

T.C.  
İSTANBUL GELİŞİM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI AÇISINDAN  
BELEDİYELERDE HİZMET ANLAYIŞI DEĞİŞİMİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ: İSTANBUL İLİ BÜYÜKÇEKMECE  
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

İŞLETME ANABİLİM DALI  
İŞLETME BİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan  
Derya CEYLAN

Tez Danışmanı  
Prof.Dr. Orhan İŞCAN

İSTANBUL – 2017



## TEZ TANITIM FORMU

YAZAR AD SOYADI

DERYA CEYLAN

TEZİN DİLİ

Türkçe

TEZİN ADI

Kamu İşletmeciliği Anlayışı Açısından Belediyelerde Hizmet Anlayışı Değişiminin Değerlendirilmesi: İstanbul İli Büyükçekmece Belediyesi Örneği

ENSTİTÜ

Büyükçekmece Belediyesi Örneği  
İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

TEZİN TÜRÜ

Yüksek Lisans

TEZİN TARİHİ

20.12.2017

SAYFA SAYISI

97

TEZ DANIŞMANLARI

1. Prof.Dr. Orhan İŞCAN

TÜRKÇE ÖZET

Tarihsel süreç içerisinde belediye kurumları, yerel yönetim hizmetleri, kamu hizmeti vb. olgular incelenmiştir. Bu olguların günümüz kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde ne düzeyde değişime uğradığı incelenmeye çalışılmıştır.

DİZİN TERİMLERİ

Kamu işletmeciliği, Kamu hizmeti, Belediye, Büyükçekmece

DAĞITIM LİSTESİ

1. İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsüne
2. YÖK Ulusal Tez Merkezine

*Derya CEYLAN*



T.C.  
İSTANBUL GELİŞİM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI AÇISINDAN  
BELEDİYELERDE HİZMET ANLAYIŞI DEĞİŞİMİNİN  
DEĞERLENDİRİLMESİ: İSTANBUL İLİ BÜYÜKÇEKMECE  
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

İŞLETME ANABİLİM DALI  
İŞLETME BİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan  
Derya CEYLAN

Tez Danışmanı  
Prof.Dr. Orhan İŞCAN

İSTANBUL – 2017

## JÜRİ ÜYELERİNİN KABUL VE ONAY SAYFASI

İSTANBUL GELİŞİM ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Derya CEYLAN'ın

**KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI AÇISINDAN BELEDİYELERDE HİZMET  
ANLAYIŞI DEĞİŞİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: İSTANBUL İLİ BÜYÜKÇEKMECE  
BELEDİYESİ ÖRNEĞİ** adlı tez çalışması, jürimiz tarafından İŞLETME anabilim dalında  
YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

*İmza*

Başkan

*Prof.Dr. Orhan  
İŞCAN  
(Danışman)*

*İmza*

Üye

*Yrd. Doç.Dr. Alaattin  
FIRAT*

*İmza*

Üye

*Yrd. Doç.Dr. Gülnihal  
GÜVEN YEŞİLDAĞ*

## **BEYAN**

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğu, başkalarının ederlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğu, kullanılan verilerde herhangi tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez olarak sunulmadığını beyan ederim.

DERYA CEYLAN

.../.../2017



## ÖZET

1970'li yıllarda kamu yönetimi anlayışında ciddi değişiklikler meydana gelmiş ve 1980'li yıllarla beraber geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini modern kamu yönetimi anlayışı almıştır. Dikey yönetim yerini yatay yönetime bırakmış ve bu bağlamda sivil toplum anlayışı güç kazanmıştır. Hükümet kaynaklarından bağımsız kendi kontrolünü kendi sağlayabilen, merkezi yönetimden büyük ölçüde bağımsız, mali kaynak ve kontrolü olan bu yapıların kurulması ile beraber demokratikleşmeye de katkı sağladığı düşünülmüştür. Bundan dolayı "hesap verebilirlik", "saydamlık", "bilgi edinme hakkı" gibi uygulamaların alt yapısı oluşturulmuştur. Bilim ve teknolojiye meydana gelen son değişimler kamu yönetimlerinde şeffaflık ilkesinin hayata geçirilmesine hizmet etmiş, E-devlet uygulamaları popülarite kazanmıştır.

Yapılan bu araştırmanın amacı örneklem grubunda bu tarz değişimlerin ne düzeyde etkili olduğu, hizmet anlayışını ne düzeyde değiştirdiği, demokratikleşme sürecine sağladığı katkının araştırılacak olması nedeniyle önemlidir.

Yapılan araştırmada veri toplama tekniği olarak doküman analizi kullanılmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde belediye kurumları, yerel yönetim hizmetleri, kamu hizmeti vb. olgular incelenmiştir. Bu olguların günümüz kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde ne düzeyde değişime uğradığı incelenmeye çalışılmıştır.

Araştırmanın örnekleme İstanbul ili Büyükçekmece ilçesi Belediyesi ile sınırlı tutulmuştur. Belediyenin hizmet politikası incelenmiş ve kamu işletmeciliği anlayışı çerçevesinde ne düzeyde değişime uğradığı üzerinde durulmuştur.

**Anahtar kelimeler:**Kamu işletmeciliği, Kamu hizmeti, Belediye, Büyükçekmece



## ABSTRACT

At the 70's new right ideologies had public generality so a lot of serious changes had come off and with the 80's traditionally public management had switched places with the modern public management mentality

Vertical management left its place to horizontal management so civil society mentality gained more power. Independent from the government resources and self controlled. Mostly independent from the central management, with the establishing of the so structures with financial source and financial control had been contributing democratization.

The data collection technique that has been used in this research is used as document analysis in historical process municipality institutions local management services public services etc. Cases are examined the cases are tried to be examined, searched to see how much today's public business administration mentality has changed.

The sample of the research is limited with Istanbul county Büyükçekmece district municipality. The service policy of the municipality has been examined and in front of public management mentality it is focused on how much change it had.

**Keyword:** Büyükçekmece, municipality, public management, public service

## İÇİNDEKİLER

	SAYFA
ÖZET	I
ABSTRACT	II
İÇİNDEKİLER	III
ŞEKİLLER LİSTESİ	VI
KISALTMALAR LİSTESİ	VII
ÖN SÖZ	VIII
GİRİŞ	1
<b>BİRİNCİ BÖLÜM KAMU YÖNETİMİ</b>	<b>5</b>
1.1.GELENEKSEL YÖNETİM KURAMLARI	5
1.1.1.Bilimsel Yönetim Yaklaşımı	6
1.1.2.Yönetim Süreci Yaklaşımı	7
1.1.3.Bürokratik Yönetim Yaklaşımı	8
1.2.    NEOKLASİK YAKLAŞIMLAR	9
1.3.    MODERN YÖNETİM KURAMLARI	12
1.3.1.Sistem Yaklaşımı	12
1.3.2.Durumsallık Yaklaşımı	13
1.4.    KAMU YÖNETİMİ	13
1.4.1.Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	15
1.4.2.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yeni Kamu İşletmeciliği	16
1.4.3.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kuramsal Kaynakları	18
1.4.3.1.İşletmecilik	19
1.4.3.2.Neo Taylorizm	19
1.4.3.3.Yeni Sağ İdeoloji	19
1.5.    YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ GETİRDİĞİ ÖNEMLİ UYGULAMALAR	21
1.5.1.Yönetişim	21

1.5.2.Stratejik Yönetim	24
1.5.3.Toplam Kalite Yönetimi	25
1.5.4.Performans Yönetimi	27
1.5.5.E-Devlet	29
1.5.6.Benchmarking	30
1.6. YENİ KAMU YÖNETİMİ UYGULAMALARINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER	32
<b>İKİNCİ BÖLÜM YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE BELEDİYELER</b>	<b>33</b>
2.1. BELEDİYE OLGUSU	33
2.2. BELEDİYENİN YAPISI	33
2.2.1. Belediye Başkanı	34
2.2.2. Belediye Meclisi	36
2.2.3. Belediye Encümeni	38
2.3. BELEDİYENİN GÖREVLERİ	39
2.4. BELEDİYENİN TARİHİ GELİŞİMİ	39
2.4.1. Tanzimat'tan Önce Belediyeler	40
2.4.2. Tanzimat'tan Sonra Belediyeler	41
2.4.3. Cumhuriyet'ten Sonra Belediyeler	41
2.5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORMLAR	42
2.5.1.Yasal Gelişmeler	43
2.5.1.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun	43
2.5.1.2. İl Özel İdaresi Kanunu	45
2.5.1.3. Büyükşehir Belediye Yasası	49
2.5.1.4. Belediye Kanunu	51
2.5.1.5. Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Yasası	57
2.5.1.6. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Yasa	58
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM BELEDİYELER VE KAMU HİZMET ANLAYIŞI</b>	<b>60</b>
3.1. KAMU HİZMETİNİN TANIMI	60
3.2. KAMU HİZMETLERİNİN KURULMASI VE KALDIRILMASI	60
3.3. KAMU HİZMETİNİN ÖZELLİKLERİ	61

3.4. KAMU HİZMETİNİN İLKELERİ	62
3.5. KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ	64
3.6. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE KAMU HİZMETLERİNDE YAŞANAN DEĞİŞİM	65
3.6.1. Yeni Kamu Hizmeti	66
3.6.2. Yeni Kamu Hizmetinin Temel Nitelikleri	67
3.6.3. Eski Ve Yeni Kamu Hizmeti Karşılaştırması	68
3.6.4. Yapılan Hizmetlerde Belediyelerin Etkinliği	68
3.6.5. Belediye Hizmetlerinin Etkin Bir Şekilde Sunumu İle Karşılaşılan Sorunlar	69
3.7. İLGİLİ ARAŞTIRMALAR	71
<b>DÖRDÜNCÜ BÖLÜM YENİ KAMU HİZMETİ UYGULAMALARINDA BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİ ÖRNEĞİ</b>	<b>75</b>
4.1. BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİ HAKKINDA GENEL BİLGİ	75
4.2. BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİNDE ÖRGÜTSEL YAPILANMA	78
4.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİNDE KAMU HİZMETLERİNDE YAŞANAN DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM	79
4.3.1. Katılımcılık, Verimlilik, Etkinlik	79
4.3.2. Sonuç Odaklılık	81
4.3.3. Sosyal Belediyecilik Uygulamaları	82
4.3.4. E-Devlet Uygulamaları	82
4.3.5. Stratejik Plan	83
<b>BEŞİNCİ BÖLÜM</b>	<b>85</b>
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	85
<b>KAYNAKÇA</b>	<b>91</b>

## ŞEKİLLER LİSTESİ

SAYFA

Şekil 4.2.1: Büyükçekmece Belediyesi Organizasyon Şeması

78



## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>POSDCORB</b>	:Yönetimin Evrensel Formülü. POSDCORB ( Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co- Ordinating, Reporting, Budgeting)
<b>LAİSEZ-FAİRE</b>	:Bırakınız Yapsınlar
<b>DPT</b>	:Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DİE</b>	:Devlet İstatistik Enstitüsü
<b>SSK</b>	:Sosyal Sigortalar Kurumu
<b>TKY</b>	:Toplam Kalite Yönetimi
<b>MERNİS</b>	:Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi
<b>YKY</b>	:Yeni Kamu Yönetimi
<b>AYKOME</b>	: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
<b>UKOME</b>	:Ulaşım Koordinasyon Merkezi
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>TODAİE</b>	:Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü

## ÖN SÖZ

Bilim ve teknolojide meydana gelen değişime paralel olarak örgütlerde iş yapış biçiminde de değişimler meydana gelmiştir. Özellikle teknolojik gelişmeler ve bu gelişmelerin de etkisiyle örgütlerdeki organizasyon yapılarının değişmesi, hepsinden daha önemlisi olarak hizmet alanların beklentilerinin yükselmesi kamu yönetimi anlayışında bazı değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Kamu hizmetlerinde verimliliği ve kaliteyi ön plana çıkaran, bunu yapmak için de insan merkezli bir yaklaşım sergileyen yeni kamu yönetimi, piyasanın rekabetçi ortamını, risk almayı, şeffaf ve açık olmayı, çok yönlülüğü desteklemiştir.

