100,0	
Toplam		465	100,0	100,0	

Katılımcıların kurumlarına göre dağılımı Tablo 17’de sunulmuştur. Tablonun Geçerli Yüzde sütunundaki değerlerden katılımcıların % 3’ünün İl Belediyeleri, % 2’sinin il özel idareleri, % 2’sinin ilçe özel idareleri, % 51’inin ilçe belediyeleri, % 42’sinin belde belediyelerinde görev yaptıkları anlaşılmaktadır.

Tablo 17. Örneklem Grubunun Kurumlarına Göre Dağılımı

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	İl belediyeleri	13	2,8	2,8	2,8
	İl özel idareleri	11	2,4	2,4	5,2
	İlçe özel idareleri	10	2,2	2,2	7,3
	İlçe belediyeleri	238	51,2	51,2	58,5
	Belde belediyeleri	193	41,5	41,5	100,0
	Toplam	465	100,0	100,0	

5.2.2 Yerel Yönetimler Reformunun Amaçlarının Gerçekleşme Düzeyine İlişkin Bulgular

Bu bölümde Yerel Yönetimler Reformunun amaçları “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynağının güçlendirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması”, “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” başlıkları altında incelenmiştir.

Araştırmaya katılanların Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması alt boyutu ortalaması $3,737 \pm 1,064$; Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi alt boyutu ortalaması $3,495 \pm 0,898$; Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması alt boyutu ortalaması $3,218 \pm 0,882$; Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması alt boyutu ortalaması $2,686 \pm 0,877$ olarak bulunmuştur.

Bu çerçevede Yerel Yönetimler Reformu amaçlarının orta düzeyde gerçekleştiği bunlar içerisinde en fazla “Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması” amacıyla gelişme sağlandığı söylenebilir.

Tablo 18. Yerel Yönetimler Reformunun Amaçlarının Gerçekleşme Düzeyi

	N	Ort.	S.s	Min.	Max.
Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	453	3,737	1,064	1	5
Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	461	3,495	0,898	1	5
Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	448	3,218	0,882	1	5
Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması	447	2,686	0,877	1	5

Araştırma kapsamında katılımcılara Yerel Yönetimler Reformunun yukarıda belirtilen dört temel amacı doğrultusunda yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamalar sonucunda her bir amacın gerçekleşme derecesini belirtmeleri istenmiştir. Bu şekilde gerek mevzuat değişikliği, gerekse uygulama açısından Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının ne derece hayata geçirildiği belirlenmeye çalışılmıştır.

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 19’da sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 2’si bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 21’i kısmen, % 20’si orta düzeyde, % 43’ü büyük ölçüde, % 14’ü ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 19. Katılımcıların “Kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	10	2,2	2,2	2,2
	Kısmen	93	20,0	20,9	23,1
	Orta düzeyde	90	19,4	20,2	43,3
	Büyük ölçüde	190	40,9	42,6	85,9
	Tümüyle	63	13,5	14,1	100,0
	Toplam	446	95,9	100,0	
Kayıp	Veri	19	4,1		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Halkın yönetime katılımının artırılması”

amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 20’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 3’u bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini dşunrken, % 20’si kısmen, % 26’sı orta düzeyde, % 32’si büyük ölçüde, % 19’u ise tümüyle gerçekleştiğini dşunmektedir. Bu bulgular ışığında ‘‘Halkın yönetime katılımının artırılması’’ amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 20. Katılımcıların ‘‘Halkın yönetime katılımının artırılması’’ Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	14	3,0	3,1	3,1
	Kısmen	89	19,1	19,6	22,7
	Orta düzeyde	116	24,9	25,6	48,2
	Büyük lde	147	31,6	32,4	80,6
	Tümüyle	88	18,9	19,4	100,0
	Toplam	454	97,6	100,0	
Kayıp	Veri	11	2,4		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların ‘‘Kamunun hesap verebilir hale gelmesi’’ amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 21’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 2’si bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini dşunrken, % 10’u kısmen, % 20’si orta düzeyde, % 33’ büyük ölçüde, % 35’i ise tümüyle gerçekleştiğini dşunmektedir. Bu bulgular ışığında ‘‘Kamunun hesap verebilir hale gelmesi’’ amacının tümüyle hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 21. Katılımcıların ‘‘Kamunun hesap verebilir hale gelmesi’’ Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	11	2,4	2,4	2,4
	Kısmen	44	9,5	9,7	12,2
	Orta düzeyde	89	19,1	19,7	31,9
	Büyük lde	149	32,0	33,0	64,8
	Tümüyle	159	34,2	35,2	100,0
	Toplam	452	97,2	100,0	
Kayıp	Veri	13	2,8		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Yerel yönetimlerin yetkilerine ilişkin ilke ve standartların belirlenmesi” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 22’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 3’ü bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 17’si kısmen, % 24’ü orta düzeyde, % 32’si büyük ölçüde, % 24’ü ise tümüyle gerçekleştirdiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Yerel yönetimlerin yetkilerine ilişkin ilke ve standartların belirlenmesi” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 22. Katılımcıların “Yerel Yönetimlerin Yetkilerine İlişkin İlke Ve Standartların Belirlenmesi” Amacının gerçekleştirme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	13	2,8	2,9	2,9
	Kısmen	76	16,3	16,9	19,8
	Orta düzeyde	109	23,4	24,2	44,0
	Büyük ölçüde	143	30,8	31,8	75,8
	Tümüyle	109	23,4	24,2	100,0
	Toplam	450	96,8	100,0	
Kayıp	Veri	15	3,2		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılması” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 23’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 5’i bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 16’sı kısmen, % 26’sı orta düzeyde, % 31’i büyük ölçüde, % 23’ü ise tümüyle gerçekleştirdiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılması” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 23. Katılımcıların “Yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılması” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	23	4,9	5,0	5,0
	Kısmen	71	15,3	15,5	20,5
	Orta düzeyde	118	25,4	25,7	46,2
	Büyük ölçüde	142	30,5	30,9	77,1
	Tümüyle	105	22,6	22,9	100,0
	Toplam	459	98,7	100,0	
Kayıp	Veri	6	1,3		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakların mahalli idarelere devredilmesi.” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 24’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 9’u bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 26’sı kısmen, % 24’ü orta düzeyde, % 28’i büyük ölçüde, % 12’si ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakların mahalli idarelere devredilmesi.” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 24. Katılımcıların “Bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakların mahalli idarelere devredilmesi.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	42	9,0	9,3	9,3
	Kısmen	119	25,6	26,2	35,5
	Orta düzeyde	111	23,9	24,4	59,9
	Büyük ölçüde	128	27,5	28,2	88,1
	Tümüyle	54	11,6	11,9	100,0
	Toplam	454	97,6	100,0	
Kayıp	Veri	11	2,4		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Ülkemizde yerel yönetimlerde çalışan personel hem nitelik olarak hem de sayı açısından yetersizdir. Güçlendirilmiş yerel yönetimlerin iyi çalışabilmesi için yerel yönetimlerin personel açığının nitelikli personel ile kapatılması gerekmektedir.” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 25’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 7’si bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 14’ü kısmen, % 16’sı orta düzeyde, % 27’si büyük ölçüde, % 37’si ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Ülkemizde yerel yönetimlerde çalışan personel hem nitelik olarak hem de sayı açısından yetersizdir. Güçlendirilmiş yerel yönetimlerin iyi çalışabilmesi için yerel yönetimlerin personel açığının nitelikli personel ile kapatılması gerekmektedir.” amacının tümüyle hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 25. Katılımcıların “Ülkemizde yerel yönetimlerde çalışan personel hem nitelik olarak hem de sayı açısından yetersizdir. Güçlendirilmiş yerel yönetimlerin iyi çalışabilmesi için yerel yönetimlerin personel açığının nitelikli personel ile kapatılması gerekmektedir.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	31	6,7	6,9	6,9
	Kısmen	62	13,3	13,7	20,6
	Orta düzeyde	70	15,1	15,5	36,1
	Büyük ölçüde	124	26,7	27,4	63,5
	Tümüyle	165	35,5	36,5	100,0
	Toplam	452	97,2	100,0	
Kayıp	Veri	13	2,8		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Özellikle üst düzey pozisyonlara nitelikli personel atanmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması.” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 26’da sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 7’si bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 15’i kısmen, % 18’i orta düzeyde, % 25’i büyük ölçüde, % 35’i ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Özellikle üst düzey pozisyonlara nitelikli personel atanmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması.” amacının tümüyle hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 26. Katılımcıların “Özellikle üst düzey pozisyonlara nitelikli personel atanmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	32	6,9	7,2	7,2
	Kısmen	67	14,4	15,1	22,2
	Orta düzeyde	80	17,2	18,0	40,2
	Büyük ölçüde	112	24,1	25,2	65,4
	Tümüyle	154	33,1	34,6	100,0
	Toplam	445	95,7	100,0	
Kayıp	Veri	20	4,3		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Tüm yerel yönetimler için bir insan gücü planlaması yapılması.” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 27’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 8’i bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 15’i kısmen, % 21’i orta düzeyde, % 29’u büyük ölçüde, % 27’si ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Tüm yerel yönetimler için bir insan gücü planlaması yapılması.” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 27. Katılımcıların “Tüm yerel yönetimler için bir insan gücü planlaması yapılması.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	37	8,0	8,2	8,2
	Kısmen	67	14,4	14,8	23,0
	Orta düzeyde	96	20,6	21,2	44,2
	Büyük ölçüde	130	28,0	28,8	73,0
	Tümüyle	122	26,2	27,0	100,0
	Toplam	452	97,2	100,0	
Kayıp	Veri	13	2,8		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Yerel yönetimlerin nüfus büyüklükleri dikkate alınarak norm kadroların belirlenmesi” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 28’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 2’si bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 10’u kısmen, % 16’sı orta düzeyde, % 33’ü büyük ölçüde, % 39’u ise tümüyle gerçekleştirdiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Yerel yönetimlerin nüfus büyüklükleri dikkate alınarak norm kadroların belirlenmesi” amacının tümüyle hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 28. Katılımcıların “Yerel yönetimlerin nüfus büyüklükleri dikkate alınarak norm kadroların belirlenmesi” Amacının gerçekleştirme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	8	1,7	1,8	1,8
	Kısmen	43	9,2	9,8	11,6
	Orta düzeyde	71	15,3	16,1	27,7
	Büyük ölçüde	147	31,6	33,4	61,1
	Tümüyle	171	36,8	38,9	100,0
	Toplam	440	94,6	100,0	
Kayıp	Veri	25	5,4		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Belediye yöneticileri ve üst düzey personele, modern belediyeçilik, kentleşme ve imar gibi konularda eğitimler verilmesi.” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 29’da sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 4’ü bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 13’ü kısmen, % 17’si orta düzeyde, % 25’i büyük ölçüde, % 42’si ise tümüyle gerçekleştirdiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Belediye yöneticileri ve üst düzey personele, modern belediyeçilik, kentleşme ve imar gibi konularda eğitimler verilmesi.” amacının tümüyle hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 29. Katılımcıların “Belediye yöneticileri ve üst düzey personele, modern belediyecilik, kentleşme ve imar gibi konularda eğitimler verilmesi.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	18	3,9	4,0	4,0
	Kısmen	56	12,0	12,6	16,6
	Orta düzeyde	74	15,9	16,6	33,3
	Büyük ölçüde	111	23,9	24,9	58,2
	Tümüyle	186	40,0	41,8	100,0
	Toplam	445	95,7	100,0	
Kayıp	Veri	20	4,3		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Yerel yönetimlerin mali yapısı güçlendirilmesi” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 30’da sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 12’si bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 16’sı kısmen, % 12’si orta düzeyde, % 15’i büyük ölçüde, % 46’sı ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Yerel yönetimlerin mali yapısı güçlendirilmesi” amacının tümüyle hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 30. Katılımcıların “Yerel yönetimlerin mali yapısı güçlendirilmesi.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	52	11,2	11,6	11,6
	Kısmen	70	15,1	15,6	27,1
	Orta düzeyde	52	11,2	11,6	38,7
	Büyük ölçüde	69	14,8	15,3	54,0
	Tümüyle	207	44,5	46,0	100,0
	Toplam	450	96,8	100,0	
Kayıp	Veri	15	3,2		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları payın yeniden belirlenerek artırılması.” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 31’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 9’u bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 14’ü kısmen, % 14’ü orta düzeyde, % 18’i büyük ölçüde, % 45’i ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları payın yeniden belirlenerek artırılması.” amacının tümüyle hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 31. Katılımcıların “Yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları payın yeniden belirlenerek artırılması.” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	41	8,8	9,3	9,3
	Kısmen	63	13,5	14,2	23,5
	Orta düzeyde	63	13,5	14,2	37,7
	Büyük ölçüde	79	17,0	17,8	55,5
	Tümüyle	197	42,4	44,5	100,0
	Toplam	443	95,3	100,0	
Kayıp	Veri	22	4,7		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 32’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 7’si bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 17’si kısmen, % 21’i orta düzeyde, % 35’i büyük ölçüde, % 21’i ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 32. Katılımcıların “Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kurulması” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	30	6,5	6,8	6,8
	Kısmen	73	15,7	16,5	23,3
	Orta düzeyde	92	19,8	20,8	44,1
	Büyük ölçüde	155	33,3	35,1	79,2
	Tümüyle	92	19,8	20,8	100,0
	Toplam	442	95,1	100,0	
Kayıp	Veri	23	4,9		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Yatırımların Bölgesel Kalkınma ajansları tarafından organize edilmesi” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 33’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 17’si bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 35’i kısmen, % 23’ü orta düzeyde, % 18’i büyük ölçüde, % 8’i ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Yatırımların Bölgesel Kalkınma ajansları tarafından organize edilmesi” amacının kısmen hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 33. Katılımcıların “Yatırımların Bölgesel Kalkınma ajansları tarafından organize edilmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	71	15,3	16,5	16,5
	Kısmen	152	32,7	35,3	51,7
	Orta düzeyde	98	21,1	22,7	74,5
	Büyük ölçüde	77	16,6	17,9	92,3
	Tümüyle	33	7,1	7,7	100,0
	Toplam	431	92,7	100,0	
Kayıp	Veri	34	7,3		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Taşra teşkilatlarının İl İdaresine bağlanması” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 34’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 20’si bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 26’sı kısmen, % 17’si orta düzeyde, % 22’si büyük ölçüde, % 14’ü ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Taşra teşkilatlarının İl İdaresine bağlanması” amacının kısmen hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 34. Katılımcıların “Taşra teşkilatlarının İl İdaresine bağlanması” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	88	18,9	20,4	20,4
	Kısmen	113	24,3	26,2	46,5
	Orta düzeyde	75	16,1	17,4	63,9
	Büyük ölçüde	96	20,6	22,2	86,1
	Tümüyle	60	12,9	13,9	100,0
	Toplam	432	92,9	100,0	
Kayıp	Veri	33	7,1		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “İl Özel İdarelerinin güçlendirilmesi” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 35’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 5’i bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 16’sı kısmen, % 26’sı orta düzeyde, % 33’ü büyük ölçüde, % 21’i ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “İl Özel İdarelerinin güçlendirilmesi” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 35. Katılımcıların “İl Özel İdarelerinin güçlendirilmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	22	4,7	5,2	5,2
	Kısmen	61	13,1	14,5	19,7
	Orta düzeyde	111	23,9	26,3	46,0
	Büyük ölçüde	139	29,9	32,9	78,9
	Tümüyle	89	19,1	21,1	100,0
	Toplam	422	90,8	100,0	
Kayıp	Veri	43	9,2		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Valiliklerin güçlendirilmesi” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 36’da sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 5’i bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 13’ü kısmen, % 22’si orta düzeyde, % 34’ü büyük ölçüde, % 26’sı ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Valiliklerin güçlendirilmesi” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 36. Katılımcıların “Valiliklerin güçlendirilmesi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	23	4,9	5,3	5,3
	Kısmen	54	11,6	12,5	17,8
	Orta düzeyde	96	20,6	22,2	40,0
	Büyük ölçüde	147	31,6	34,0	74,1
	Tümüyle	112	24,1	25,9	100,0
	Toplam	432	92,9	100,0	
Kayıp	Veri	33	7,1		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Bakanlıkların taşradaki birimlerinin aşamalı olarak Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilmesi” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 37’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 9’u bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 19’u kısmen, % 21’i orta düzeyde, % 32’si büyük ölçüde, % 20’si ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Bakanlıkların taşradaki birimlerinin aşamalı olarak Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilmesi” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 37. Katılımcıların “Bakanlıkların taşradaki birimlerinin aşamalı olarak Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilmesi” Amacının gerçekleştirme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	37	8,0	8,7	8,7
	Kısmen	79	17,0	18,7	27,4
	Orta düzeyde	87	18,7	20,6	48,0
	Büyük ölçüde	136	29,2	32,2	80,1
	Tümüyle	84	18,1	19,9	100,0
	Toplam	423	91,0	100,0	
Kayıp	Veri	42	9,0		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Taşra teşkilatı personelinin İl İdaresine bağlanması” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 38’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 14’ü bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 22’si kısmen, % 19’u orta düzeyde, % 27’si büyük ölçüde, % 18’i ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Taşra teşkilatı personelinin İl İdaresine bağlanması” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 38. Katılımcıların “Taşra teşkilatı personelinin İl İdaresine bağlanması” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	61	13,1	14,2	14,2
	Kısmen	95	20,4	22,0	36,2
	Orta düzeyde	80	17,2	18,6	54,8
	Büyük ölçüde	117	25,2	27,1	81,9
	Tümüyle	78	16,8	18,1	100,0
	Toplam	431	92,7	100,0	
Kayıp	Veri	34	7,3		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Görevleri arttırılan yerel yönetimlerin aynı zamanda ekonomik etkinliği de artmış mıdır?” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 39’da sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 25’i bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 36’sı kısmen, % 19’u orta düzeyde, % 16’sı büyük ölçüde, % 4’ü ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Görevleri arttırılan yerel yönetimlerin aynı zamanda ekonomik etkinliği de artmış mıdır?” amacının kısmen hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 39. Katılımcıların “Görevleri arttırılan yerel yönetimlerin aynı zamanda ekonomik etkinliği de artmış mıdır?” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	112	24,1	25,2	25,2
	Kısmen	159	34,2	35,7	60,9
	Orta düzeyde	85	18,3	19,1	80,0
	Büyük ölçüde	71	15,3	16,0	96,0
	Tümüyle	18	3,9	4,0	100,0
	Toplam	445	95,7	100,0	
Kayıp	Veri	20	4,3		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Taşınmaz malların kullanım kurallarında yapılan değişikliğin yerel yönetimler üzerindeki etkisi” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 40’da sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 13’ü bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 34’ü kısmen, % 35’i orta düzeyde, % 16’sı büyük ölçüde, % 3’ü ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Taşınmaz malların kullanım kurallarında yapılan değişikliğin yerel yönetimler üzerindeki etkisi” amacının orta düzeyde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 40. Katılımcıların “Taşınmaz malların kullanım kurallarında yapılan değişikliğin yerel yönetimler üzerindeki etkisi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	54	11,6	12,5	12,5
	Kısmen	145	31,2	33,5	46,0
	Orta düzeyde	151	32,5	34,9	80,8
	Büyük ölçüde	71	15,3	16,4	97,2
	Tümüyle	12	2,6	2,8	100,0
	Toplam	433	93,1	100,0	
Kayıp	Veri	32	6,9		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “TOKİ’nin yapılanmasının yerel yönetimlerin etkinliğine katkısı” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 41’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 16’sı bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 24’ü kısmen, % 25’i orta düzeyde, % 28’i büyük ölçüde, % 8’i ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “TOKİ’nin yapılanmasının yerel yönetimlerin etkinliğine katkısı” amacının büyük ölçüde hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 41. Katılımcıların “TOKİ'nin yapılanmasının yerel yönetimlerin etkinliğine katkısı” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	69	14,8	15,7	15,7
	Kısmen	104	22,4	23,6	39,3
	Orta düzeyde	110	23,7	25,0	64,3
	Büyük ölçüde	121	26,0	27,5	91,8
	Tümüyle	36	7,7	8,2	100,0
	Toplam	440	94,6	100,0	
Kayıp	Veri	25	5,4		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamaların “Bölgedeki nüfus dışındaki ölçütlerin dikkate alınmasının yerel yönetimlerin bütçe patına etkisi” amacının gerçekleştirme derecesine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 42’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 13’ü bu amacın hiçbir şekilde hayata geçmediğini düşünürken, % 28’i kısmen, % 28’i orta düzeyde, % 23’ü büyük ölçüde, % 8’i ise tümüyle gerçekleştiğini düşünmektedir. Bu bulgular ışığında “Bölgedeki nüfus dışındaki ölçütlerin dikkate alınmasının yerel yönetimlerin bütçe patına etkisi” amacının kısmen hayata geçirildiği söylenebilir.