Kamu yönetiminde oluşan bu yeni paradigma hiç şüphesiz yerel yönetimleri de etkisi altına almıştır. Özellikle yerel yönetimlerin güçlenmesi anlamında yönelimler baş göstermiştir. Merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımını içeren bu yönelim, merkezi yönetimin elindeki bazı yönetsel yetkilerin yerel yönetimlerle paylaşılması sonucunu doğurmuştur. Dünyada baş gösteren bu hızlı değişim kaçınılmaz olarak Türkiye'yi de etkilemiştir.

“Kamu İşletmeciliği Anlayışı Açısından Belediyelerde Hizmet Anlayışı Değişiminin Değerlendirilmesi: İstanbul İli Büyükçekmece Belediyesi Örneği” adlı çalışmanın her aşamasında değerli desteklerini benden esirgemeyen sayın hocam Prof. Dr. Orhan İŞCAN'a, çalışmamın her aşamasında yanımda olan aileme ve bilgilere erişmem konusunda beni destekleyen çalışma arkadaşlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

## GİRİŞ

### Çalışmanın Amacı

Toplum olarak yaşamamızın bir gereği olarak çağlar boyu süregelen yönetme ve yönetilme ihtiyacı çok farklı yaklaşımları da beraber getirmiştir. Özellikle sanayi devriminin etkisiyle özel sektörde başlayan yeni yönetim arayışları önceleri daha çok üretim ve daha çok verimlilik üzerine odaklanmıştır.

Geleneksel yönetim kuramları olarak literatürde yer eden bu yaklaşımlar insan unsuruna gereken önemi vermemiş, insanı üretmek için bir makinenin dişlisi gibi görmüştü. Daha sonra geliştirilen neo-klasik yönetim kuramları da aslında klasik yönetim kuramlarının kurduğu temel üzerine yükselmişler, ancak daha çok üretim için insan unsurunu daha çok motive ederek, desteklemek gerektiği görüşünü savunmuşlardır. Özel sektörde ortaya çıkan ve gelişen yönetim yaklaşımları kamu sektöründe de uygulanmaya başlanmış ve özellikle bürokrasi kuramı kamu yönetiminin temelini oluşturmuştur.

Son dönemde bilginin ve teknolojinin ateşlediği değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını arttırınca, devamlılıklarını sürdürebilmek için çevresel değişimlere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir. Özellikle teknolojik gelişmeler ve bu gelişmelerin de etkisiyle örgütlerdeki organizasyon yapılarının değişmesi, hepsinden daha önemlisi olarak hizmet alanların beklentilerinin yükselmesi kamu yönetimi anlayışında bazı değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması ve bu hizmetlerin sunumunda alternatiflerin belirlenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Dijital çağın getirdiği bir diğer zorunluluk kapsamında da kamu sektörü ile özel sektör birbirlerine yaklaşmış, bazı durumlarda iç içe geçmiştir. Bu dönüşüm süreciyle birlikte geleneksel kamu yönetimi yerini yavaş yavaş yeni kamu yönetimi yaklaşımlarına bırakmak zorunda kalmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi, bürokratik paradigma üzerine inşa edilmiştir. Kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı, hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar önemlidir. Yeni kamu işletmeciliği ise post bürokratik yapılanmaya dayanır, kamu hizmetinde kalite, misyon ve vizyon, vatandaşın talep ve beklentileri önemlidir, sorumluluk sahibi, hesap verebilen kamu yöneticileri ile çalışır, profesyonel yönetime dayanır, standart ve performans ölçütleri geliştirilmiştir, özel sektör benzeri yönetim teknikleri kullanır<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> F.Neval Genç, Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, *Türk İdare Dergisi*, Ankara, 2010, s. 466.



Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimlerin halkı doğrudan etkilediği, halka sunulan hizmetin yöntemini değiştirdiği bilinmektedir. Bu bağlamda özellikle günümüzde batıda meydana gelen yönetsel değişimlerin Türkiye kamu yönetimi alanında ne tür değişikliğe sebebiyet verdiğinin bilinmesi önemlidir.

Yapılan bu araştırmanın amacı kamu işletmeciliği anlayışına bağlı olarak belediye kamu hizmetlerinde meydana gelen değişimleri incelemektir.

### **Çalışmanın Önemi**

Kamu hizmetlerinde verimliliği ve kaliteyi ön plana çıkaran bunu yapmak için de insan merkezli bir yaklaşım sergileyen yeni kamu yönetimi, piyasanın rekabetçi ortamını, risk almayı, şeffaf ve açık olmayı, çok yönlülüğü desteklemiştir.

1980'li yıllara gelince özellikle neo-taylorizm politikalarındaki başarısızlık devletin küçülmesi sürecini başlatmıştır. Devletler özellikle iktisadi alandan çekilmişler, bu alanda düzenleyici olarak kalmışlardır. Devletin iktisadi alandan çekilmesi de kamu sektörünün küçülmesi sonucunu doğurmuştur.

Kamu yönetiminin büyüklüğüne, bürokrasinin hantal ve kırtasiyeciyi yönüne, yönetimin merkeziyetçi ve denetimden uzak yapısına yönelik eleştiriler artmaya başlamış ve bu eleştirilere paralel olarak, devletin küçültülmesi ve piyasa koşullarına uygun olarak işletmecilik mantığıyla hareket eden bir yapıya büründürülmesi yönündeki görüşler de güç kazanmaya başlamıştır. Devletin asli görevlerinden olan kamu hizmetlerinin sunumu konusu bu tartışmalar kapsamında, etkililik, verimlilik, kalite noktalarında yeniden değerlendirilmiş ve kamu hizmeti anlayışında bir takım yeni yönelimler ortaya çıkmaya başlamıştır<sup>2</sup>.

Yeni liberal politikalar temel düşünce olarak, devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını ve merkeziyetçi bir yapının ortaya çıktığını öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etkinlik alanının mutlaka sınırlandırılması gerektiğini savunmaktadırlar. Bu sınırlama, ekonomik ve siyasal özgürlüğe ulaşmada en önemli araçlardan biri olarak görülmektedir<sup>3</sup>.

Kamu yönetiminde oluşan bu yeni paradigma hiç şüphesiz yerel yönetimleri de etkisi altına almıştır. Özellikle yerel yönetimlerin güçlenmesi anlamında yönelimler baş göstermiştir. Merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımını içeren bu yönelim, merkezi yönetimin elindeki bazı yönetsel yetkilerin yerel

---

<sup>2</sup> Altuğ Altın, Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim, *Muş Alpaslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, Muş, 2013, s.25.

<sup>3</sup> Halil İbrahim Aydın, *1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal Desentralist Eğilimler*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,(5), Kocaeli, 2003, 1:s.73-86.

yönetimlerle paylaşılması sonucunu doğurmuştur. Dünyada baş gösteren bu hızlı değişim kaçınılmaz olarak Türkiye'yi de etkilemiştir.

Bununla birlikte Osmanlıdan itibaren süregelen merkezîyetçi anlayışın sona erip, yeni eğilimlerin tümüyle onu ikame ettiğini söylemek olanaksızdır. Zira, merkezi yönetim ve siyasal iktidarlar, hemen hemen her zaman yerel yönetimlere kuşku ile bakmakta, onlar ile iktidarını yönetişimci bir anlayış içinde paylaşmaktan ısrarla kaçınmaktadırlar. Her zaman dile getirilen, fakat bir türlü yasalaştırılmayan yerel yönetim reformu tasarıları, yeni eğilimlere karşın Türk yerel yönetim sisteminin hala merkezîyetçi niteliğini büyük ölçüde koruduğunu ortaya koymaktadır <sup>4</sup>.

Tüm olumsuzluklara rağmen yeni kamu yönetimi yaklaşımından ifadesini bulan unsurların yerel yönetimlerde daha çok uygulandığı söylenebilir. Özellikle yerel yönetimlerle ilgili yapılan son yasa değişiklikleri yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının izlerini taşır.

Bu bağlamda bürokratik ve nispeten devletin kontrolünde olan kamu hizmetinin piyasa yolu ile daha sağlıklı dağıtılabileceği görüşleri yaygınlık kazanmıştır. Dikey yönetim yerini yatay yönetime bırakmış ve bu bağlamda sivil toplum anlayışı güç kazanmıştır. Hükümet kaynaklarından bağımsız kendi kontrolünü kendi sağlayabilen, merkezi yönetimden büyük ölçüde bağımsız, mali kaynak ve kontrolü olan bu yapıların kurulması ile beraber demokratikleşmeye de katkı sağladığı düşünülmüştür. Bundan dolayı "hesap verebilirlik", "saydamlık", "bilgi edinme hakkı" gibi uygulamaların alt yapısı oluşturulmuştur. Bilim ve teknolojiye meydana gelen son değişimler kamu yönetimlerinde şeffaflık ilkesinin hayata geçirilmesine hizmet etmiş, E-devlet uygulamaları popülerite kazanmıştır. Bütün bu değişimler ile beraber eski geleneksel gizlilik ilkesi sorgulanmış ve kamu yönetiminde etik tartışmaları önemli bir disiplin olarak yerini almıştır.

Yapılan bu araştırmanın amacı örneklem grubunda bu tarz değişimlerin ne düzeyde etkili olduğu, hizmet anlayışını ne düzeyde değiştirdiği, demokratikleşme sürecine sağladığı katkının araştırılacak olması nedeniyle önemlidir.

### **Çalışmanın Yöntemi**

Yapılan araştırmada veri toplama tekniği olarak doküman analizi kullanılmıştır.

Bu teknikte: Geçmişteki olguların anında iz bıraktığı resim, plak, ses ve resim, araç gereç, bina, heykel vb. kalıntılarla; olgular hakkında, sonradan yazılmış ve çizilmiş her türlü mektup, rapor, kitap, ansiklopedi, resmi ve özel yazı ve istatistikler, tutanak, anı, yaşam öyküsü vb. dir. Olguya en yakın, onu en yakından

---

<sup>4</sup> Aydınlı, **a.g.e.** , s. 73-86.

yansıtan ve hatta onunla bütünleşen belgeler, kalıntılardır. Yazılı ve basılı belgeler ise, sonradan oluşturulduklarından, kalıntılara oranla, gerçekten, daha uzak olabilirler<sup>5</sup>.

Doküman incelemesi, araştırılması hedeflenen olgu veya olgular hakkında bilgi içeren yazılı materyallerin analizini kapsar. Doküman incelenmesi, hemen her araştırma için kaçınılmaz olan bir veri toplama tekniğidir. Belge yoksa tarih de yoktur<sup>6</sup>.

Herhangi bir kurumu, çalışmak isteyen bir araştırmacı için; yıllık kurum raporları, hakla ilişkiler dokümanları, basın açıklamaları, muhasebe kayıtları, misyon tanımı, stratejik planlar, pazarlama strateji dokümanları, kurum içi ve dışı yazışmalar, resmi belgeler, kurum içi yazılı kural ve yönergeler, insan kaynakları stratejileri, iş tanımları, bölümler arası yazışmalar, vb. (Forster, 1994). Bunlara ek olarak anılar, günlükler, özel mektuplar, itiraflar gibi kişisel belge ve' dokümanların yanı sıra yazılı basın, periyodik yazılı kaynaklar, magazin, dergi ve kitaplar da doküman analizine konu olabilirler<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Jhon Madge, *The Tools of Science An Analytical Description of Social Science Techniques*. Anchor Books Doubleday and Comp, 1965, s.91.

<sup>6</sup> Madge, *a.g.e.* , s.75

<sup>7</sup> Kenneth D. Bailey, *Methods of socialresearch* ( 2nd ed.). New York: TheFree Pres, 1982, s.56.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİ

#### 1.1. GELENEKSEL YÖNETİM KURAMLARI

Yönetimin bir bilim olarak görülmesi ve incelenmesi 100-150 yıllık bir geçmişe sahiptir. Frederic Taylor'ın "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" adlı kitabının yayımlanması yönetim bilimi için bir milat kabul edilebilir. Frederic Taylor ile başlayan ve 40-50 yıllık bir süreç takip eden kuramların bütünü literatürde "Klasik Yönetim Kuramları" olarak anılır. Aslında, günümüzde geçerli olan yönetim ilkelerinin yapı taşlarını da bu kuramlar oluşturur.

1980'lerden sonra hızlıca girilen teknolojik dönüşüm süreci ve zorlu rekabet koşulları kalitenin ve sürekli iyileşmiş hizmet veya ürünün önemi artırmıştır. Toplam kalite yaklaşımı bu ihtiyaçlara cevap verebilecek esnek bir yönetim tarzı önermektedir. Bu yaklaşım kısaca, örgütün çalışanlarının birbirleriyle müşteri ilişkisi düşüncesi ve aktif katılımı ile müşterileri memnun ederek amaçlara ulaşılmasını ifade etmektedir<sup>8</sup>.

Özellikle eğitim yönetiminde yeni yaklaşımlar tüm dünyada hızla yayılırken "Klasik Yönetim" in temel ilkeleri de geçerliliğini korumakta, işlevselliğini sürdürmektedir.

Yönetim dar anlamıyla, örgütün amaçlarını gerçekleştirebilmesi için kaynakları en iyi şekilde kullanmaktır. Daha geniş anlamıyla yönetim; örgütün amaçlarını gerçekleştirebilmesi için karar verme, planlama, örgütleme gibi faaliyetlerin bütünüdür. Yönetimi bir süreç, bilim ve aynı zamanda sanat olarak kabul etmek gerekir<sup>9</sup>.

Yönetim; teknik, beşeri ve kavramsal olarak üç boyutta ele alınabilir. Yönetimin teknik boyutu yöneticinin fonksiyonel uzmanlık alanını ifade etmektedir. Beşeri boyut ise insan unsurudur. Her yönetici, sorunları kendi sahip olduğu teknik bilgiyi uygulayarak çözmek yerine, başkalarının faaliyetini planlayarak, yönlendirerek, koordine ve kontrol ederek, bunların çabaları ile çözmeye başlamaktadır. Son olarak kavramsal boyut yöneticinin örgütün tamamını, bir bütün olarak görebilmesini ifade etmektedir<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Erol Eren, *Yönetim ve Organizasyon*, Beta Yayınları, İstanbul, 2008, s.115.

<sup>9</sup> İrfan Erdoğan, *Eğitim Ve Okul Yönetimi*, Alfa , İstanbul, 2010, s.26.

<sup>10</sup> Tamer Koçel, *İşletme Yöneticiliği*, Arkan Yayınevi, 10. Baskı, İstanbul, 2005, s.20.

Klasik yönetim yaklaşımlarının iki ana fikir etrafında toplandığı ifade edilebilir. İleri rutin işlerin görülmesinde insan unsurunun makinelere ek olarak nasıl etkin bir şekilde kullanılabilceği, ikincisi de formel örgüt yapısının oluşturulmasıdır<sup>11</sup>.

Genelde yönetimde klasik yaklaşımlar 3 maddede incelenir.

- 1- Bilimsel Yönetim Kuramı
- 2- Yönetim Süreci Yaklaşımı
- 3- Bürokratik Yönetim Yaklaşımı

### 1.1.1. Bilimsel Yönetim Yaklaşımı

Bilimsel Yönetim Yaklaşımı Frederic Taylor'ın 1911 yılında yayımladığı "Bilimsel Yönetim İlkeleri" adlı kitabının yayımlanması ile konuşulmaya başlanmış ve büyük ilgi görmüştür. Bu kuram o dönemin koşulları içerisinde önemli bir başarı da elde etmiştir. Taylor, alt kademedeki yetişen bir yönetici olduğundan daha çok yönetimin üretim aşamasıyla ilgilenmiştir. Üretimde verimliliğin artırılması konusuna odaklanmıştır. Yaptığı gözlemlerde kaynak israfının verimliliği düşürdüğünü görmüş, ve bilimsel yöntemlerle "En verimli nasıl üretim yapılır?" sorusuna cevap aramıştır.

Taylor'un bilimsel yönetimi altı ilke ile özetlenebilir<sup>12</sup>:

1. İş Süresi Araştırma İlkesi: Her bir üretim etkinliği için süre çalışması yapılmalı ve standart bir süre belirlenmelidir.

2. Parça Başı Ödeme İlkesi: Ücret üretim miktarına göre ve süre standardına göre ödenmelidir. Yüksek üretim ve verimlilik ödülleni, verimsiz çalışma ve başarısızlık ise cezalandırılmalıdır.

3. Performansın Planlamadan Ayrılması İlkesi: Yönetim, üretim araçlarını, yöntem ve uygulamaları planlamalı, personel bu planları uygulamalıdır.

4. Bilimsel Çalışma Yöntemleri İlkesi: Yönetim, önce bilimsel yöntemleri kullanarak bir işin en iyi şekilde nasıl yapılacağını önceden belirlemelidir. Sonra belirlenen işi en iyi şekilde yapacak personeli bilimsel olarak seçmeli ve yetiştirmelidir.

5. Yönetimsel Kontrol İlkesi: İşin yapılması için gerekli işlemlerin belirlenen zaman içinde uygulanması sağlanmalı ve işçiler sürekli olarak denetlenmeli, boş bırakılmamalıdır.

Bilimsel Yönetim Yaklaşımının gelişmesinde Gantt, Frank ve Lillian Gilbert, Emerson gibi araştırmacıların da katkısı olmuştur<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Koçel, **a.g.e.**, s.195.

<sup>12</sup> Erdoğan, **a.g.e.**, s.45.

<sup>13</sup> Koçel, **a.g.e.**, s.198.

### 1.1.2. Yönetim Süreci Yaklaşımı

Fransız maden mühendisi Henri Fayol tarafından öne sürülmüş yönetim ilkeleridir. Fayol'da Taylor'ı temel alan ilkeler ortaya koymuştur. Ancak Fayol, üretimden ziyade genel yönetim kademesiyle ilgili ilkeler öne sürmüştür. Taylor ilkelerini aşağıdan yukarı doğru saptarken, Fayol yukarıdan aşağıya doğru saptamıştır. Bunda, Taylor'ın iş hayatına işçi olarak başlamasına karşılık Fayol'un yönetici olarak başlamasının da etkili olduğu söylenebilir. İki arasındaki en temel ayrılık, Taylor'ın işçilerden beklediğini, Fayol'un yöneticilerden beklemesidir<sup>14</sup>.

Fayol, yönetim süreçlerini planlama, örgütlenme, emretme (yönlendirme) koordinasyon ve kontrol (denetim) olarak gruplamıştır. Fayol "yönetim" tanımını da bu faaliyetler üzerinden yapmaktadır. Yönetim; geleceğe ilişkin tahminler ve planlar yapmak, bir işe girişmek için yapı-malzeme ve insan kaynaklarını örgütlemek, personelin faaliyetlerini (emir komuta ile) yönlendirmek, faaliyet ve çabaları koordine etmek, işleyişin norm ve kurallara göre olup olmadığını denetlemektir<sup>15</sup>.

Fayol geliştirmiş olduğu yönetim süreci yaklaşımı için on dört temel ilke belirlemiştir: iş bölümü, yetki ve sorumluluk, disiplin, emir-komuta birliği, yönlendirme (amaç) birliği, örgütsel çıkarların bireysel çıkarlardan önce tutulması, adil bir ücret sistemi, merkeziyetçilik, hiyerarşi, düzen, eşitlik, personelin sürekliliği, astların işlerine yönelik girişimciliğini destekleme, birlik ruhu.

Fayol on dört prensibi açıkladıktan sonra, listenin sona ermediğini, yeni ilkelerin bunlara eklenebileceğini belirtmiştir. Bu ilkeleri o gün için, yönetim teorisi için yeterli gördüğünü, bunların asıl amacının iyi kurulmuş bir ilke temeli üzerinde, genel bir tartışma açmak olduğunu belirtmiştir.

Fayol işletmecilik eylemlerini teknik, ticari, mali, güvenlik, muhasebe ve yönetim olarak altı grupta toplamıştır. Hâlbuki yönetim, geri kalan beş eylemin planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu ve kontrolüdür<sup>16</sup>.

Yönetim süreçlerini, günümüzde de geçerli olacak şekilde, ilk defa gruplayan Fayol, yönetilenden çok, yönetene güvenmiştir. Ancak yönetimi işletmeciliğin bir ögesi kabul etmekle, örgütün verimi amaç tutan formal yanına ağırlık vermiştir. İnfomal örgüt yapısını ihmal etmiştir.

<sup>14</sup> Ziya Bursalıoğlu, *Eğitim Yönetiminde Teori Ve Uygulama*, Pegem, Ankara, 2012, s.20.

<sup>15</sup> Doğan Nadi Leblebici, "Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 2008, 21, s.99-118.

<sup>16</sup> Bursalıoğlu, *a.g.e.*, s.22.

Yönetim süreci kuramı sadece örgütlenme konuları ile değil yönetimin bütün alanları ile ilgili ilkeler geliştirmeyi amaçlamıştır. Bu yönüyle bilimsel yönetim kuramından çok daha geniş ve kapsamlı olduğu düşünülmektedir<sup>17</sup>.

### 1.1.3. Bürokratik Yönetim Yaklaşımı

Weber, ekonomi, hukuk ve sosyoloji alanlarında yetkin olan bir bilim adamıdır. Hükümet danışmanlığı da yapmıştır.

Weber, yönetim alanında üç tip meşru yetki tanımlamıştır: Bunlar geleneksel yetki, karizmatik yetki, yasal yetkidir. Geleneksel yetkide, yönetici, gücünü ve iktidarını geleneklerden almaktadır. Bir kral ya da hükümdar gelenekler öyle emrettiği için kral ya da hükümdardır. Bu, sorgulanamaz. Karizmatik yetkide yönetici, yetkisini karizmasından almaktadır. Toplum, bir lideri karizmatik özelliklerinden dolayı üstün olarak görür ve onun otoritesini kabul eder. Tarihten; Hitler, Gandi, Lenin gibi liderler, karizmatik yetkilerini kullanan liderlere örnek gösterilebilir. Yasal yetkide ise lider yetkilerini yasalardan alır. İnsanlar liderin egemenliğini yasalar öyle emrettiği için kabul eder. Bu tür egemenlik anlayışında yönetim aygıtı bürokrasidir. Geleneksel yetkide, geleneklerin öyle emretmesi, karizmatik yetkide insanların lidere duygusal bağlılığı ön plana çıkarken yasal yetki türü somut kurallar, yasalar üzerine kurulu olduğundan uygun kabul edilir. Bürokraside yetki ve sorumluluk kanun ve yönetmeliklerle tanımlanır, amir-memur rolleri hiyerarşiye göre ayrılır ve genel kurallara göre çalışma yapılır<sup>18</sup>.

Weber'in bürokrasi modelinde üzerinde önemle durulan temel konu ve kavramlar; yasa ve kurallar, hiyerarşi, işlerin bölümlenmesi, belgencilik, rasyonellik, nesnellik, işbölümü, uzmanlaşma, işe göre insan seçimi, çalışanların eğitimi, örgütte bireysel tercihlere yer verilmemesi, statüye dayalı ücret, performans göre ödül, makam gücü ve meşru güçtür.

Bürokratik yapıda, inisiyatif kullanılacak alanlar sınırlı ve açıkça belirlenmiştir. Görevler rutin hale getirilmiş ve herkesin yapacağı faaliyet resmi biçimde dağıtılmıştır. Hiyerarşik yapıda kesin ve açık bir emir komuta zinciri vardır. Astlar kendilerine verilen emirlerin kurallara uygunluğunu sorgulayabilir. Alınan kararlar, yapılan işler düzenli olarak yazılı biçimde kayda geçirilir. İstihdam edilecek memurlar teknik özelliklerine göre seçilir ve atanır. Bu kişiler çalışmalarının karşılığında düzenli bir ücret alırlar. Bu kişilerin memuriyette yükselmeleri belirli kurallara bağlanmıştır ve bu açıdan belirli bir

---

<sup>17</sup> Koçel, **a.g.e.** , s.201.

<sup>18</sup> Bursalıoğlu, **a.g.e.** , s.22.

kariyer süreci vardır. Bu özellikleri bürokrasiyi geleneksel idari yapıların üstesinden gelemeyeceği oldukça karmaşık işleri yapmaya muktedir kılmaktadır.