Tablo 42. Katılımcıların “Bölgedeki nüfus dışındaki ölçütlerin dikkate alınmasının yerel yönetimlerin bütçe payına etkisi” Amacının gerçekleşme Durumuna İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Hiç	58	12,5	13,4	13,4
	Kısmen	122	26,2	28,1	41,5
	Orta düzeyde	122	26,2	28,1	69,6
	Büyük ölçüde	98	21,1	22,6	92,2
	Tümüyle	34	7,3	7,8	100,0
	Toplam	434	93,3	100,0	
Kayıp	Veri	31	6,7		
Toplam		465	100,0		

5.2.3 Temel Bölgesel Kalkınma Göstergelerindeki Değişime İlişkin Bulgular

Bu bölümde “Kişi başına GSMH oranı”, “İşsizlik oranı”, “İflas eden işletme sayısı”, “Yeni girişim sayısı”, “Bölgedeki taşıt sayısı”, “Bölgedeki yollar ve uzunlukları”, “Bölgedeki sağlık personeli sayısı” ve “Bölgedeki eğitim imkânları” Temel Bölgesel Kalkınma göstergelerinde son iki yılda yaşanan değişim incelenmiştir.

Katılımcıların temel kalkınma göstergeleri içinde yer alan “Kişi başına GSMH oranı” değişkenine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 43’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 22’si “Kişi başına GSMH oranı”nın değişmediğini düşünürken, % 6’sı çok azaldığı, % 21’i azaldığı, % 48’i arttığı, % 4’ü ise çok arttığı inancındadır.

TÜİK verilerine göre de tüm dünyada yaşanan finansal krizin etkisiyle 2009 yılında bir düşüş olmakla birlikte Kişi Başına GSMH oranı bakımından ülkemizde son yıllarda istikrarlı bir artış yaşanmaktadır.¹⁵⁶

Tablo 43. Katılımcıların “Kişi başına GSMH oranı”ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Çok azaldı	24	5,2	5,6	5,6
	Azaldı	89	19,1	20,9	26,6
	Değişmedi	94	20,2	22,1	48,7
	Arttı	202	43,4	47,5	96,2
	Çok arttı	16	3,4	3,8	100,0
	Toplam	425	91,4	100,0	
Kayıp	Veri	40	8,6		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların temel kalkınma göstergeleri içinde yer alan “İşsizlik oranı” değişkenine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 44’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların %

¹⁵⁶ TBMM, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu, Mart 2012, www.tbmm.gov.tr/komisyon/abuyum/index.htm (15 Mayıs 2012)

26'sı "İşsizlik oranı"nın değişmediğini düşünürken, % 2'si çok azaldığı, % 25'i azaldığı, % 38'i arttığı, % 9'u ise çok arttığı inancındadır.

Gerçekten de son iki yılın (2009-2010) işsizlik oranlarına bakacak olursak; 2009 yılında tüm dünyada yaşanan finansal krizin etkisiyle önceki yıllara oranla çok ciddi bir artış olduğu, 2010 yılında 2009'a göre bir düşüş yaşansa da işsizlik oranının 2008 ve önceki yıllara göre yüksek bir oranda gerçekleştiğini görebiliriz.¹⁵⁷

Tablo 44. Katılımcıların "İşsizlik Oranı"ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Çok azaldı	10	2,2	2,3	2,3
	Azaldı	109	23,4	25,1	27,4
	Değişmedi	111	23,9	25,5	52,9
	Arttı	166	35,7	38,2	91,0
	Çok arttı	39	8,4	9,0	100,0
	Toplam	435	93,5	100,0	
Kayıp	Veri	30	6,5		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların temel kalkınma göstergeleri içinde yer alan "İflas eden işletme sayısı" değişkenine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 45'de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 28'i "İflas eden işletme sayısı"nın değişmediğini düşünürken, % 7'si çok azaldığı, % 23'ü azaldığı, % 35'i arttığı, % 6'sı ise çok arttığı inancındadır.

Tablo 45. Katılımcıların "İflas Eden İşletme Sayısı"ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Çok azaldı	31	6,7	7,4	7,4
	Azaldı	96	20,6	22,9	30,2
	Değişmedi	118	25,4	28,1	58,3
	Arttı	148	31,8	35,2	93,6
	Çok arttı	27	5,8	6,4	100,0
	Toplam	420	90,3	100,0	
Kayıp	Veri	45	9,7		
Toplam		465	100,0		

¹⁵⁷ www.tuik.gov.tr, Ana Sayfa, İstihdam, İşsizlik Ve Ücret, İşgücü İstatistikleri.

Katılımcıların temel kalkınma göstergeleri içinde yer alan “Yeni girişim sayısı” değişkenine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 46’da sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 25’i “Yeni girişim sayısı”nın değişmediğini düşünürken, % 5’i çok azaldığı, % 28’i azaldığı, % 40’ı arttığı, % 2’si ise çok arttığı inancındadır.

TOBB verilerine göre ise dünyada yaşanan finansal krizin bir sonucu olarak ülkemizde 2009 yılında yeni girişim sayısında ciddi bir düşüş yaşanmış, ancak bu trend uzun sürmemiş ve 2010 yılında bir önceki yıla göre yeni girişim sayısında 16.6 oranında bir artış gözlemlenmiştir.¹⁵⁸

Tablo 46. Katılımcıların “Yeni girişim sayısı”ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Çok azaldı	22	4,7	5,1	5,1
	Azaldı	119	25,6	27,6	32,7
	Değişmedi	108	23,2	25,1	57,8
	Arttı	173	37,2	40,1	97,9
	Çok arttı	9	1,9	2,1	100,0
	Toplam	431	92,7	100,0	
Kayıp	Veri	34	7,3		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların temel kalkınma göstergeleri içinde yer alan “Bölgedeki taşıt sayısı” değişkenine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 47’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 15’i “Bölgedeki taşıt sayısı”nın değişmediğini düşünürken, % 1’i çok azaldığı, % 4’ü azaldığı, % 64’ü arttığı, % 17’si ise çok arttığı inancındadır. TÜİK verileri de katılımcıların bu görüşünü desteklemektedir.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Ahu Coşkun, “Küresel Krizin Girişimcilik Üzerine Etkisi: Piyasaya Yeni Giren Firmalar Açısından Ülke Karşılaştırması”, Sosyal Bilgiler Dergisi, S.2 (2011), s.133.

¹⁵⁹ www.tuik.gov.tr, Ana sayfa, Ulaştırma ve Haberleşme, Ulaştırma İstatistikleri, Veri.

Tablo 47. Katılımcıların “Bölgedeki taşıt sayısı”ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Çok azaldı	4	,9	,9	,9
	Azaldı	16	3,4	3,7	4,7
	Değişmedi	62	13,3	14,5	19,1
	Arttı	275	59,1	64,1	83,2
	Çok arttı	72	15,5	16,8	100,0
	Toplam	429	92,3	100,0	
Kayıp	Veri	36	7,7		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların temel kalkınma göstergeleri içinde yer alan “Bölgedeki yollar ve uzunlukları” değişkenine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 48’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 29’u “Bölgedeki yollar ve uzunlukları”nın değişmediğini düşünürken, % 2’si azaldığı, % 54’ü arttığı, % 16’sı ise çok arttığı inancındadır. Tük verilerine göre de yollar ve uzunlukları itibariyle son iki yılda tüm bölgelerde artış olmuştur.¹⁶⁰

Tablo 48. Katılımcıların “Bölgedeki yollar ve uzunlukları”ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Azaldı	8	1,7	1,8	1,8
	Değişmedi	125	26,9	28,9	30,7
	Arttı	233	50,1	53,8	84,5
	Çok arttı	67	14,4	15,5	100,0
	Toplam	433	93,1	100,0	
Kayıp	Veri	32	6,9		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların temel kalkınma göstergeleri içinde yer alan “Bölgedeki sağlık personeli sayısı” değişkenine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 49’da sunulmuştur. Buna

¹⁶⁰ Aynı yerde.

göre katılımcıların % 6'sı “Bölgedeki sağlık personeli sayısı” nın değişmediğini düşünürken, % 16'sı çok azaldığı, % 28'i azaldığı, % 43'ü arttığı, % 7'si ise çok arttığı inancındadır. TÜİK verilerine göre de sağlık personeli sayısı hekim, diş hekimi, hemşire, sağlık memuru, ebe ve eczacı olmak üzere tüm branşlarda artmıştır.¹⁶¹

Tablo 49. Katılımcıların “Bölgedeki sağlık personeli sayısı” ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Çok azaldı	27	5,8	6,4	6,4
	Azaldı	68	14,6	16,0	22,4
	Değişmedi	118	25,4	27,8	50,2
	Arttı	180	38,7	42,5	92,7
	Çok arttı	31	6,7	7,3	100,0
	Toplam	424	91,2	100,0	
Kayıp	Veri	41	8,8		
Toplam		465	100,0		

Katılımcıların temel kalkınma göstergeleri içinde yer alan “Bölgedeki eğitim imkânları” değişkenine ilişkin değerlendirmeleri Tablo 50’de sunulmuştur. Buna göre katılımcıların % 3’ü “Bölgedeki eğitim imkânları” nın değişmediğini düşünürken, % 8’i çok azaldığı, % 34’ü azaldığı, % 44’ü arttığı, % 12’si ise çok arttığı inancındadır. TÜİK verilerine göre de eğitim imkanları, hem örgün hem de yaygın eğitim bakımından, hem öğrenci sayıları, hem okullaşma oranları, hem eğitim harcamaları itibarıyla artmıştır.¹⁶²

Tablo 50. Katılımcıların “Bölgedeki eğitim imkânları” ndaki Değişime İlişkin Değerlendirmeleri

		Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde	Toplamsal Yüzde
Geçerli	Çok azaldı	13	2,8	3,0	3,0
	Azaldı	34	7,3	7,8	10,8
	Değişmedi	147	31,6	33,9	44,7
	Arttı	189	40,6	43,5	88,2
	Çok arttı	51	11,0	11,8	100,0
	Toplam	434	93,3	100,0	
Kayıp	Veri	31	6,7		
Toplam		465	100,0		

¹⁶¹ www.tuik.gov.tr, Ana Sayfa, Sosyal Güvenlik, Sağlık ve Beslenme, Sağlık İstatistikleri, Veri

¹⁶² www.tuik.gov.tr, Ana Sayfa , Eğitim, Kültür ve Spor, Eğitim İstatistikleri, Veri

5.2.4 Yerel Yönetimler Reformunun Amaçlarının Gerçekleşme Düzeyinin Temel Bölgesel Kalkınma Göstergelerine Etkilerine İlişkin Bulgular

Bu bölümde “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynağının güçlendirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması”, “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” olarak tanımlanan Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının “Kişi başına GSMH oranı”, “İşsizlik oranı”, “İflas eden işletme sayısı”, “Yeni girişim sayısı”, “Bölgedeki taşıt sayısı”, “Bölgedeki yollar ve uzunlukları”, “Bölgedeki sağlık personeli sayısı” ve “Bölgedeki eğitim imkânları”na olan etkisi çoklu regresyon analizi yöntemi kullanılarak incelenmiştir.