Bürokrasi, özellikle karmaşık örgütlerde en üst seviyede verim elde etmek için evrensel düzeyde kullanılacak etkili bir örgütlenme biçimi olarak tanımlanmıştır<sup>19</sup>.

Weber'e göre ideal tip bürokrasi kavramının belli ilkeleri vardır. Weber bu ilkeleri beş başlık altında toplamayı uygun görmüştür:

1- İşbölümü ve uzmanlaşma

2- Kişisel tercihlerden uzak durma (Çalışanların duygularına göre değil aklına göre davranmak zorunda olması)

3- Otorite hiyerarşisi (Konumların hiyerarşik bir otorite yapısı içinde düzenlenmesi, örgütsel yapı içerisinde her konumda bulunan yöneticinin kendisine bağlı çalışanların eylemlerinden sorumlu olması)

4-Açık olarak belirlenmiş olan kurallar ve düzenlemeler

5- Belgecilik (Yapılan işlerin kayıt altına alınması)

Weber'e göre bürokrasi, kendinden önceki yönetim aygıtlarından daha rasyonel ve daha verimli çalışan bir yönetim aygıtıdır. Bürokratlar önceden çalışan kurallar çerçevesinde çalışan kişilerdir<sup>20</sup>. Davranışları kişisellikten tamamen uzaktır. Bürokratik idari yapının özelliklerini; düzenli işbölümü, hiyerarşi, kurallar, resmiyet, liyakat esasına göre istihdam, kariyer olarak memuriyet biçiminde özetlemek mümkündür.

## 1.2. NEOKLASİK YAKLAŞIMLAR

Taylor'un "bilimsel yönetim yaklaşımı" insan unsurunu göz ardı ettiğinden birçok eleştiriye uğramış, Fayol ve Weber'in yaklaşımları da katı olarak görülmüştür.

Özellikle Elton Mayo'nun yaptığı "Hawthorne Araştırmaları" ile insan faktörünü merkeze oturtan yaklaşımlar ön plana çıkmıştır. "Hawthorne Araştırmaları" ile "insan ilişkileri" adında yeni bir yaklaşım gelişmiş ve bu yaklaşım neoklasik yaklaşımların da temelini oluşturmuştur.

Neo-klasik kuramda ele alınan başlıca konular: İnsan davranışı, motivasyon, liderlik, algı ve tutumlar, iletişim, informel grup ve ilişkiler olmuştur. Dolayısıyla yöneticinin yararlanabileceği araçlar ve kavramlar önemli ölçüde artmıştır<sup>21</sup>.

### 1.2.1. İnsan İlişkileri Yaklaşımı

Elton Mayo Psikoloji ve felsefe alanlarında yetişmiştir. Elton Mayo ve arkadaşları Chicago yakınlarında bulunan Western Elektrik Hawthorne Fabrikasında

<sup>19</sup> Leblebici, **a.g.e.** , s. 99-118

<sup>20</sup> Leblebici, **a.g.e.** , s. 99-118

<sup>21</sup> Koçel, **a.g.e.** , s.226.



1927-1933 yılları arasında devam eden meşhur “Hawthorne Araştırmaları”nın öncüleri olmuşlardır. Bu araştırmalar ilk önceleri, ışık koşullarının işçi üretimi üzerindeki etkisini ölçmek amacıyla başlamıştı. Daha sonra işçi davranışlarının fizyolojik, psikolojik, ekonomik ve diğer yönleriyle incelenmesi yoluna gidilmiş ve elde edilen sonuçların sosyal örgütler ve yönetim üzerindeki etkileri izlenmiştir.

Örgütlerde insan davranışları ve insan ilişkilerinin önemi üzerinde duran Mayo ve arkadaşları, performansı ya da verimliliği artıran faktörlerin, fiziki unsurlardan (ışıklandırma, ısıtma, çalışma süresi vs.) çok sosyal unsurlar olduğunu tespit etmişlerdir. Çalışanların motivasyonu, ödüllendirilmesi, iş tatmini gibi faktörler verimliliği artıran asıl faktörlerdir. İnsana değer verilmesi, takdir edilmesi, bir arada çalışma isteği, işbirliği düzeyi, organizasyondaki saygı, sevgi ve güven ortamı, verimlilik ve kalitenin belirleyici unsurlarıdır. Araştırmacılara göre, organizasyonda çalışanların psikolojik ve fiziksel yorgunluğunu giderecek önlemler alınmalı, ekip çalışması ve bir arada çalışma ortamı yaratılmalı, yönetici ve çalışanlar arasındaki iletişim güçlendirilmelidir<sup>22</sup>.

### **1.2.2.Davranış Bilimi Yaklaşımı**

Klasik yaklaşımın rasyonel-ekonomik modeli ile insan ilişkileri yaklaşımının sosyal modelini, birleştiren bunlar arasındaki çatışma noktalarını gösteren teorisyenler tarafından davranış bilimi yaklaşımı geliştirilmiştir.

Uzun yıllar New Jersey Telefon Şirketinin genel müdürü olarak çalışan Chester Barnard davranış bilimi yaklaşımını ele alan ilk kişidir. Barnard'ın insan ilişkileri ve klasik yönetim ilkelerini, tek bir çerçevede bütünleştirme girişimi iş birliği sistemini (davranış bilimleri yaklaşımı) doğurmuştur. Barnard'a göre örgütün ömrü verime dayanır. Verime örgüt amaçlarının gerçekleşmesi ve üye ihtiyaçlarının karşılanması şeklinde iki açıdan bakılır. İkisi birden sağlanınca örgütün ömrü daha uzun olur.

Barnard, örgütü bilinçli olarak düzenlenmiş eylemlere dayalı olan bir işbirliği sistemi olarak görmüştür. Burada önemli olan, üyenin örgüte katkısı ile, örgütün üye ihtiyaçlarını karşılaması arasındaki dengedir. İşbirliğinin kalitesini bu denge belirler. İhtiyaçlar maddi, bireysel veya farklı teşvik unsurları ile karşılanır. Yöneticinin görevlerinden biri de bu teşvik unsurlarını planlamaktır.

---

<sup>22</sup> C.Can Aktan, *2000'li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri* (4): İnsan Mühendisliği, TÜGİAD Yayını, İstanbul, 1999, s.8.

Barnard, sorumluluğu örgüte sadakatin bir ifadesi olarak görür. Genel bakımdan sorumluluk yöneticiyi, değerlere aykırı zayıflık ve isteklerine karşı koruyan bir kavramdır.

### **1.2.3.Olgunlaşma Yaklaşımı**

Yönetimde insan boyutunu ilk ele alan uzmanlardan bir diğeri de Chris Argyris olmuştur. Chris Argyris,yönetim biliminde “Örgüt İnsanı” kitabı ve Olgunlaşma Yaklaşımı ile tanınmaktadır. Argyris, birey ve örgüt arasındaki doğal çatışmaya dikkati çekerek örgütlerde insanlara yetki ve kariyer olanakları sunulmasının onları örgütsel amaçlar doğrultusunda motive edeceğini öngörmektedir. Ona göre insanlar, çocukken olgunlaşmamış bireyler olup zaman içinde olgunlaşarak gelişmektedirler. Henüz olgunlaşmamış insan, diğer insanlara bağımlı iken olgunlaşmış insan, bağımsız, aktif, ileri görüşlü, farklı düşünebilen ve davranabilen ve daha yüksek hedefleri olan insandır.

### **1.2.4. X ve Y Teorisi**

Neo-klasik yönetim teorisyenlerinden bir diğeri Douglas McGregor’dur. Mayo’nun görüşlerinden esinlenen McGregor 1957’de yayınladığı “Örgütlerin Beşeri Yönü”nde, klasik yönetim kuramının betimlemesini yaparak buna “X” kuramı adını vermiştir. Ardından bu yönetim düşüncesinin varsayımlarının aksini savunarak “Y” kuramı adını verdiği Beşeri İlişkiler Kuramının ilkelerini ortaya atmıştır<sup>23</sup>.

#### **X Teorisi ve Varsayımları:**

- İnsan, doğuştan çalışmayı sevmez ve fırsat buldukça işten kaçar.
- İnsan çalışmayı sevmediğinden onu çalıştırabilmek için ödüllendirmek, kontrol etmek, yerine göre de cezalandırmak gerekir.
- Genellikle insanlar sorumluluktan kaçmak isterler ve yönetmektense yönetilmeyi arzular. Birey işinde özellikle güvence arar.

#### **Y Teorisi ve Varsayımları:**

- Her insan için çalışmak, dinlenmek ve eğlenmek kadar doğal bir arzudur. Çalışmak kişi için başlı başına bir tatmin kaynağıdır.
- Sadece dışarıdan kontrol etmek ve cezalandırmak bireyi organizasyon amaçlarını gerçekleştirmeye yöneltmeyebilir. İnsan, kendi kendini yöneterek ve denetleyerek de amaçlara ulaşılmasını sağlayabilir.
- İnsana yetki ve sorumluluk devri, onun benliğini ve kişisel becerilerini ortaya koymak için fırsat yaratır. Dolayısıyla bu tür bir tatmin netice olarak organizasyon amaçlarının gerçekleşmesine imkan sağlar.

<sup>23</sup> Erol Eren, *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, Beta Yayın, İstanbul, 2010, s.52.

- İnsan sadece sorumluluk yüklenmeyi değil, sorumluluk aramayı da uygun şartlar olduğunda öğrenebilir. Sorumluluktan kaçmak, insanın doğasında sabit olan bir özellik değildir.
- Organizasyonda sorunların çözümü için yaratıcılık, yüksek kapasitede bir hayal gücü, hünarlılık çalışanlarda mevcuttur.
- Çağdaş endüstriyel yaşamın koşulları altında insanlardaki mevcut potansiyelin çok az bir kısmından yararlanılmaktadır.

Mc Gregor'un X ve Y teorileri özünde organizasyonda insan ilişkilerinin önemini vurgulamaktadır. Mc Gregor'a göre organizasyonel performansın artırılması için iletişime, motivasyon ve ödüllendirmeye, yetki ve sorumluluk devrine önem veren Y teorisinin benimsenmesi gereklidir.

### **1.3. MODERN YÖNETİM KURAMLARI**

Geleneksel yönetim yaklaşımları bazı yönetsel sorunların çözümünde yetersiz kalmışlardır. İnsanın özde tembel, bencil, iş yapmaktan kaçmaya çalışan kişiler olduğunu varsayan geleneksel yaklaşımlar onları üretken ve etkili kılmak için birtakım mekanik düzenlemeler ve modeller üzerinde durmuştur. Geleneksel yaklaşımlar, iş ortamının psikolojik ve sosyal yönünü ihmal etmiştir. Çalışanların psikolojik ve sosyal ihtiyaçları görmezden gelinmiştir. Sadece parasal özendiricilerle güdülenmenin sağlanacağı düşünülmüştür. Ancak daha sonra yapılan araştırmalar insanları motive ederek üretimi artırmak için sadece mekanik düzenlemelerin yeterli olmadığı gerçeğini ortaya koymuştur. Bu gerçekten hareketle yeni arayışlara gidilmiştir. Bu arayışlar neticesinde modern yönetim kuramları geliştirilmiştir.

#### **1.3.1.Sistem Yaklaşımı**

Sistem yaklaşımında bütünü oluşturan parçalar ve bunların birbirleriyle olan ilişkileri bir arada incelenir. Bütünün işleyebilmesi için bütünü oluşturan parçaların her birinin iyi işlemesi gerekir. Sistem bu yönüyle aslında birbirine uyumlu ve dengeli parçalar ile alt sistemlerden oluşan bir bütündür.

Sistemler, açık ve kapalı olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. Kesin bir ayırım olmamakla beraber bu ayırım örgüt ve yönetimi açısından önemlidir. Kapalı sistemler, klasik ve neo-klasik kuramlarda olduğu gibi örgütleri çevrelerinden bağımsız ele almaktadır. Kapalı sistemlerin özelliği statik bir denge ve entropiye doğru yol almalarıdır. Açık sistemler ise örgütlerin biyolojik ve sosyal sistemin çevresiyle dinamik bir ilişki halinde olduğunu ve aldığı girdileri çevresine çıktı olarak ihraç ettiğini

kabul etmektedir<sup>24</sup>. Eğer bir sistemle çevresi arasında girdi çıktı ilişkisi varsa bu sistem bir açık sistemdir. Çevreyle arasında ilişkisi olmayan sistemler ise kapalı sistemlerdir.

### 1.3.2.Durumsallık Yaklaşımı

Durumsallık yaklaşımında çıkış noktası yönetici davranışlarının sınıflandırılmasının etiketlendirilmesinin mümkün olmadığı öngörüsüdür.Durumsallık yaklaşımı, kendisinden önce gelen üç temel yönetim yaklaşımını (geleneksel, davranışsal ve sistem yaklaşımı) içine alan bir bütündür. Yöneticiler farklı durumlara göre farklı davranış özellikleri gösterebilirler. Durumsallık yaklaşımına göre yönetimde her zaman geçerli en iyi yol yoktur.Durumsallık yaklaşımı liderden çok grubu ön plana çıkarır.

Değişik durum ve koşullarda farklı yönetim stratejisi ve farklı yaklaşımlara ihtiyaç vardır. Yönetimde genel geçer bir yöntem ve strateji belirlemek her zaman iyi sonuçlar vermez. Örgütün çalıştığı koşullar, çevre, büyüklüğü, kaynakları v.b. unsurların gösterdiği farklılık yönetimde alınan kararların da farklılığını gerekli kılar. Örneğin, her durumda bürokratik yönetim anlayışının gerektirdiği tavrı sergilemek ya da yönetim süreci yaklaşımının öngördüğü tavrı sergilemek olumlu sonuçlar doğurmaz. Bazı durumlarda bürokratik yaklaşımlar sergilenebildiği gibi bazı durumlarda Taylorizm yaklaşımı gerekebilir. Çok farklı durumlara göre farklı yaklaşımlar sergilemek de örgütün açık bir sistem olarak düzenlenmesini gerektirir. Durumsallık yaklaşım etkileşimlerin her işletme örgütünde farklı biçimde olduğunu, bazılarının bazı çevre faktörlerinde özelliği gereği çok etkilenirken, bazılarının bu faktörlerin bir kısmından çok az veya hiç etkilenmediğini ortaya koymaktadır.

## 1.4. KAMU YÖNETİMİ

Yönetimi genel anlamıyla kamu yönetimi ve işletme yönetimi olmak üzere iki gruba ayırmak mümkündür. Kamu yönetimi elbette etkilediği alan itibariyle daha büyük ve daha önemli bir yere sahiptir. Bazı durumlarda işletme yönetimini de kapsayan kamu yönetimini iyi bilmek gerekir.

Kamu sözlük anlamıyla “halk”, “toplum” demektir. Yönetimsel olarak bakıldığında “kamu” ya “devlet” anlamı da yüklenebilir. Kamu düzeni derken toplum düzeni ya da daha geniş anlamıyla devlet düzeni kastedilir. Kamu hukuku devletin işleyiş ve düzenini anlatırken kamuoyu halkın çoğunluk düşüncesi olarak anlam kazanır.

---

<sup>24</sup> Erol Eren, **a.g.e.** , s.55

Kamu yönetiminin temelde iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “işlevsel”, diğeri ise “yapısal” yöndür. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise, devletin örgütsel görünümünü yansıtır<sup>25</sup>.

Kamu yönetiminin temel oluşturulma amacı elbette kamu hizmetlerinin gereği gibi görülmesidir. Yapısal olarak kamu yönetimine bakıldığında yerel yönetim ve merkezi yönetim olmak üzere iki ayrı yapıdan söz edilebilir. Bazı ülkelerde yerel yönetimler daha güçlü iken bazı ülkelerde merkezi yönetimler daha güçlüdür.

Kamu yönetiminin bir bilim olarak görülmesi yakın zamanda gerçekleşen bir olgu olmakla beraber kamu yönetimi insanların toplu olarak yaşamaları ve devletler kurmaları ile beraber ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetimi ilk ortaya çıktığında siyaset ile iç içe görülmüştür. Yaşanan tecrübeler kamu yönetiminin siyaset dışında bir bilim olmasını gerekli kılmıştır. Kamu yönetiminin siyasetin dışında bir bilim olması yönündeki ilk incelemeler Woodrow Wilson'un 1887 yılında yazmış olduğu “İdarenin İncelenmesi” adlı makale olmuştur<sup>26</sup>.

Yapılan bilimsel araştırma ve çalışmalar neticesinde kamu yönetiminin genel ilkeleri POSDCORB formülü içinde özetlenmiştir. Gullick ve Urwick'in, Fayol'un yönetim süreçlerini yeniden yorumlayarak geliştirdikleri POSDCORB formülü günümüzde hala geçerliliğini sürdürmektedir. Planlama, örgütleme, kadrolama, yönetme, koordine etme, raporlama ve bütçeleme olarak toplam yedi başlık altında formüle edilen bu sistemde, Gullick ve Urwick, yönetimin temel işlev ve görevlerini ortaya koymuşlardır.

Planlama fonksiyonu; bir işletmenin amaçlarını, bu amaçlara ulaşabilmek için geliştirilen birçok stratejii ve faaliyetleri bütünleştirmek ve koordine etmek amacıyla geliştirilen kapsamlı bir planlar hiyerarşisini ifade eder. (Robbins, 2012:2). Yöneticilerin bir işletmenin yapısını dizayn etmeleri örgütleme olarak tanımlanır. Yönetimin bu fonksiyonu; hangi işlerin yapılacağı, bunların kim tarafından yapılacağı, işlerin nasıl gruplanacağı, kimin kime raporlama yapacağı ve kararların nerede verileceğinin belirlenmesini içerir<sup>27</sup>. Kadrolama fonksiyonu, işe alma, çalışanların eğitim ve gelişimi, uzmanlaştırma ve yükseltme ile kariyer yönetimi gibi konuları ele alır.

<sup>25</sup> Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi, Okutman Yayınevi*, İstanbul, 2007, s.7.

<sup>26</sup> Yıldız Atmaca, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Belediyelerde Kamu Hizmeti Anlayışı Değişimi: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2012, s.11.

<sup>27</sup> İnan Özalp vd., *Yönetim ve Organizasyon*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yay, 2008, s.8.

Yönetme, emir-kumanda etme, karar verme, yönlendirme, sevk ve idare etme anlamlarına gelmektedir. İnsanlar, usuller ve kaynakları ilgi alanına alır. Bazı Amerikalı yazarlar yönetimi üretimin beş unsurundan biri olarak görürler. Bunlar 5M (Men-insanlar, Materials-hammadde/donanım, Machines-makineler, Money-para, Management-sevk ve idare) olarak adlandırılmaktadır<sup>28</sup>.

Koordine etme; yönetimin ya da örgütün amacını gerçekleştirebilmesi için ilgili tüm birimler ve kişilerin uyum içinde hareket etmesidir. Diğer bir tanımla, yönetim birimlerinin “belirli bir amacı gerçekleştirmek için aynı konuda çalışan diğer kuruluşlarla ve birimlerle işbirliği yapmaları” demektir<sup>29</sup>.

Denetleme, “yönetimin amaçları doğrultusunda planlanan ve yapılması istenen faaliyetlerin yapılıp yapılmadığını, yapılmış ise ne kadar doğru, etkili ve verimli yapıldığını; yapılmamış ise neden yapılmadığını belirlemek, kontrol etmek” şeklinde tanımlanabilir<sup>30</sup>.

Raporlama tüm yapılan iş ve işlemlerin belgelendirilmesidir. Bütçeleme de yönetimin finansman ayağını düzenler. Bütçelemenin şeffaf olması güvenilir bir yönetim için önemli bir faktördür.

#### **1.4.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı**

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yönetim bilimi tarihinin ilk aşamasını oluşturan klasik yönetim kuramlarının etkisindedir. Özellikle öncülüğünü Weber’in yaptığı bürokratik yönetim yaklaşımı geleneksel kamu yönetiminin özünü oluşturur.

Geleneksel kamu yönetimi işbölümü ve uzmanlaşmaya önem verir. İnsanların duygu ve düşüncelerinden çok akla göre davranır. Her yönetici kendisine bağlı çalışanların eylemlerinden sorumludur. Katı hiyerarşik bir yapı vardır. Devletlerin merkezci yapısına uygun düşen tüm bu özellikler sebebiyle bürokratik yönetim anlayışı geleneksel kamu yönetiminin temelini oluşturmuştur. Dolayısıyla geleneksel kamu yönetimi anlayışında katı bir devletçilik hakimdir. Bu anlayışa göre devletin kamusal mal ve hizmet üretiminde bürokrasi aracılığıyla doğrudan görev alması gerekmektedir. Ancak geleneksel kamu yönetimi katı devletçi anlayışının bir getirisi olarak kamu hizmeti ve hizmet alanların memnuniyeti yerine yasalara ve kurallara bağlı kalmayı ön plana aldı.

<sup>28</sup> Nuri Tortop, *Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler Ve Yerel Yönetimlerin Önemi” Türkiye’de Yönetim Geleneği; Kurumlar, Sorunlar Ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, Editör: Davut Dursun, Hamza Al, İlike Yayıncılık, İstanbul, 1998, s.270.

<sup>29</sup> Tortop, *a.g.e.*, s.114.

<sup>30</sup> Ahmet Hamdi Aydın, *Yönetim Bilimi*, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara, 2011, s.76.

Geleneksel kamu yönetiminin katı devletçi yapısı yönetimin karar almasını da etkiler. Kamu yöneticileri siyasilerin etkisi altında karar alırlar. Siyasilerin düşünceleri ve öngörülerine göre kamu yönetimi şekillenir. Kamu yöneticilerinin en önemli görevi siyasilere itaat etmektir.

Yaşanan petrol krizleri nedeniyle ve özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında hâkim olan refah devleti anlayışının da etkisiyle devletin ekonomik ve sosyal hayattaki ağırlığı son otuz yıllık süreçte yeniden tartışma konusu olmuştur.

Zamanla aşırı bürokratik sistemin olumsuz etkileri kamu yönetiminde yeni arayışlara zemin hazırlamıştır. Özellikle insanı ön plana çıkaran müşteri odaklı, serbest piyasa kurallarını benimseyen, bürokrasiyi daha çok öteleyen anlayışlar önem kazanmıştır.

#### **1.4.2.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yeni Kamu İşletmeciliği**

İkinci Dünya savaşından sonra hızla değişen dünya düzeni ve özellikle yirminci yüzyılın son çeyreğinde yaşanmakta olan değişim süreci, siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel nedenlere dayalı olarak kamu yönetimine ilişkin anlayış ve yapılanmaları da dönüştürmüştür. 1970'li yıllardan sonra dünyada ekonomik alanda yaşanan sıkıntılar bu anlamda bir değişimi de tetiklemiştir. Toplumun devletten beklentilerinin de farklılaşması artık daha özgürlükçü, daha eğitilmiş ve entellektüel bireylerin oluşturduğu toplumlar kamuda yeni bir yapılanmayı, yeni bir yaklaşım ve anlayışı zorunlu kılmıştır. Bu yaklaşım veya anlayış işletmecilik, yeni kamu işletmeciliği ve piyasa temelli kamu yönetimi ya da girişimci yönetim gibi kavramlarla ifade edilen yeni kamu yönetimi anlayışıdır<sup>31</sup>.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı Weber'in bürokratik yönetim anlayışına kökten karşıdır. Weber'in katı hiyerarşik yapısına karşı yumuşak hiyerarşiden yanadır. Örgüt yapısı daha esnek bir nitelik taşır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı insan odaklıdır. İnsanların daha kaliteli hizmet isteklerine karşı seçenekler sunar. Yeni kamu yönetimi anlayışı devletin ekonomik faaliyetlerinin sınırlı olmasını öngörür. Ayrıca bu anlayış, hizmette niteliğe, etkinlik ve verimliliğe önem verir ve müşteri merkezli hizmet anlayışı ile piyasa sisteminin önemine vurgu yapar. Sadece siyasal otoriteye değil, halka karşı da sorumlu yönetim anlayışını yani yönetimde açıklığı savunur<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Ali Kaya, Y, *Vii Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı, "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Yönetişim Yaklaşımının Ne Tür Katkıları Olabilir?"*, Ksu Basım Kahramanmaraş, 2010, s.44.