Hipotez 1: Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Kişi Başına GSMH Oranına Etkisi anlamlıdır.

Tablo 51. Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Kişi Başına GSMH Oranına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	β	t	P	F	Model (p)	R ²
Kişi başına GSMH oranı	Sabit	2,302	10,105	0,000	7,060	0,000	0,056
	Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	-0,150	-2,286	0,023			
	Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	0,170	2,213	0,027			
	Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	0,148	2,128	0,034			
	Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması	0,157	2,458	0,014			

Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Kişi Başına GSMH Oranı arasındaki ilişkiyi gösteren regresyon analizi sonuçları Tablo 51’de

verilmiştir. Tablonun F istatistiği anlamlılık sütunundaki değerden söz konusu değişkenler arasında $p < ,01$ düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır.

“Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Kişi Başına GSMH Oranı üzerindeki etki derecesini gösteren Model Özeti Tablo 51’de verilmiştir. Tablodaki R^2 değeri Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarındaki “1” bir birimlik değişimin Kişi Başına GSMH Oranını “,06” oranında değiştireceğini göstermektedir.

Bu bulgudan hareketle Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Kişi Başına GSMH Oranı arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablonun anlamlılık sütunundaki değerden; “Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Kişi Başına GSMH Oranı arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. Ancak “Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması” ile Kişi Başına GSMH Oranı arasındaki ilişki negatiftir.

Tablonun Beta değerleri incelendiğinde ise Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” faktörlerinin Kişi Başına GSMH Oranı üzerinde birbirine yakın etkiye sahip oldukları anlaşılmaktadır.

Hipotez 2: Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin İşsizlik Oranına Etkisi anlamlıdır.

Tablo 52. Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin İşsizlik Oranına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	β	t	p	F	Model (p)	R ²
İşsizlik oranı	Sabit	3,672	15,998	0,000	3,497	0,008	0,023
	Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	0,044	0,685	0,494			
	Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	-0,010	-0,134	0,893			
	Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	0,020	0,290	0,772			
	Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması	-0,223	-3,506	0,001			

Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile İşsizlik Oranı arasındaki ilişkiyi gösteren regresyon analizi sonuçları Tablo 52’de verilmiştir. Tablonun F istatistiği anlamlılık sütunundaki değerden söz konusu değişkenler arasında $p < ,01$ düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır.

“Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyinin İşsizlik Oranı üzerindeki etki derecesini gösteren Model Özeti Tablo 52’da verilmiştir. Tablodaki R² değeri Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarındaki “1” bir birimlik değişimin İşsizlik Oranını “,023” oranında değiştireceğini göstermektedir.

Bu bulgudan hareketle Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile İşsizlik Oranı arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablonun anlamlılık sütunundaki değerden; “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile İşsizlik Oranı arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. Ancak “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ile Kişi Başına GSMH Oranı arasındaki ilişki negatiftir. “Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının

arttırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının arttırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile İşsizlik Oranı arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu bulgudan hareketle Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin arttırılması ile Kişi Başına GSMH Oranı arasında rastlantısal olarak tanımlanabilecek bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Hipotez 3: Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin İflas eden işletme sayısına etkisi anlamlıdır.

Tablo 53. Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin İflas Eden İşletme Sayısına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	β	t	p	F	Model (p)	R ²
İflas eden işletme sayısı	Sabit	3,810	15,654	0,000	4,538	0,001	0,034
	Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının arttırılması	0,083	1,183	0,238			
	Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	-0,056	-0,685	0,493			
	Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının arttırılması	-0,074	-0,981	0,327			
	Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin arttırılması	-0,219	-3,215	0,001			

Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile İflas eden işletme sayısı arasındaki ilişkiyi gösteren regresyon analizi sonuçları Tablo 53’de verilmiştir. Tablonun F istatistiği anlamlılık sütunundaki değerden söz konusu değişkenler arasında $p < ,01$ düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır.

“Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının arttırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının arttırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin arttırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyinin İflas eden işletme sayısı üzerindeki etki derecesini gösteren Model Özeti Tablo 53’de verilmiştir. Tablodaki R² değeri Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarındaki “1” bir birimlik değişimin İflas eden işletme sayısını “,034” oranında değiştireceğini göstermektedir.

Bu bulgudan hareketle Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile İflas eden işletme sayısı arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablonun anlamlılık sütunundaki değerden; “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile İflas eden işletme sayısı arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. Ancak “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ile İflas Eden İşletme Sayısı arasındaki ilişki negatiftir. “Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile İflas eden işletme sayısı arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu bulgudan hareketle Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması ile İflas Eden İşletme Sayısı arasında rastlantısal olarak tanımlanabilecek bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Hipotez 4: Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Yeni girişim sayısına etkisi anlamlıdır.

Tablo 54. Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Yeni Girişim Sayısına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	β	T	p	F	Model (p)	R ²
Yeni girişim sayısı	Sabit	1,848	8,480	0,000	10,809	0,000	0,086
	Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	-0,094	-1,545	0,123			
	Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	0,185	2,548	0,011			
	Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	0,102	1,540	0,124			
	Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması	0,218	3,617	0,000			

Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Yeni girişim sayısı arasındaki ilişkiyi gösteren regresyon analizi sonuçları Tablo 54’de verilmiştir. Tablonun F istatistiği anlamlılık sütunundaki değerden söz konusu değişkenler arasında $p < ,01$ düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır.

“Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Yeni girişim sayısı üzerindeki etki derecesini gösteren Model Özeti Tablo 54’de verilmiştir. Tablodaki R^2 değeri Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarındaki “1” bir birimlik değişimin Yeni girişim sayısını “,09” oranında değiştireceğini göstermektedir.

Bu bulgudan hareketle Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Yeni girişim sayısı arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablonun anlamlılık sütunundaki değerden; “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ve “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Yeni girişim sayısı arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ve “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi” ile Yeni girişim sayısı arasındaki ilişki pozitifdir. “Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Yeni girişim sayısı arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı anlaşılmaktadır.

Tablonun Beta değerleri incelendiğinde ise “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ve “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi” faktörlerinin Yeni girişim sayısı üzerinde birbirine yakın etkiye sahip oldukları anlaşılmaktadır.

Bu bulgulardan hareketle “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ve “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”nin Yeni Girişim Sayısını arttırdığı sonucuna varılmıştır.

Hipotez 5: Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki taşıt sayısına etkisi anlamlıdır.

Tablo 55. Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki Taşıt Sayısına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	β	t	p	F	Model (p)	R ²
Bölgedeki taşıt sayısı	Sabit	3,364	19,757	0,000	4,168	0,003	0,030
	Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	-0,076	-1,574	0,116			
	Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	0,177	3,109	0,002			
	Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	0,039	0,746	0,456			
	Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması	0,035	0,736	0,462			

Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Bölgedeki taşıt sayısı arasındaki ilişkiyi gösteren regresyon analizi sonuçları Tablo 55’de verilmiştir. Tablonun F istatistiği anlamlılık sütunundaki değerden söz konusu değişkenler arasında $p < ,01$ düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır.

“Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki taşıt sayısı üzerindeki etki derecesini gösteren Model Özeti Tablo 55’de verilmiştir. Tablodaki R² değeri Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarındaki “1” bir birimlik değişimin Bölgedeki taşıt sayısını “,03” oranında değiştireceğini göstermektedir.

Bu bulgudan hareketle Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Bölgedeki taşıt sayısı arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablonun anlamlılık sütunundaki değerden; “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi “amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Bölgedeki taşıt sayısı arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ile Bölgedeki Taşıt Sayısı arasındaki ilişki pozitifdir. “Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Bölgedeki taşıt sayısı arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu bulgulardan hareketle “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”nin, Bölgedeki Taşıt Sayısı arttırdığı sonucuna varılmıştır.

Hipotez 6: Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki yollar ve uzunluklarına etkisi anlamlıdır.

Tablo 56. Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki Yollar ve Uzunluklarına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	β	t	p	F	Model (p)	R ²
Bölgedeki yollar ve uzunlukları	Sabit	3,160	19,811	0,000	6,435	0,000	0,050
	Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	-0,046	-1,029	0,304			
	Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	0,064	1,209	0,227			
	Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	0,076	1,557	0,120			
	Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması	0,135	3,069	0,002			

Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Bölgedeki yollar ve uzunlukları arasındaki ilişkiyi gösteren regresyon analizi sonuçları Tablo 56'da verilmiştir. Tablonun F istatistiği anlamlılık sütunundaki değerden söz konusu değişkenler arasında $p < ,01$ düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır.

“Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki yollar ve uzunlukları üzerindeki etki derecesini gösteren Model Özeti Tablo 56'da verilmiştir. Tablodaki R^2 değeri Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarındaki “1” bir birimlik değişimin Bölgedeki yollar ve uzunluklarını “,05” oranında değiştireceğini göstermektedir.

Bu bulgudan hareketle Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Bölgedeki yollar ve uzunlukları arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablonun anlamlılık sütunundaki değerden; “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Bölgedeki yollar ve uzunlukları arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. Ancak “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ile Bölgedeki yollar ve uzunlukları arasındaki ilişki negatiftir. “Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Bölgedeki yollar ve uzunlukları arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu bulgudan hareketle Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması ile Bölgedeki yollar ve uzunlukları arasında rastlantısal olarak tanımlanabilecek bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Hipotez 7: Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki sağlık personeli sayısına etkisi anlamlıdır.

Tablo 57. Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki Sağlık Personeli Sayısına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	β	t	p	F	Model (p)	R ²
Bölgedeki sağlık personeli sayısı	Sabit	2,610	11,073	0,000	6,100	0,000	0,048
	Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	-0,060	-0,895	0,371			
	Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	-0,078	-0,992	0,322			
	Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	0,219	3,038	0,003			
	Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması	0,177	2,714	0,007			

Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Bölgedeki sağlık personeli sayısı arasındaki ilişkiyi gösteren regresyon analizi sonuçları Tablo 57’de verilmiştir. Tablonun F istatistiği anlamlılık sütunundaki değerden söz konusu değişkenler arasında $p < ,01$ düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır.

“Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki sağlık personeli sayısı üzerindeki etki derecesini gösteren Model Özeti Tablo 57’de verilmiştir. Tablodaki R² değeri Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarındaki “1” bir birimlik değişimin Bölgedeki sağlık personeli sayısını “,05” oranında değiştireceğini göstermektedir.