<sup>32</sup> Esra Çelebi, *Yeni Belediyecilik Stratejileri: Rekabet Edebilir Kentler Yaklaşımı Ve Türkiye*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2010, S.12.

Kamu yönetimine hâkim olan bu yeni anlayış, teorik ve pratik olarak özel sektör yönetiminden esinlenmekte ancak “kâr amacı gütmeyen” bir kamu örgütlenmesine hitap etmesinden dolayı bağımsız bir disiplin oluşturmakta, kamu yönetiminin kendine özgü özelliklerini muhafaza eden ancak işletme yönetiminin kavram, teknik ve ilkelerinden yararlanarak onları kamu yönetimi kalıbı içinde eriten, kâr değil kamu hizmeti merkezli ve bunu en etkin, en verimli ve en ekonomik biçimde sunmaya çalışan bir nitelik arz etmektedir<sup>33</sup>.

Görüldüğü üzere yeni kamu yönetimi anlayışının belli bir kurucusu ya da teorisyeni yoktur. Kurumsal ekonomi ya da özel yönetim teorilerinden etkilendiği söylene de bu modelin değişen koşullar çerçevesinde oluşan ihtiyaç sonucu gelişen ve hala gelişmesini sürdüren bir model olduğu kesindir.

Bu yeni paradigma klasik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaşmak, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, kamu sektörü için yeni değerler olmuştur. Piyasa kültürü, yapıları, teknikleri, yönetsel bilgi ve becerileri kamu sektörünün verimliliği için yeni öncelikler haline gelmiştir<sup>34</sup>.

Özel sektör ilkelerinin kamu sektörüne aktarılması şeklinde de özetlenebilecek yeni kamu yönetimi anlayışına göre kamu sektörü dinamizmini yitirmiştir. Bu nedenle yeni kamu yönetimi anlayışının temel amacı, kamu yönetiminin ekonomik ve siyasi rasyonelliğinin güçlendirilmesi; kamu kurumlarının, düzenleme ve hizmet görme yükümlülüklerinin etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanmasıdır<sup>35</sup>.

Yeni kamu yönetimi anlayışının belki de en göze batan tarafı sosyal eşitlik üzerine kurulmuş olmasıdır. Bireye her şart ve koşulda eşit muamele yapılmasını öngören bu anlayış, yönetim hizmetlerinde tam bir eşitliği gerektirir. Sosyal eşitlikten kasıt kamu kurum yöneticilerinin bürokrasinin talep ve isteklerinden çok halkın talep ve isteklerini dikkate almaları, kamu yönetiminin sorun çözmeye odaklı çalışmasıdır. Esasen mevzuatın yeni kamu yönetimi anlayışına göre yeniden yapılandırılması da siyasilerin bu yeni anlayışı sahiplenmesiyle doğru orantılıdır.

---

<sup>33</sup> Çelebi, **a.g.e.** , s.15.

<sup>34</sup> Zeynep Ünal, **Kamusal Başarısızlık Teorisinin Yeni Kamu İşletmeciliği Açısından İncelenmesi**, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s.35. (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**)

<sup>35</sup> Ünal, **a.g.e.** , s.35.



Yeni kamu yönetimi anlayışıyla devlet küçülmektedir. Bu durum da kamunun bürokratik yapısında nicelik olarak bir azalmaya yol açar. Ancak kamu hizmetlerindeki etkililiğin bu durumla ters orantılı olduğu açıktır.

İşletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetimine uyarlayan yeni kamu yönetiminde yöneticilerin görev ve sorumluluklarını açıkça ifade edilmektedir. Yetkileri merkezden ziyade yerel birimlere aktarmayı öngören bu yönetim girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanmaktadır.

Yeni yönetim paradigması, esasını Weber'in formüle ettiği yasal rasyo-nel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışını, piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkeziyetçi örgütlenme, çıktılara yönelmiş vatandaş-müşteri tatminini esas olan yönetim anlayışı ve teknikleriyle ikâme etme amacını güder ve Weberyen, gayri şahsi, hiyerarşik, merkeziyetçi ve biçimsel, dışa kapalı, devletin doğrudan mal hizmet üreticisi konumunda olduğu bir örgüt modelini başarısız görür. Sonuç olarak yeni kamu yönetimi anlayışı bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine piyasa merkezli rasyonellik düşüncesini ikame etmeye çalışmaktadır<sup>36</sup>.

Yeni kamu işletmeciliği, devlet örgütlerinin kendilerine yüklenen misyonları nasıl başaracaklarına ilişkin bir yaklaşım önerisi getirirken, esas itibarıyla, analiz birimi olarak "yürütme işlevi"ne odaklanır<sup>37</sup>. Bu alanın gerçek müşterileri ise yürütme işlevini üstlenen yöneticilerdir. Etkin bir yönetim için ise, kamu yöneticileri arasında rekabetin başlatılması gerekmektedir. Kamu işletmeciliği yaklaşımında idarecilerin ve yöneticilerin belirleyici "müşteriler" olarak kabul edilmesi, bürokrasinin klasik formülasyonuna yeni bir bakış açısı getirme çabasının bir ürünüdür<sup>38</sup>.

#### **1.4.3.Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kuramsal Kaynakları**

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının farklı kurumsal kaynaklardan beslendiği söylenebilir. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı temelde iki farklı düşünce akımından beslenir. Bunlardan ilki işletme yönetiminden kaynaklanan "işletmecilik" ve buna bağlı gelişen "neo-Taylorizm"; ikincisi ise, ekonomik analize dayalı "kamusal seçimi kuramı" ve "yeni kurumcu iktisat" dır. 1990'lı yıllarda neo-Taylorist yaklaşıma, kamusal seçim kuramı ve sonra da yeni kurumcu iktisat eklenmiştir. Bu eklenmenin bir sonucu

<sup>36</sup> Eryılmaz, **a.g.e.** s.9.

<sup>37</sup> Yılmaz Üstüner, Kamu Yönetimi Kuramı Ve Kamu İşletmeciliği Okulu. **Amme İdaresi Dergisi**.3, 2000, s. 15-31

<sup>38</sup> Selime Güzelsarı, "**Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları**" **Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları**, Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen (Ed.), İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s.5.

olarak, bu kuramların değerlerini ve önermelerini miras alan işletmeciliğin 'yeni kamu işletmeciliği' olarak tanımlanan yeni bir biçimi ortaya çıkmıştır<sup>39</sup> .

#### **1.4.3.1.İşletmecilik**

İşletmecilik yaklaşımı ile kamu yönetimi ile ilgili sorunlar piyasa mantığı kullanılarak çözülmeye çalışılmıştır. İdare kavramının yerini yönetim kavramı almıştır. İdare, mevzuatın soğuk ve tavizsiz yüzünün simgesidir. Resmîyetin uygulanması ve işlerin doğru yapılması elzemdir. Yönetim ise şeffaflığı, açıklığı, insan odaklılığı simgelemektedir. İşlerin doğru yapılmasından çok doğru işin yapılması önemlidir. Yönetim kavramı kendi içerisinde sonuçların odak noktasında olması, verimlilik, etkililik ve aynı zamanda ekonomîlik, toplam kalite yönetimi gibi vurgular barındırır. Asıl olan insana hizmettir.

Kamudaki süregelen hantal bürokratik yapının verimliliğin önündeki en büyük engel olduğundan hareketle işletmeci mantığının kamuya entegre edilmesi yeni kamu yönetimi anlayışının omurgasını oluşturmuştur.

#### **1.4.3.2.Neo Taylorizm**

Taylorizmin insan faktörünü göz ardı eden ve salt verime odaklanan katı anlayışının olumsuz sonuçlarını gidermek için öne çıkan "neo-Taylorizm" bilgi ve teknolojinin yaygın olarak kullanıldığı esnetilmiş bir üretim anlayışı, işgücü ve makineleşmede daha esnek bir uzmanlaşmayı temel alır.

Neo-Taylorizm, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de üretilen her şeyin maliyetinin belirlenmesini önerir. Başarıların ölçülebilmesi için performans değerlendirme tekniklerinin kullanılması ve bu ölçümler ışığında kaliteli insan gücünün ödül ya da ceza yolu ile motive edilmesinin sağlanması, girişimciliğin de bu yolla desteklenmesi neo-Taylorizm mantığının önermeleri arasında yer alır.

#### **1.4.3.3.Yeni Sağ İdeoloji**

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı analiz edildiğinde yeni sağ ideoloji ile büyük oranda uyum ve tutarlılık gösterdiği görülebilir. Yeni sağ düşüncesinin gelişimi İkinci Dünya Savaşı sonrasında hızlanmıştır. Yeni sağ düşüncesinde devlet bireysel özgürlüklerin önünde bir engel olarak görülür.

Yeni sağ düşüncesi liberalizm, yeni muhafazakarlık, ve kamu tercihi kuramları bağlamında ele alınmaktadır. Liberalizm siyasal ve ekonomik olmak üzere iki boyutta değerlendirilir. Siyasal liberalizm aslında ekonomik liberalizme zemin hazırlayacak birey, insan hakları, demokrasi özgürlük gibi kavramlar üzerinde durmaktadır.

---

<sup>39</sup> Güzelsarı, **a.g.e.** , s.6.

Ekonomik liberalizmde ise piyasa koşullarının hiçbir kamu müdahalesi olmadan sağlanması temeline dayanır. Liberalizmde devlet güvenlik, adalet, dış politika gibi temel görevleri yerine getirmelidir. Devlet sadece ve sadece piyasanın başarısızlıklarını önlemeye yönelik olarak düzenlemeler yapmalıdır. 1990'lı yıllarda liberalizmin iki yönü birleşmiş ve hukuk devleti, insan hakları, katılım, sivil toplum, hesap verilebilirlik, denetlenebilirlik, şeffaflık, insanı merkeze alan anlayışlarla desteklenmiştir<sup>40</sup>.

Ekonomide girişimciliği savunan yeni sağ ideoloji, sosyal düzenin sağlanmasını, ailenin ve milli bağların güçlendirilmesini amaçlar. Yeni sağ düşünceye göre devlet ekonomik faaliyetlerden çekilmelidir. Devletin küçültülen bölümünde yürütülen kamu faaliyetleri de işletmeci mantığı çerçevesinde sunulmalıdır. Yeni sağ, devlet müdahalesinin özgürlükleri kısıtladığını vurgularken devletin etki alanını mutlaka sınırlamak istemektedir.

İnsan özgürlüğünün güvencesinin piyasa ekonomisi olduğu inancına dayanan ve ekonomik eşitlik, toplumsal adalet gibi sorunları göz ardı eden yeni sağ anlayış “**laissez-faire**” (bırakınız yapsınlar) deyiimi ile özetlenen 19. yy liberalizminin çağdaş yorumudur. Devletin ekonomiye ve toplumsal yaşama müdahalelerini özgürlüklerin kısıtlayıcısı olarak gören söz konusu anlayış bu alanların tümüyle piyasa mekanizmalarına bırakılmalarını ise demokrasi ve özgürlüklerin ön koşulu olarak kabul eder<sup>41</sup>.

Yeni sağa göre kamu hizmetlerinden yararlananlar vatandaştan ziyade müşteri olarak görülmelidir. Yeni sağın en önemli ürünlerinden toplam kalite yönetiminde de bu durum daha belirgin olarak görülebilmektedir. Yeni sağ kamunun işletmeci bir anlayışla yönetilmesini savunur. Yeni sağ ideoloji refah devletinin sosyal harcamalar ile ilgili politikalarına karşı çıkar. Devlet hiçbir şekilde piyasaya müdahaleci olmamalıdır. Serbest piyasa ekonomisi kendi içerisinde toplumsal refahı getirecek dinamiklere zaten sahiptir. Sivil toplum örgütlerine ve katılımcılığa önem veren yeni sağ, bu anlamda çoğulcuğu desteklemektedir.