Bu bulgudan hareketle Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Bölgedeki sağlık personeli sayısı arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablonun anlamlılık sütunundaki değerden; “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Bölgedeki sağlık personeli sayısı arasındaki

ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ile Bölgedeki sağlık personeli sayısı arasındaki ilişki pozitifdir. “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Bölgedeki sağlık personeli sayısı arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı anlaşılmaktadır.

Tablonun Beta değerleri incelendiğinde ise “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” faktörlerinin Bölgedeki sağlık personeli sayısı üzerinde birbirine yakın etkiye sahip oldukları anlaşılmaktadır.

Bu bulgulardan hareketle “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması”nın Bölgedeki sağlık personeli Sayısını arttırdığı sonucuna varılmıştır.

Hipotez 8: Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki eğitim imkanlarına etkisi anlamlıdır.

Tablo 58. Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki eğitim imkanlarına Etkisine Regresyon Analizi Sonuçları

Bağımlı Değişken	Bağımsız Değişken	β	t	p	F	Model (p)	R ²
Bölgedeki eğitim imkanları	Sabit	2,991	14,739	0,000	7,919	0,000	0,062
	Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	-0,113	-1,985	0,048			
	Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	0,010	0,146	0,884			
	Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	0,077	1,243	0,215			
	Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması	0,254	4,540	0,000			

Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Bölgedeki eğitim imkanları arasındaki ilişkiyi gösteren regresyon analizi sonuçları Tablo 58’de verilmiştir. Tablonun F istatistiği anlamlılık sütunundaki değerden söz konusu değişkenler arasında $p < ,01$ düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır.

“Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” ve “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyinin Bölgedeki eğitim imkanları üzerindeki etki derecesini gösteren Model Özeti Tablo 58’de verilmiştir. Tablodaki R^2 değeri Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarındaki “1” bir birimlik değişimin Bölgedeki eğitim imkanlarını “,06” oranında değiştireceğini göstermektedir.

Bu bulgudan hareketle Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyi ile Bölgedeki eğitim imkanları arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablonun anlamlılık sütunundaki değerden; “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Bölgedeki eğitim imkanları arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. Ancak “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması” ile Bölgedeki eğitim imkanları arasındaki ilişki negatiftir. “Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması”, “Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi”, “Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması” amaçlarının gerçekleşme düzeyleri ile Bölgedeki eğitim imkanları arasında arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu bulgulardan hareketle “Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması”nın, Bölgedeki Eğitim İmkânlarını arttırdığı sonucuna varılmıştır.

Tablo 59. Hipotez Sonuçlarına İlişkin Bulgular (Genel Sonuçlar)

Bağımlı değişken	Bağımsız Değişken			
	Yerel yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması
Kişi başına GSMH oranı	Etki anlamlı	Etki anlamlı	Etki anlamlı	Etki anlamlı
İşsizlik oranı	Etki anlamsız	Etki anlamsız	Etki anlamsız	Etki anlamlı
İflas eden işletme sayısı	Etki anlamsız	Etki anlamsız	Etki anlamsız	Etki anlamlı
Yeni girişim sayısı	Etki anlamsız	Etki anlamlı	Etki anlamsız	Etki anlamlı
Bölgedeki taşıt sayısı	Etki anlamsız	Etki anlamlı	Etki anlamsız	Etki anlamsız
Bölgedeki yollar ve uzunlukları	Etki anlamsız	Etki anlamsız	Etki anlamsız	Etki anlamlı
Bölgedeki sağlık personeli sayısı	Etki anlamsız	Etki anlamsız	Etki anlamlı	Etki anlamlı
Bölgedeki eğitim imkanları	Etki anlamlı	Etki anlamsız	Etki anlamsız	Etki anlamlı

Kişi başına GSMH oranına Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması, Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi, Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması, Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması değişkenlerinin etkisi istatistiksel olarak anlamlıydı.

İşsizlik oranına Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması değişkeninin etkisi istatistiksel olarak anlamlıydı.

İflas eden işletme sayısına Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması değişkeninin etkisi istatistiksel olarak anlamlıydı.

Yeni girişim sayısına Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi ve Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması değişkenlerinin etkisi istatistiksel olarak anlamlıydı.

Bölgedeki taşıt sayısına Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi değişkeninin etkisi istatistiksel olarak anlamlıydı.

Bölgedeki yollar ve uzunluklarına Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması değişkeninin etkisi istatistiksel olarak anlamlıydı.

Bölgedeki sağlık personeli sayısına Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması ve Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması değişkenlerinin etkisi istatistiksel olarak anlamlıydı.

Bölgedeki eğitim imkanlarına Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması ve Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması değişkenlerinin etkisi istatistiksel olarak anlamlıydı.

SONUÇ VE ÖNERİLER

1970'lerden itibaren gündeme gelen serbestleşme ve özelleştirme uygulamaları küreselleşmenin önemli bir aracı olarak kullanılmakta olup, ulus devletler, kendilerine yeni tanımlanan roller ile sınırlanmaya çalışılmaktadır. Bu durumun getirisi olarak, küreselleşme sürecinde giderek önem kazanmaya başlayan kavram olan "yerel" kavramı ortaya çıkmıştır. Bu kavramla merkezi yönetimlerin yerini yerel ölçekteki karar mekanizmalarının alması önerilmektedir. Yeni kavramla birlikte, kalkınmada yerel ekonomik birimlerin belirleyici ve etkin rolünün ön plana geçtiği, böylelikle politikaların belirlenmesinde yerel ve bölgesel otoritenin rolünün giderek artmakta olduğunu görmekte kaçınılmazdır.

Tüm dünyada yaşanan bu yerelleşme trendi 1980'li yıllardan itibaren ülkemizde de kendini hissettirmeye başlamış ve gözler tüm kamu sektörüyle birlikte, yerel yönetim birimlerine çevrilmiştir. Yerel yönetimlerin üstlendikleri hizmetleri, gereken nitelik ve yaygınlıkta sunamadıkları, bunun en önemli nedeninin idari ve mali yapılarındaki aksaklıklar olduğu o dönemde herkesçe kabul edilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin sahip oldukları kaynakları verimli ve planlı şekilde kullandıklarını söylemek de güçtür. Bu nedenle yerel yönetimler konusunda, halkın yönetsel kararlara katılımı ve mali kaynaklarının geliştirilmesi yerel yönetimler reformunda temel hareket noktası olmuştur.

Genel olarak kamu yönetimi reformunda ise; merkezi yönetimin küçültülerek merkezden yerele yetki ve görev aktarımı öngörülmektedir. Tabii ki mevcut mevzuat çerçevesinde üstlendikleri hizmetlerde bile tam olarak ihtiyaca cevap veremeyen yerel yönetimlere kapsamlı bir çalışma ve ön hazırlık yapmadan merkezin yetki ve görevlerinin önemli bir bölümünün devredilmesi ciddi sorunlara yol açabilir.

Reform sürecine ilişkin bu durum herkesin malumu olmakla birlikte, süreci yönetenler yeterince üzerinde durmamış ve reformla ilgili ilk olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluklarını yeniden belirleyen ve merkezi

yönetimi “özel”, yerel yönetimleri ise “genel” yetkili olarak düzenleyen, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, üzerinde hiçbir tartışma yapılmadan kamuoyuna açıklanmıştır. Daha sonra bu tasarı çerçevesinde İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu gündeme gelmiş, ancak genel çerçeveyi çizen, ilke ve esasları belirleyen KYTK’nun belli bir noktada tıkanıp yasalasamamasına rağmen, bu yasa paralelinde hazırlanan yerel yönetim birimleri ile ilgili diğer tasarıların yasalasması reform çalışmaları ile ilgili çok büyük bir sorun yaratmıştır.

Genel çerçeveye ilişkin tasarı yasalasamayınca diğer kanunlardaki paralel birçok düzenleme yasalasma sürecinde değiştirilmek zorunda kalmış ve süreç tamamlanamamıştır. Böyle olunca da yasalar yürürlüğe girdiğinde en başta hazırlanan tasarılarından çok farklı bir tablo ortaya çıkmıştır.

Türk kamu yönetiminde çok köklü ve radikal bir değişime yol açacağı herkesçe kabul edilen KYTK ile ilgili süreç göstermiştir ki; mevcut anayasa karşısında bu çapta bir değişim yapılması mümkün değildir. Dolayısıyla KYTK tasarısının bel kemiğini oluşturan, “merkezi idarenin görev ve fonksiyonlarının belirlenerek geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetlerin yerel yönetimlerin uhdesine bırakılması” düzenlemesinin anayasaya girmesi şarttır. Tabii ki bu düzenlemenin anayasaya girmesi tek başına yeterli olmayacaktır. Bu anayasa temelinde yeniden inşa edilecek olan yerel yönetimlerin yerel mali kaynak geliştirebilme, demokratik katılım ve hesap verebilirlik kapasitesinin artırılması buna karşılık yerel, mali, hukuki ve idari denetimin artırılarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gereklidir. Kamu yönetiminde gerçek anlamda bir reform için bu günlerde gündeme gelen yeni anayasa çalışmaları çok önemli bir fırsattır ve mutlaka değerlendirilmesi gereklidir.

Yeni bir anayasa temelinde daha ileri bir aşamaya taşınması gerekmektedir birlikte 2000’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetimler reformunun da yerel yönetim birimlerine yeni bir soluk getirdiği tartışılmaz bir gerçektir. İşte bu çalışma ile reform kapsamında gündeme gelen tüm değişikliklerle ilgili bir literatür çalışması yapılmış, değişikliklerin hayata geçirilme düzeyi ve reformun amaçlarının gerçekleşme düzeyleri konusunda bir araştırma yapılmıştır. Çalışmada yerel yönetimler reformu bir bütün olarak

ele alınmakla birlikte yerel ve bölgesel kalkınma boyutuna ayrıca yer verilmiş ve araştırmada da yerel yönetimler reformunun yerel ve bölgesel kalkınmaya etkisi sayısal analizlerle ortaya çıkarılmış, böylece yerel yönetimler reformunun çıktıları ile ilgili literatürdeki önemli bir boşluk doldurulmaya çalışılmıştır.

Araştırma ile ilgili anketler il özel idareleri ile belediyelere uygulanmış böylece teorik bilgiler bizzat uygulayıcılar aracılığı ile test edilmeye ve anket verileri yardımı ile çeşitli çıkarımlar yapılmaya çalışılmıştır.

Araştırmamızda sıklık (frekans) ve yüzde oranları tablo analizi ile çapraz tablo analiz teknikleri kullanılmıştır. Anket çalışmasının sonuçları tezimizin araştırma bölümünde detaylı bir şekilde verilmiştir.