---

<sup>40</sup> Nagehan Talat Arslan, Klasik-Neoklasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi, **Ceyhan Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**, Adana, 2010, s.2.

<sup>41</sup> Doğan S, Demiral Ö. İşletmelerde Stratejik Yönetimin Etkinliğini Artırmada Önemli Bir Araç: Benchmarking **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Zonguldak, 2008, s.7, 22.

## 1.5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ GETİRDİĞİ ÖNEMLİ UYGULAMALAR

Vatandaşı müşteri olarak gören yeni kamu yönetimi anlayışı işletmeci bir bakış açısıyla müşteri memnuniyetini odak noktasına alır. Yürüttüğü tüm iş ve işlemlerde bu odak hakimdir.

Kamu kuruluşlarının, örgüt içi kurallar, personel, bütçe, fiziki ve maddi olanaklar açısından da yetersizlikleri vardır. Kamu yönetiminde çalışanlara ve orta düzey yöneticilere karar verme yetkisi tanınmamaktadır. Gerçekte, çalışanların da böyle bir sorumluluk almada istekli olmadıkları gözlenmektedir. Bütçe ödeneklerinin yetersizliği ise, tahsisinden harcanmasına kadar zaman alan ve çok sayıda işlem içeren süreç, finansal yapıyla ilgili karşılaşılan sorunlardır. Yine, personelin işe alımında liyakata dikkat edilmemesi, norm kadroların belli olmaması, personel dağılımının hizmet gereklerinden sapmalarla belirlenmesi, hizmet içi eğitim yetersizliği, yeniliklere kapalılık, ücret ve ödüllendirme sisteminin yetersizlikleri de yürütülen hizmetlerin niteliğini ve kalitesini etkilemektedir. Kamu yönetimine etki eden bu dış ve iç unsurlar, bir sistem özelliği gösteren kamu yönetiminin değişerek yeniden yapılanmasını gerekli kılacaktır<sup>42</sup>.

Bu değişimin ortaya çıkardığı yeni kamu yönetiminin getirdiği uygulamalar devletin yönetimdeki rolüne yeni düzenlemeler getirmiştir.

### 1.5.1.Yönetişim

Dünyanın küreselleşmesinin getirdiği değişim ve dönüşümler toplumda yeni aktörlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Özellikle devletin değil halkın istediğinin yerine getirilmesi ve devletin bunun için var olduğu anlayışının getirdiği yeni rol paylaşımı sonucunda güçlenen sivil toplum kuruluşları ile özel sektör daha küçük ama daha verimli bir devlet öngörüyorlardı. Bu dönüşüm sürecinde devletin çekildiği alanlara özel sektör girmiştir. Tüm bu değişimler sonucu devlet, özel sektör ve sermaye olarak listelenebilecek üç önemli aktör ortaya çıkmıştır. Varolan yönetim anlayışının böyle bir oluşumu kucaklayamaması nedeniyle ortaya çıkan yeni yapılanmaya verilen isim ise yönetim olmuştur<sup>43</sup>.

Yönetişim kavramı bugünkü anlamıyla ilk kez Dünya Bankası'nın 1989 tarihli raporunda kullanılmıştır. Afrika'daki yapısal uyarılama programlarının sonuçlarıyla birlikte ele alındığı bu raporda Dünya Bankası temel sorunu bir "yönetişim krizi" olarak

<sup>42</sup> Yeşeren E Arıkan, "*Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler*", Görüş, Mart 2004, s. 38-51.

<sup>43</sup> M. İlker Haktankaçmaz, "*Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği*". Amme İdaresi Dergisi.(37),1, 2004, s 45-62.

tanımlar. İyi yönetişimi bir ülkenin kalkınmasında ve toplumsal kaynakların yönetiminde siyasal gücün uygulanma biçimi olarak tanımlayan Dünya Bankası, yönetim söyleminin teknik bir boyutuna vurgu yaparak, kavramı idari ve yönetsel unsurlarla açıklar<sup>44</sup>.

Topluma daha kaliteli hizmet sunabilmek ve neo-liberalizmin getirdiği bazı olumsuz durumları gidermek isteyen kamu yönetimi farklı stratejiler geliştirerek yeni arayışlar içine girmiş ve yönetim kavramı ortaya çıkmıştır.

Yönetişim birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağsal yapıları koordine eden bir süreç olarak da görölmektedir. Çünkü yönetim, toplumdaki aktörlere ortaklar olarak bakmakta ve toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görölmektedir. Bu nedenle yönetim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreçtir<sup>45</sup>.

Yönetişim sivil toplum kuruluşlarını destekler ve gelişmelerinin önünü açar. Şeffaflık, hesap verilebilirlik, katılımcılık, yetki devri gibi kavramları öne alan ve yerinden yönetimin güçlenmesini önemseyen yönetim, sorunlar karşısında pratik ve uygulanabilir çözüm yollarının bulunmasını teşvik eden bir özellik gösterir. Yönetişime yapılan övgülerin temelini özellikle bu yaklaşımın katılımcılığa yaptığı vurgu oluşturur. Katılımcılık, herkesin doğrudan ya da dolaylı olarak karar verme süreçlerinde söz sahibi olabildiğini anlatır. Bunun sağlanmasında ifade ve örgütlenme özgürlüğü ile katılıma elverişli kurumsal yapıların oluşturulması önemlidir<sup>46</sup>.

Farklı biçimlerde tanımlanan ve açıklanan yönetim, toplumların yönetiminin siyasetten ayrıştırılması, yönetimin özerkleşmesi, veya özerk kurum ve kurullara devredilmesidir. Çoğunlukla, ulus-devletlerin anayasal denetimlerinin dışına çıkan kurullar, esas olarak küreselleşmeci neo-liberalizmin kurallarına bağlı olmaktadır. Bu nedenle yönetişimi neo-liberalizmin son otuz yıldır inşa ettiği ekonomik ve toplumsal gerekçelere siyasal ve hukuki bir onay verilmesini anlatan bir kavram olarak tanımlamak mümkündür<sup>47</sup>.

Şüphesiz yönetişimin yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde çok önemli bir yeri vardır. Özellikle yeni kamu yönetimi yaklaşımının öne çıkan unsuru olan rekabetçilikteki gelişim yönetim kavramını daha önemli bir hale getirmiştir. Yönetişimin sağlıklı işleyebilmesi için yönetimi paylaşan aktörler arasında iletişimin

<sup>44</sup> Güzelsarı, *a.g.e.*, s.14.

<sup>45</sup> Mehmet Akif Özer, " *Yeni Kamu Yönetimi*, Platin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.63.

<sup>46</sup> Hamit Palabıyık, "Yönetimden Yönetişime Geçiş Ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar". *Amme İdaresi Dergisi*, Todaie, (37),2004, s. 63-85.

<sup>47</sup> Güzelsarı, *a.g.e.*, s.14.

aksamaması çok önemlidir. Bu bağlamda iletişim kanallarını tıkayan ya da zorlaştıran engellerin kaldırılması önemlidir. Yönetenlerle yöneticiler arasında iletişimi sağlayacak kanalların yokluğunun doğurduğu sıkıntıları gidermek amacıyla var olan yapılarla alternatif olarak, çoğu durumda da halkla ilişki kurmak için yeni iletişim kanallarına ihtiyaç duyan vali, kaymakam ve belediye başkanının inisiyatifleriyle; kent parlamentosu, kent meclisi, kent danışma kurulu gibi adlarla yeni adlar oluşturulmuş ve halkla doğrudan iletişime geçilmeye başlanmıştır.<sup>48</sup>

Bu çerçevede, kamu işletmeciliği ile yönetim arasındaki temel farklılaşma “devlet-piyasa karşıtlığı” yerine “devlet-piyasa ortaklığı” söylemine vurguda yatmaktadır. Devlet-piyasa karşıtlığı temelinde neo-liberal ideolojinin piyasanın üstünlüğünü ilan ettiği dönemde yükselen kamu işletmeciliğine karşılık; yönetim, bu karşıtlığın ortaklık ekseninde yeniden tanımlandığı bir dönemde ortaya çıkmıştır ve yeni bir siyasal yapılanma ve buna uygun yeni bir yönetim tarzı, bu söylem üzerine inşa edilmektedir<sup>49</sup>.

Görüldüğü gibi yönetim gücü ne özel sektöre ne de devlete vermektedir. Asıl güç yönetimi oluşturan bu aktörler arasındaki ilişkide yatmaktadır. Yönetimin ekonomik, siyasal ve yönetsel olmak üzere, iyi yönetim adıyla kavramlaştırılan üç boyutu bulunmaktadır. Ekonomik yönetim, bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini, diğer ekonomilerle ilişkilerini etkileyen eşitlik, yoksulluğun azaltılması, yaşam kalitesinin geliştirilmesi konularında uygulama olanağı bulan karar verme süreçlerini; siyasal yönetim, politika belirleme ve yapmada kullanılan süreci; yönetsel yönetim ise politikaların uygulandığı sistemi anlatmaktadır<sup>50</sup>.

Demokrasinin gelişimine bağlı olarak günümüzde geleneksel kamu yönetiminin özünü oluşturan hiyerarşik yapı esnemektedir. Bu durum demokrasinin daha da gelişmesine zemin hazırlamaktadır. Bu zemin de yönetimin oluşması ve güçlenmesi için uygun bir ortam yaratmaktadır. Ancak bütün bunlar çok kolay sağlanacak gelişmeler değildir. Yönetimin yerleşmesi için gereken süreç öyle kolay ve kısa sürede gerçekleşebilecek bir süreç değildir. Uzun bir toplumsal öğrenme sürecini gerektirmekte ve toplumun örgütlenmesinde sosyal öğrenmeye elverişli yapıların oluşması zorunlu olmaktadır. Batı toplumlarında görülen yetki devrine gitmiş hükümetlerce halkın karar verme mekanizmalarına dolaysız katılımına olanak verilmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi, bu bağlamda, karar alma süreçlerine doğrudan katılımı veya halkın çıkarlarını temsil eden meşru kurumlar aracılığıyla

---

<sup>48</sup> Haktankaçmaz, **a.g.e.**, s. 45-62.

<sup>49</sup> Güzelsarı, **a.g.e.**, s.17.

<sup>50</sup> Palabıyık, **a.g.e.**, s. 63-85.

vatandaşların seslerini duyurabilmeleri yönetişimin başarılı olabilmesi için yerine getirilmesi zorunlu şartların sadece bazılarıdır<sup>51</sup>.

### 1.5.2.Stratejik Yönetim

Kamu sektöründe sunulan mal ve hizmetlerin büyüklüğü dikkate alındığında kaynakların etkin bir şekilde kullanılması, alınan kararlarda orta ve uzun vadeli hedeflerin tespit edilmesi ve bu hedeflerin gözetilmesi, dış çevrenin sürekli değişen dinamiklerinin izlenmesi ve bu değişimlere cevap verilmesi kritik öneme sahiptir.<sup>52</sup>

Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan stratejik planlama çalışmaları bir örgütün nerede olduğu ve nereye ulaşmak istediği ile ilgili bir öngörü ve bu öngörüğü gerçekleştirmek için kullanacağı yol, usul, araç ve gereçleri kapsayan bir olgudur. Bu bağlamda stratejiden söz edildiğinde akla gelen; misyon, vizyon, geleceğe yönelme, planlanmış hareket ve yöntemler, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflerdir.

Strateji planlamada öncelikle örgütün bir durum analizi yapılır. Adeta bulunduğu yerin fotoğrafı çekilir. Daha sonra örgütün nerde olmak istediği ile ilgili geliştirdiği vizyon çerçevesinde amaçlar ve hedefler belirlenir. Bu amaçlar ve hedeflere ulaşmak için gerekli kaynaklar da hesaplanarak maliyetlendirme yapılır. Stratejik planlama ile örgütün geleceği tesadüflere bırakılmaz. Gideceği yol belirlenmiş olur. Bu bağlamda stratejik planlama, stratejik yönetimin kapsadığı bir alt birim olmakla beraber önemli bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Zira Stratejik planlamanın bir amacı da örgütün sürekli gelişen dış çevreye uyum sağlamasıdır. Bu uyum sağlanamazsa örgüt kendisinden beklenen amaçları gerçekleştiremez.