Bu çerçevede literatür taraması ve anket çalışması ile aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

A) Araştırmanın ilk bölümünde katılımcılara Yerel Yönetimler Reformunun temel amaçları doğrultusunda yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve söz konusu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamalar sonucunda her bir amacın gerçekleşme derecesini belirtmeleri istenmiştir. Bu şekilde gerek mevzuat değişikliği, gerekse uygulama açısından Yerel Yönetimler Reformunun amaçlarının ne derece hayata geçirildiği belirlenmeye çalışılmıştır.

Katılımcıların uygulamada tümüyle gerçekleştirdiğini düşündükleri düzenlemeler şunlardır:

- Yerel yönetimlerin mali yapısının güçlenmesi,
- Yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları payın yeniden belirlenerek artırılması.
- Belediye yöneticileri ile üst düzey personele modern belediyecilik, kentleşme ve imar gibi konularda eğitimler verilmesi,
- Yerel yönetimlerin nüfus büyüklükleri dikkate alınarak norm kadrolarının belirlenmesi,
- Kamunun hesap verebilir hale gelmesi,

- Özellikle üst düzey pozisyonlara nitelikli personel atanmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması,
- Ülkemizde yerel yönetimlerde çalışan personel hem nitelik olarak hem de sayı açısından yetersizdir. Güçlendirilmiş yerel yönetimlerin iyi çalışabilmesi için yerel yönetimlerin personel açığının nitelikli personel ile kapatılması,

Katılımcıların uygulamada büyük ölçüde gerçekleştiğini düşündükleri düzenlemeler şunlardır;

- Kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi,
- Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kurulması,
- Halkın yönetime katılımının artırılması,
- Yerel yönetimlerin yetkilerine ilişkin ilke ve standartların belirlenmesi,
- Yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılması,
- Valiliklerin güçlendirilmesi,
- İl Özel İdarelerinin güçlendirilmesi,
- Bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakların mahalli idarelere devredilmesi,
- Tüm yerel yönetimler için bir insan gücü planlaması yapılması,
- Bakanlıkların taşradaki birimlerinin aşamalı olarak Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilmesi,
- TOKİ'nin yapılanmasının yerel yönetimlerin etkinliğine katkısı,
- Taşra teşkilatı personelinin il idaresine bağlanması,

Katılımcıların uygulamada çok fazla gerçekleştiğini düşünmedikleri, dolayısıyla hayata geçirilmesi yetersiz kalan düzenlemeler şunlardır:

- Görevleri arttırılan yerel yönetimlerin aynı zamanda ekonomik etkinliğinin de arttırılması,
- Yatırımların bölgesel kalkınma ajansları tarafından organize edilmesi,

- Taşınmaz malların kullanım kurallarında yapılan değişikliğin yerel yönetimler üzerine etkisi,
- Bölgedeki nüfus dışı ölçütlerin dikkate alınmasının yerel yönetimlerin bütçe payına etkisi.
- Taşra teşkilatı personelinin il idaresine bağlanması,

Görüldüğü gibi yapılan değişiklikler ve yeni düzenlemelerle ilgili sadece birkaç konuda istenen düzeyde bir gelişme sağlanamadığı çoğunlukla, “tümüyle” ya da “büyük ölçüde” bir gerçekleşme sağlandığı ifade edilmektedir. Reformun üzerinden kısa bir süre geçtiği düşünüldüğünde ilerleyen yıllarda bu konularla ilgili olarak da gelişme sağlanacağı kesindir.

Anket formunda 24 madde olarak belirlenen bu düzenlemelerin hayata geçirilme düzeyleri doğrultusunda, araştırmanın en başında faktör olarak belirlenen, Yerel Yönetimler Reformunun dört temel amacının gerçekleşme düzeyi tespit edilmeye çalışılmış ve aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

Yerel Yönetimler Reformunun Amaçlarının Gerçekleşme Düzeyi

	N	Ort.	S.s	Min.	Max.
Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması	453	3,737	1,064	1	5
Kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi	461	3,495	0,898	1	5
Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması	448	3,218	0,882	1	5
Yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması	447	2,686	0,877	1	5

Tabloda da görülebileceği gibi tüm amaçların orta düzeyde gerçekleştiği ancak “Yerel Yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması” amacına ilişkin değer diğer amaçlara ilişkin değerlerden açıkara yüksek olduğu dolayısıyla katılımcıların en fazla bu amaç doğrultusunda gelişme sağlandığını düşündüklerini söyleyebiliriz. Tezin asıl konusunu oluşturan, yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması amacıyla ilgili değer ise en düşük değer olup, katılımcıların bu amaç doğrultusunda istenen düzeyde bir gelişme sağlanamadığını düşündükleri söylenebilir.

B) Araştırmanın ikinci bölümünde katılımcılara Temel Bölgesel Kalkınma Göstergeleri açısından son iki yıl içerisinde yaşanan gelişme sorulmuş ve yine seçebilmeleri için kendilerine 5 seçenek verilmiştir. Katılımcıların her bir soru için en yüksek oranda işaretledikleri seçenekler ise şöyledir:

- Kişi başına GSMH oranı artmıştır.
- İşsizlik oranı artmıştır.
- İflas eden işletme sayısı artmıştır.
- Yeni girişim sayısı artmıştır.
- Bölgedeki taşıt sayısı artmıştır.
- Bölgedeki yol ve uzunlukları artmıştır.
- Bölgedeki sağlık personeli artmıştır.
- Bölgedeki eğitim imkanları artmıştır.

C) En son bölümde ise katılımcılara yerel yönetimler reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin temel bölgesel kalkınma göstergelerine etkileri sorulmuş ve katılımcılara yine 5 seçenek verilmiştir. Katılımcıların işaretledikleri seçenekler değerlendirildiğinde:

Yerel Yönetimler Reformunun dört temel amacı açısından;

- Her dört amacın gerçekleşme düzeyi ile kişi başına GSMH oranı arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu,
- Dört amaçtan sadece; yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması amacının gerçekleşme düzeyi ile işsizlik oranı arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olduğu,

- Dört amaçtan sadece; yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması amacının gerçekleşme düzeyi ile iflas eden işletme sayısı arasında anlamlı bir ilişki olduğu,

- Dört amaçtan; yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması amacı ve kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi amacının gerçekleşme düzeyi ile yeni girişimci arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu,

- Dört amaçtan sadece; kamu yönetiminin yerel ve şeffaf hale getirilmesi amacının gerçekleşme düzeyi ile bölgedeki taşıt sayısı arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu,

- Dört amaçtan sadece; yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması amacı ile bölgedeki yollar ve uzunlukları arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu,

- Dört amaçtan; yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması amacı ve yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması amacı ile bölgedeki sağlık personeli arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu,

- Dört amaçtan; yerel yönetimlerin mali yapısı ve insan kaynaklarının artırılması ve yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması amacı ile bölgedeki eğitim imkanları arasında istatistiksel olarak anlamlı fakat zayıf bir ilişki olduğu,

tespit edilmiştir.

Yani katılımcılar son iki yılda tüm temel bölgesel kalkınma göstergeleri açısından bir artış olduğunu ifade etmekle birlikte, yerel yönetimler reformunun amaçlarının gerçekleşme düzeyinin, temel bölgesel kalkınma göstergelerindeki bu artışa bir etkisi olduğunu düşünmediklerini açıkça ortaya koymuşlardır. Zaten araştırmanın ilk bölümünde de yerel yönetimlerin yerel kalkınmaya etkisinin artırılması amacının istenen düzeyde gerçekleşmediği ortaya çıkmıştır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Aktakas, Başak Gül (2006), “**Bölgesel/Yerel Kalkınma, Bölgesel Gelişme İçin Bir Model**”, Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.

Altıntaş, Osman (2007), “**İl Özel İdaresi Harcamalarının Mevcut Ve Potansiyel Olarak Fonksiyonel Analizi**”, DPT-Uzmanlık Tezleri.

Arendt, Hannah (2003), “**İnsanlık Durumu**”, Çeviren: Bahadır Sina Şener, İstanbul:İletişim Yayınları.

Arı, F. Aylan (2006), “**Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yerel Dinamikler**” İstanbul: Derin Yayınları.

Arslan, Erdal (2010), “**Kalkınma Ajansları Ve Kalkınma Ajanslarının Türkiye Ekonomisine Beklenen Katkıları**”, Kamu İş Dergisi, Cilt:11, Sayı:3, s.85-108

Arslan, Kahraman (2005) “**Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:4, Sayı:7, s.275-294

Aytaç, Fethi (1994) “**Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**”, Ankara: TBD-KAV ve MİEAGM Yayını.

Aytaç, Fethi ve diğerleri (2009) “**Belediye Kanunu Büyükşehir Belediyesi Kanunu Ve Mahalli İdareleri İlgilendiren Temel Mevzuat**”, Ankara: Mahalli İdarelere Hizmet Derneği Yayınları.

Bayar, Doğan “**Kamu Yönetiminin Temel Kanunları**”,
http://www.portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md145/dbayar.pdf, (01.10.2010)

Bilgiç, Veysel K. ve Gül, Serdar K. “**Türkiye’de Yerelleşme Politikaları**”, VII Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı,
<http://www.gear.pol.tr/Yrd.DoC3A7.20Dr.S.Kenan20GC39CL-1/YerelleC5Fme20PolitikalarC4B1.pdf>, (01.10.2010)

Bozlağan, Recep, Demirkaya Yüksel (Ed.), (2008) “**Türkiye’de Yerel Yönetimler**”, İstanbul: Nobel Yayınları.

Çevik, Hasan Hüseyin (2001) “**Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**”, Ankara: Seçkin Yayınları.

ÇETİN, İsmail (2004) “**İl Özel İdareleri Yasa Tasarısı**”, Kamu Yönetimi Dünyası, Yıl:5, Sayı:17-18, Ocak-Haziran 2004, s.14-18

Çoker, Ziya (2005) “**Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimlerle İlgili Tasarı Ve Kanunlara İlişkin Son Durum**”, CHP Yerel Yönetim Dergisi, Sayı: 11, Aralık 2005, s.32-40

Çukurçayır, Akif “**Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru**”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 73, s.31-49.

Elmas, Gülen (2001) “**Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler AB ve Türkiye**”, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Emini, Filiz Tufan (2009) “**Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri**”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, s.31-48

Emre, Cahit (2000), “Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamalarına Genel Bir Bakış: Gözlemler-Değerlendirmeler”, Birgül AYMAN GÜLER ve Ayşegül

- SABUKTAY (Ed), **“Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı”**, Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No: 304.
- Arıkboğa, Erbay ve diğerleri (2007), **“Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği”**, İstanbul: Beta Yayınları.
- Ersöz, Halis Yunus (2006), **“Sosyal Politika - Refah Devleti - Yerel Yönetimler İlişkisi”**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 55, Sayı 1.
- Eryıldız, İdris (2006), **“Avrupa Birliği Yolunda Reform: Kamu Yönetimi Temel Kanunu”**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Eryılmaz, Bilal (2008) **“Kamu Yönetimi”**, İstanbul: Okutman Yayıncılık.
- Ertan, Birol **“Demokrasi Ve Yerel Yönetimler”**, Review of Social, Economic & Business Studies, Vol.2, s.204-215.
- Genç, F. Neval, ve diğerleri, (2008) **“Dönüşen Kentler Ve Değişen Yerel Yönetimler”**, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Görmez, Kemal (2000) **“Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”**, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 4, s.81-88
- Güler, Birgül (2003) **“Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36, Sayı 4, s.17-34
- Güler, Birgül A. (2004), **“Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”**, Hukuk ve Adalet-Eleştirel Hukuk Dergisi, Yıl:1, Sayı:2, s.1-31
- Güler, Birgül (2005), **“22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”**, Mülkiye Dergisi, Cilt.XXXIX, s.1-20
- Güneş, İsmail **“Yerel Yönetimler Dersliği”**, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.htm>, (20.08.2010)

Halkier, Henrik **“Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim:Avrupa Perspektifi”**,

http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum1/1_1_halkierTR.pdf,

(23.09.2010)

Hasanoğlu, Mürteza ve Aliyev, Ziya (2006), **“Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”**, Sayıştay Dergisi, Sayı:60, s.81-103

Ildıran, Mustafa. (2004), **“Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri”** Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Kara, Murat (2008) **“Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı Ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları”**, Ankara: DPT- Uzmanlık Tezleri.

Kaştan, Yüksel (2004), **“Yerel Yönetimlerde Devlet Yatırımı Kavramının Tarihsel Gelişimi”**, Kastamonu Eğitim Dergisi, Cilt: 12, No:2, s.522-540

Kaya, Erol (2007), **“Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım: Yerel Kalkınma Yönetimi”**, İstanbul: Okutan Yayıncılık.

Kayhan, Mehmet (2005), **“Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’nun Getirdikleri”**, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, Sayı.129, s.1-15

Keane, John (2004), **“Sivil Toplum Ve Devlet”**, Çeviren: Levent Köker, Ankara: Yedikita Yayınları.

Keleş, Ruşen (2000) **“Yerinden Yönetim Ve Siyaset”**, İstanbul: Cem Yayınevi.

Kızılcık, Recep (2002), **“Liberal Batı Demokrasileri Ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler”**, Türk İdare Dergisi, Yıl.74, Sayı.434, s.37-54

Koçberber, Seyit (2006), **“Kalkınma Ajansları Ve Sayıştay Denetimi”**, Sayıştay Dergisi, Sayı 61, s.37-55

Küçük, Orhan (2007), “**AB Uyum Sürecinde Kalkınma Ajansları Ve AB Hibe Projelerinin Bölgesel Kalkınmaya Katkılarının Araştırılması: Samsun, Kastamonu Ve Erzurum Nuts II Bölgesi Örneği**”, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi / Journal Of Graduate School Of Social Sciences, Cilt 10, Sayı 2, s.496-507

<http://e-dergi.atauni.edu.tr/index.php/SBED/article/viewFile/459/451>, (23.09.2010)

Maç, Nazlı (2006), “**Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Türkiye**”, Konya Ticaret Odası Etüd - Araştırma Servisi, Sayı:117/76,

<http://www.kto.org.tr/dosya/rapor/kalkinmaajans.pdf>, (22.10.2010)

Memişoğlu, Dilek (2006), “**Yeni Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimler Reformu**”, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Mengi Ayşegül (2001) “**Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölge Planlaması Ve Türkiye**”, GAP Dergisi, Sayı 15.

Mengi, Ayşegül “**Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler Ve Türkiye**”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/480/5589.pdf>, (29.08.2010)

Ortaylı, İlber (1990), “**Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras**”, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum, Ankara: Maya Matbaacılık.

Ökmen, Mustafa ve Canan, Kadri (2009), “**Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi**”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:16, Sayı:1, s.139-171

Özen, Pınar (2005), “**Bölge Kalkınma Ajansları**”, <http://www.sabek.com.tr/SUNU/bolge.Kalkinma.Ajansla.pdf>, (18.09.2010)

Özer, Akif (2005), “**Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi**”, Sayıştay Dergisi, Sayı:59s.3-46

Özer, M. Akif (2000), “**Yerel Özerkliğe Doğru: Optimum Görev Bölüşümü**”, Sayıştay Dergisi, (Yerel Yönetimler Özel Sayısı), Sayı 38, s.168-188.

Özer, Yunus Emre (2008), **“Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Türkiye”**, Review of Social, Economic & Business Studies, Vol.9/10, s.389-408.

Özgür, Hüseyin ve Kösecik, Muhammet (Ed.), (2005), **”Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1”**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Özgür, Hüseyin ve Kösecik, Muhammet (Ed.), (2007), **”Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II”**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Özsoy, İsmail (2007), **“Süleyman Sudi’nin Osmanlı Maliyesi Ve Vergi Sistemi İle İlgili Görüş Ve Tesbitleri”**, Akademik Araştırmalar Dergisi, Şubat-Temmuz 2000.

Özmen, Fatma (2008), **“AB Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları”**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl:2008, Cilt:13, Sayı:3, s.327-340.

Palabıyık, Hamit ve Kara, Mustafa (2007), **“5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Ve Köy Birlikleri-Toplum Kalkınması İlişkisi”**, H. Özgür, M. Kösecik (Ed.), **“Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama”**, Ankara:Nobel Yayınları, s.25-47.

Parlak, Bekir ve Özgür, Hüseyin (2002), **“Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler”**, İstanbul: Alfa Yayınları.

Pınar Abuzer ve İnce Arıkan Sibel (2003), **“Avrupa Birliği Ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları”**, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt:3, No:1, s.93-111.

Polatoğlu, Aykut (2003), **“Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 4, s.31-47

Sayın, Deniz (2004), **“Birlikler Genel Yapı”**, <http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/birlikler.php>, (10.09.2010)

- Şengül, Ramazan (2010), “**Yerel Yönetimler**”, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Şengün, Serpil (2004), “**Büyükşehir Belediyeleri Kanun Tasarısı**”, Kamu Yönetimi Dünyası, Yıl:5, Sayı:17-18, s.19-21
- TODAİE Yayınları, (2009, “**4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri 1 ve 2 - Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**”, Ankara: Yayın No:351.
- Toprak, Zerrin (2006)“**Yerel Yönetimler**”, Ankara: Nobel Yayınları.
- Turan, Menaf (Der), (2005), “**Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**”, Ankara: Paragraf Yayınevi
- Tutar, Filiz ve Demiral, Mehmet (2007), “**Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları**”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt 2, No 1.
- Türkoğlu, İrfan (2009), “**Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik Ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**”, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara: Yayın No:2009/389.
- Uğuş, Burcu (2006) “**Avrupa Birliği Ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikaları Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**”, e-akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı:49.
- Uluğ, Feyzi (2004) “**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:2, s.97-22
- Uyan, Birgül (2009) “**Bölgesel Gelişme Dinamikleri: Gaziantep İlinde Yerel Ekonomik Gelişmeyi Etkileyen Faktörler**”, Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü,
- Ünlü, Halil (1993) “**Yönetimler Arası İlişkiler**”, Başbakanlık TOKİ, İstanbul: IULA EMME.

Varlık, Ülkü Ve Diğerleri, (2004) “**Yerel Yönetimler Yasa Tasarıları Ve Yeni İş Kanunu**”, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt.2, Sayı.1, s.19-37.

Yıkılmaz, Necla “**Kamu Yönetimi Reformu Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**”, http://www.metalurji.org.tr/dergi/dergi136/d136_1215.pdf, (01.10.2010)

Yıldız, Fatih ve Feramuz, Akdağ, Kerem (2006) “**Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma İle Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması**”, Ankara: Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Türk Tarım Dergisi, Sayı:167, s.29-37.

İNTERNET KAYNAKLARI

AVRUPA KONSEYİ RESMİ SİTESİ - <http://www.coe.int>, (01.09.2010)

“BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN TASARISI”, www.yayed.org/resimler/ekler/129_ek.doc, (22.08.2010)

“İL ÖZEL İDARELERİ GELİRLERİ VE ORANLARI”,
<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyonealtintao/ilozel.pdf>, (15.09.2010)

“KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI”,
<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>, (01.10.2010)

“KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN”, Kanun No.5227, Kabul Tarihi.15/07/2004, Madde.1,
www.ankara.edu.tr, (01.10.2010)

MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ RESMİ SİTESİ - <http://www.mahalli-idareler.gov.tr>, (20.08.2010)

“MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ KANUNU”,
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1498.html>, (22.08.2010)

“MAHALLİ İDARE YASA TASARILARI ÜZERİNE”, TESEV,
http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/IYIYNTSM/mik_tasarilar.pdf, (11.09.2010)

SAYIŞTAY RESMİ SİTESİ - <http://www.sayistay.gov.tr>, (22.08.2010)

“YEREL YÖNETİMLER, KATILIMCILIK VE KENTSEL YÖNETİM KOMİSYONU RAPORU”, Ankara, Nisan 2009,
<http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/kentlesme/kitap10.pdf>, (29.08.2010)

“TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ KANUN-BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU”, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>, (22.08.2010)

EKLER

EK-1:Anket

Sayın Yönetici,

Bu anket çalışması Yerel Yönetimler Reformunun, bölgesel kalkınmaya etkileri ve bu etkilerin bölge bazında değişimi belirlenmeye çalışılacaktır. Araştırma verileri tamamen bilimsel amaçlar için kullanılacaktır.

Anket sorularına içtenlikle cevaplamanız araştırmanın başarısı açısından büyük önem taşımaktadır. Çalışmama sağlamış olduğunuz katkı için şimdiden teşekkür ederim.

Yasemin ÇETİNKAYA

Batman Vali Yardımcısı



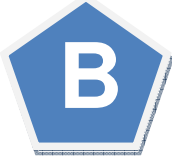
Aşağıda **YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN** temel amaçları verilmiştir. Şimdi lütfen;

1. Bu güne kadar yürürlüğe giren yasal düzenlemeler ve 2. Bu düzenlemelere bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamalar sonucunda, **her bir amacı gerçekleştirme derecesini** en uygun seçeneği işaretleyerek belirtiniz.

Hiç Kısmen Orta Düzey de Büyük Ölçüde Tümüyle

Kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi	()	()	()	()	()
Halkın yönetime katılımının artırılması	()	()	()	()	()
Kamunun hesap verebilir hale gelmesi	()	()	()	()	()
Yerel yönetimlerin yetkilerine ilişkin ilke ve standartların belirlenmesi	()	()	()	()	()
Yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılması	()	()	()	()	()
Bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakların mahalli idarelere devredilmesi.	()	()	()	()	()
Ülkemizde yerel yönetimlerde çalışan personel hem nitelik olarak hem de sayı açısından yetersizdir. Güçlendirilmiş yerel yönetimlerin iyi çalışabilmesi için yerel yönetimlerin personel açığının nitelikli personel ile kapatılması gerekmektedir.	()	()	()	()	()
Özellikle üst düzey pozisyonlara nitelikli personel atanmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması.	()	()	()	()	()
Tüm yerel yönetimler için bir insan gücü planlaması yapılması.	()	()	()	()	()
Yerel yönetimlerin nüfus büyüklükleri dikkate alınarak norm kadroların belirlenmesi	()	()	()	()	()
Belediye yöneticileri ve üst düzey personele, modern belediyecilik, kentleşme ve imar gibi konularda eğitimler verilmesi.	()	()	()	()	()

	Hiç	Kısmen	Orta Düzey de	Büyük Ölçüde	Tümüyle
Yerel yönetimlerin mali yapısı güçlendirilmesi	()	()	()	()	()
Yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları payın yeniden belirlenerek artırılması.	()	()	()	()	()
Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması	()	()	()	()	()
Yatırımların Bölgesel Kalkınma ajansları tarafından organize edilmesi	()	()	()	()	()
Taşra teşkilatlarının İl İdaresine bağlanması	()	()	()	()	()
İl Özel İdarelerinin güçlendirilmesi	()	()	()	()	()
Valiliğin Güçlendirilmesi	()	()	()	()	()
Bakanlıkların taşradaki birimlerinin aşamalı olarak Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilmesi	()	()	()	()	()
Taşra teşkilatı personelinin İl İdaresine bağlanması	()	()	()	()	()
Görevleri arttırılan yerel yönetimlerin aynı zamanda ekonomik etkinliği de artmış mıdır?	()	()	()	()	()
Taşınmaz malların kullanım kurallarında yapılan değişikliğin yerel yönetimler üzerindeki etkisi	()	()	()	()	()
TOKİ'nin yapılanmasının yerel yönetimlerin etkinliğine katkısı	()	()	()	()	()
Bütçedeki nüfus dışı ölçütlerin dikkate alınmasının yerel yönetimlerin bütçe payına etkisi	()	()	()	()	()



Aşağıda **TEMEL BÖLGESEL KALKINMA GÖSTERGELERİ** verilmiştir.

Şimdi lütfen her bir göstergede son iki yıl içinde yaşanan gelişmeyi en uygun seçeneği işaretleyerek belirtiniz.

Çok Azaldı Azaldı Değişmedi Arttı Çok Arttı

Kişi başına GSMH oranı	()	()	()	()	()
İşsizlik oranı	()	()	()	()	()
İflas eden işletme sayısı	()	()	()	()	()
Yeni girişim sayısı	()	()	()	()	()
Bölgedeki taşıt sayısı	()	()	()	()	()
Bölgedeki yollar ve uzunlukları	()	()	()	()	()
Bölgedeki sağlık personeli sayısı	()	()	()	()	()
Bölgedeki eğitim imkânları	()	()	()	()	()



Aşağıda **TEMEL BÖLGESEL KALKINMA GÖSTERGELERİ** verilmiştir.

Şimdi lütfen **YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN** her bir göstergeye etkisini en uygun seçeneği işaretleyerek belirtiniz.

Çok Olumsuz Olumsuz Nötr Olumlu Çok Olumlu

Kişi başına GSMH oranı	()	()	()	()	()
İşsizlik oranı	()	()	()	()	()
İflas eden işletme sayısı	()	()	()	()	()
Yeni girişim sayısı	()	()	()	()	()
Bölgedeki taşıt sayısı	()	()	()	()	()
Bölgedeki yollar ve uzunlukları	()	()	()	()	()
Bölgedeki sağlık personeli sayısı	()	()	()	()	()
Bölgedeki eğitim imkânları	()	()	()	()	()

EK-2:İçişleri Bakanlığının 01.02.2011 tarih ve 3161 sayılı yazısı

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Sayı : B.05.0.MAH.0.07.03.00/900/3161
Konu : Yerel Yönetimler Reformu

DAĞITIMLI
01/02/2011

İSTANBUL VALİLİĞİ

İlgi: Batman Valiliğinin 26/01/2011 tarihli ve B054VLK4720700-517/01-02/695 sayılı yazısı.

Batman İli Vali Yardımcısı Yasemin ÇETİNKAYA “Yerel yönetimler Reformunun Yerel ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi” başlıklı bir doktora tezi hazırlamaktadır. Söz konusu tez ile ilgili anket formu ekte gönderilmiştir.

Adı geçen anket formunun bölge merkezi illerin il özel idareleri ile il ve ilçe belediyelerine uygulanması hususunda,

Bilgilerinizi rica ederim.

Erol AYYILDIZ
Bakan a.
Genel Müdür Yardımcısı

EK :
Anket Formu

DAĞITIM :

İstanbul Valiliği
Tekirdağ Valiliği
Balıkesir Valiliği
İzmir Valiliği
Aydın Valiliği
Manisa Valiliği

Not: Bu evrak 5070 Sayılı Kanun gereğince E-İMZA ile imzalanmıştır.

İnönü Bulvarı No:4 Bakanlıklar 06650 Ankara Ayrıntılı bilgi için irtibat:A.Ufuk BİRBEN
Telefon: (312)422 43 53 Faks: (312)425 17 91
e-posta: Elektronik Ag: www.icisleri.gov.tr

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Sayı : B.05.0.MAH.0.07.03.00/900/3161
Konu : Yerel Yönetimler Reformu

DAĞITIMLI
01/02/2011

Bursa Valiliği
Kocaeli Valiliği
Ankara Valiliği
Konya Valiliği
Antalya Valiliği
Adana Valiliği
Hatay Valiliği
Kırkkale Valiliği
Kayseri Valiliği
Zonguldak Valiliği
Kastamonu Valiliği
Samsun Valiliği
Trabzon Valiliği
Erzurum Valiliği
Ağrı Valiliği
Malatya Valiliği
Van Valiliği
Gaziantep Valiliği
Şanlıurfa Valiliği
Mardin Valiliği

Not: Bu evrak 5070 Sayılı Kanun gereğince E-İMZA ile imzalanmıştır.

İnönü Bulvarı No:4 Bakanlık 06650 Ankara Ayrıntılı bilgi için irtibat: A. Ufuk BİRBEN
Telefon: (312)422 43 53 Faks: (312)425 17 91
e-posta: Elektronik Ag: www.icisleri.gov.tr

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Sayı : B.05.0.MAH.0.07.03.00/900/3161
Konu : Yerel Yönetimler Reformu

DAĞITIMLI
01/02/2011

TEKİRDAĞ VALİLİĞİ

İlgi: Batman Valiliğinin 26/01/2011 tarihli ve B054VLK4720700-517/01-02/695 sayılı yazısı.

Batman İli Vali Yardımcısı Yasemin ÇETİNKAYA “Yerel yönetimler Reformunun Yerel ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi” başlıklı bir doktora tezi hazırlamaktadır. Söz konusu tez ile ilgili anket formu ekte gönderilmiştir.

Adı geçen anket formunun bölge merkezi illerin il özel idareleri ile il ve ilçe belediyelerine uygulanması hususunda,
Bilgilerinizi rica ederim.

Erol AYYILDIZ
Bakan a.
Genel Müdür Yardımcısı

EK :
Anket Formu

DAĞITIM :
İstanbul Valiliği
Tekirdağ Valiliği
Bahkesir Valiliği
İzmir Valiliği
Aydın Valiliği
Manisa Valiliği

Not: Bu evrak 5070 Sayılı Kanun gereğince E-İMZA ile imzalanmıştır.

İnönü Bulvarı No:4 Bakanlıklar 06650 Ankara Ayrıntılı bilgi için iribat:A.Ufuk BİRBEN
Telefon: (312)422 43 53 Faks: (312)425 17 91
e-posta: Elektronik Ag: www.icisleri.gov.tr

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Sayı : B.05.0.MAH.0.07.03.00/900/3161
Konu : Yerel Yönetimler Reformu

DAĞITIMLI
01/02/2011

Bursa Valiliği
Kocaeli Valiliği
Ankara Valiliği
Konya Valiliği
Antalya Valiliği
Adana Valiliği
Hatay Valiliği
Kırkkale Valiliği
Kayseri Valiliği
Zonguldak Valiliği
Kastamonu Valiliği
Samsun Valiliği
Trabzon Valiliği
Erzurum Valiliği
Ağrı Valiliği
Malatya Valiliği
Van Valiliği
Gaziantep Valiliği
Şanlıurfa Valiliği
Mardin Valiliği

Not: Bu evrak 5070 Sayılı Kanun gereğince E-İMZA ile imzalanmıştır.

İnciönü Bulvarı No:4 Bakanlıklar 06650 Ankara Ayrıntılı bilgi için irtibat: A. Ufuk BİRBEN
Telefon: (312)422 43 53 Faks: (312)425 17 91
e-posta: Elektronik Ag: www.icisleri.gov.tr

ÖZGEÇMİŞ

1976 Yılı Ankara doğumlu olup; ilk, orta, lise ve üniversite tahsilinin tümünü Ankara'da tamamladı. 1996 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden mezun oldu ve aynı yıl İçişleri Bakanlığı'nın açmış olduğu Kaymakam Adaylığı Sınavı'nı kazanarak, Kırıkkale Kaymakam Adayı olarak mülkî idare amirliği mesleğine başladı. Kaymakam adaylığı döneminde 8 ay süreyle İngiltere'de dil eğitimi aldı, Isparta-Gönen'de Kaymakam vekilliği görevinde bulundu ve Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans yaptı. Kaymakam adaylığının bitimini müteakiben sırasıyla; Rize-Kalkandere, Ağrı-Hamur, Bilecik-Gölpazarı ilçelerinde Kaymakamlık görevini yürüten Sayın ÖZATA ÇETİNKAYA 2008 - 2011 yılları arasında Batman Vali Yardımcılığı görevini yürütmüş, 14.09.2011 tarihinden beri de Kayseri-Hacılar Kaymakamlığı görevine devam etmektedir.

Evli ve 2 kız çocuğu annesi olan ÖZATA ÇETİNKAYA, iyi derecede İngilizce bilmektedir.