İşletme yönetimi, işletmenin amaçlarına ulaşması için yapılması gerekli faaliyetlerin planlanması, organizasyonu, koordinasyonu, uygulanması ve kontrolüdür. Stratejik yönetim ise işletmenin içinde bulunduğu durumu, dış çevresini ve paydaşlarını analiz eder ve işletmenin geleceği ile ilgili kararlar alır. Buna göre, stratejik yönetim, işletmenin çevresi ile ilişkilerinin düzenlenmesi ve hedef belirleme ile ilgili faaliyetlerin planlanması, organizasyonu, uygulanması, koordinasyonu ve kontrol edilmesidir.

Kamu kurumlarında stratejik plan yapılması zorunlu olup bu zorunluluk 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasal bir çerçeveye oturtulmuştur.Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 10/12/2003 tarihinde kabul

---

<sup>51</sup> Özer, **a.g.e.** , s.65.

<sup>52</sup> Sumru Oyman, **Stratejik yönetim sürecinde performans ölçümü ve dengeli sonuç kartı uygulaması: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası için bir değerlendirme**. Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 2009, s.43.

edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 8. Maddesi, “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.” şeklinde düzenlenmiştir. Görüldüğü gibi kanun tüm kamu idarelerine stratejik plan hazırlama görevi vermektedir. Kamu idarelerinin; kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmaları yasal bir zorunluluk olduğu kadar, şeffaf, hesap verilebilir bir yönetim anlayışının da gereğidir. Bu bağlamda stratejik yönetim yeni kamu yönetimi anlayışının bir sonucu olarak önemlilik arz etmektedir. Stratejik yönetimin uygulamaları kendi içinde katılımcılığı ve çoğulculuğu da beraberinde getirir. Zira stratejik yönetimin özünü tespit edilen paydaşlarla ortak çalışmalar oluşturur. Paydaşların da yönetime katılması aslında yönetişim kavramını da destekler.

### **1.5.3. Toplam Kalite Yönetimi**

Yönetimin bilimsel yaklaşımlara göre düzenlenmesi gerektiğini savunan Taylor’ın yaklaşımları toplam kalite yönetiminin temelini oluşturur. Taylor’ın fikirlerini temel almakla beraber bir çok değişim geçiren bu anlayış kalite faktörüne önem vermekte, hep daha iyi bir kalite yakalamak için nasıl bir yönetim kurulması gerektiği ile ilgili öngörülerde bulunmaktadır.

Toplam Kalite Yönetiminin kamuda kullanılması sırasında sorun oluşturan en önemli unsur vatandaş yerine müşteri kavramını kullanmasıdır. Toplam Kalite Yönetimi müşteri odaklı çalışır. Müşteri memnuniyetini esas alır. Anketler uygulayarak müşterinin beklentilerini tespit eder ve bu beklentilere göre çalışmalar yapar.

Toplam Kalite Yönetiminde kalitenin tarifi yapılırken de müşteri memnuniyeti temel alınmıştır. Toplam Kalite Yönetimi, kaliteyi “bir ürün veya hizmetin nitelik ve karakteristiklerinin mevcut veya ileride gerek duyulabilecek müşteri ihtiyaçlarını karşılayabilme yeterliliği, yani müşteri tatmini” olarak tanımlamaktadır<sup>53</sup>.

Aslında Toplam Kalite Yönetiminin üç sac ayaklı bir yapının üzerine bina edildiğini söylemek mümkündür. Bu üç ayaktan bir katılımcılık, diğeri müşteri memnuniyeti bir diğeri de sürekli iyileştirmedir.

<sup>53</sup> Dilek Memişoğlu, *Yeni Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimler Reformu*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2006, s.35.



Müşteri memnuniyeti, müşterinin sunulan iş ve hizmetlerden memnun kalması anlamına gelmektedir. Tüm ürün ve hizmetlerin sunulmasındaki ana gaye bu hizmetlerden yararlanacak olan kitlenin memnuniyetidir. Toplam Kalite Yönetimi alacağı tüm kararlarda, tüm uygulamalarında bu memnuniyeti esas alır. Müşterilerinin beklenti ve ihtiyaçlarına cevap vermek ve müşteri memnuniyetini sağlamak Toplam Kalite Yönetiminin en önemli amacıdır. Toplam Kalite Yönetiminde müşteri kavramı iç müşteri ve dış müşteri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bir mal veya hizmeti alan nihai tüketiciler dış müşteri kategorisine girerken, örgütte çalışanlardan kendisinden önceki birimin çıktısını kullananlar da iç müşteri grubuna girmektedir.<sup>54</sup>

Toplam Kalite Yönetiminin olmazsa olmazı olan sürekli iyileştirme kavramı aslında bir döngüyü ifade eder. Bir ürün ortaya çıktıktan sonra görülen eksiklikler tamamlanmak üzere yeniden girdiye dönüşür. Bu açıdan bakıldığında Toplam kalite Yönetiminde hiçbir zaman sonuç yoktur. Bu anlayış süreç odaklıdır. Sonuçlardan daha çok süreçlere yönelik olan sürekli iyileştirme, tüm çalışanların sorunları giderme yollarını arayarak her durumu tartışmaya açmasını ifade eder. Bu iyileştirmeler sonucunda mevcut çapta görülen küçük iyileştirmeler en iyi olanıdır. Mevcut durumla yetinmek kalite anlayışının en büyük düşmanıdır. İyi olanın da iyisi daima vardır ve Toplam Kalite Yönetimi her zaman daha iyiyi arar.

Toplam Kalite Yönetiminin katılımcı anlayışı ile her seviyede yönetici ve çalışanlar arasında iş birliği ve iletişime büyük önem verilir. Bürokrasinin hantal yapısı ve katı merkezîyetçiliğinin yerini karşılıklı güven alırken disiplin ve talimatlara dayalı itaat bekleyen bir liderlik anlayışının yerini de yönetici ve çalışanlarla işbirliği destek ve yardım sağlayan bir liderlik anlayışı alır. Toplam Kalite Yönetiminde bireysel çalışmadan çok ekip çalışması vardır. Öncelik kamu yararından ziyade kalitededir. En önemli kamu yararı ürün ve hizmetlerdeki kalitenin en iyi olmasıdır.

Toplam kalite Yönetiminin özel sektörde uygulanması ve başarılı olması kamu için de bir seçenek oluşturmuştur. Özellikle son on yıl içinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, DİE; DPT; SSK, bazı üniversiteler, belediyeler ve hastaneler gibi kamu kurumlarında TKY uygulamasına başlandığı görülmektedir.

Ancak Toplam Kalite Yönetiminin kamu kesiminde uygulanması, özel sektördeki kadar rahat olmamaktadır. Kamu kesiminin kendi yapısından kaynaklanan sorunlar olduğu gibi, kamu hizmetlerinin niteliğinden kaynaklanan sorunlar da söz konusudur. Kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan sorunlar; kamunun değişime karşı direnç göstermesi, çalışanlarda performans ve başarı ölçüsünün dikkate

---

<sup>54</sup> Memişoğlu, **a.g.e.** , s.36.

alınmaması ve inisiyatif kullanma gücünün bulunmaması, kamunun merkeziyetçi, büyük ölçekli yapılanması, örgüt ve çalışma kültürünün yetersizliği gibi başlıklarda toplanmaktadır. Kamu hizmetlerinin niteliğinden kaynaklanan sorunlar ise, müşteri-vatandaş ikilemi, ürün-hizmet ikilemi, çıktıya öncelik-girdi ve sürece öncelik gibi noktalarda toplanmaktadır. <sup>55</sup>Devletin “baba” vatandaşın da “kul” olarak görüldüğü geleneksel kamu yönetimi anlayışı otoriter yönetimi baştan kabul etmekle Toplam Kalite Yönetimi felsefesine en önemli direnç kaynağı oluşturmuştur.

Toplam Kalite Yönetimi, verimlilik artışına giden en düşük maliyetli ve en az sermaye gerektiren yollardan birisi olarak görülmektedir. Toplam Kalite Yönetiminin başarılı uygulamalarının, yalnızca ürün ve hizmetlerin kalitesini yükseltmekle kalmayıp, maliyetleri de düşürücü ve müşteriye tatmin edici özellikleri, onu her türlü kurum için önemli bir teknik duruma getirmiştir.<sup>56</sup>

Türkiye’de kamu yönetiminin aşırı bürokrasiden dolayı hantallaştığından ve yetki-sorumluluk dağılımındaki dengesizlikten dolayı sistemin tıkandığından şikâyet edilmekte, çözüm olarak ise tüm öğeleri ile benimsenip uygulanmak koşuluyla TKY önerilmektedir. Bu çerçevede, TKY’nin kamu yönetimine ve yerel yönetimlere uygulandığında sağlayacağı yararlar; sunulan hizmetin kalitesinin iyileşmesi, vatandaşın doyumunun artması, kaynak israfının azalması, hizmeti geliştirme süresinin kısalması, verimliliğin artması, vatandaşa sunulan hizmette esnekliğin artması, süreç içi işlem sayısının azalması, sunulan hizmetin süresinin kısalması ve devlet-vatandaş arasındaki bağın kuvvetlenmesi olarak sıralanmaktadır (Nohutçu, 2003)

#### 1.5.4. Performans Yönetimi

Performans değerlendirmesi, “bir insanın sahip olduğu yeteneklerinin, güçlü ve zayıf yönlerinin, iş alışkanlıklarının, davranışlarının ve benzeri niteliklerinin diğer kişilerle karşılaştırılması ile ortaya çıkan somut değerdir. Bu değer, insanın sahip olduklarının azlığını ya da çokluğunu belirlemede kullanılır .

Performans değerlendirmede amaç bireylere not vermek, başarılı ve başarısız diye ayırmak değildir. Asıl amaç örgütün amaç ve hedeflerine örgütü oluşturan elemanların ne derecede benimsendiğini görmek ve tespit etmektir. Performans değerlendirmesi ile bu durumun fotoğrafı çekilerek örgütsel amaçların herkes

<sup>55</sup> Memişoğlu, *a.g.e.* , s.37.

<sup>56</sup> Asım Balcı, “*Kamu Yönetiminde Çadaş Yaklaşımlar Ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri*”. *Aktan C. Ve Saran U. (Ed.)* Yönetimde Ve Kamu Hizmetlerinde Kalite, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, İstanbul,2004,s. 121

tarafından benimsendiği ve bu amaçlar etrafında birleşildiği bir örgüt iklimi oluşturma çabalarına temel olacak yönetsel uygulamalar gerçekleştirilir.

Performans yönetimi; etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik üzere üç temel unsur üzerine kuruludur. Bu doğrultuda etkinlik, önceden belirlenen amaçlara ulaşma düzeyi iken ekonomiklik, mevcut girdilerle elde edilebilecek en yüksek miktarda çıktıya ulaşmaktır. Verimlilik ise, hedeflere ulaşmada kaynaklardan nasıl yararlanıldığını gösteren bir kavramdır. Etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik arasında doğru orantı vardır ve bunlardan birindeki artış diğerlerinin de artması ile performans artışına sebep olmaktadır. Kısaca “son yıllarda kamuda da kendini stratejik bir araç olarak hissettirmeye başlayan performans yönetimi, kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayarak kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve verimliliğini arttırmayı hedefleyen bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın hayata geçirilmesine yardımcı olan teknikler bütünüdür<sup>57</sup>.

Ülkemizdeki kamu yönetiminde görülen aksaklıklar ve insan kaynaklarının daha kaliteli olması için başvuru alan arayışlar beraberinde performans yönetimini getirmiştir. Performans yönetimi insan kaynaklarının daha etkin ve daha verimli olması için bir araç olarak görülmüştür. Günümüzün tüketicileri, hizmet alıcılarının beklentilerindeki çitanın yükselmesi de kamuyu bir bakıma buna zorlamıştır.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında bu konuda somut adımlar atılmaya çalışılmakta, performans denetimi, verimlilik ve çıktı/sonuç odaklılık gibi kavramlar temel alınarak yeni bir yaklaşım geliştirilmektedir. Ancak yerel yönetimler bakımından performans ölçme ve değerlendirmenin çok fazla güçlükleri bulunmaktadır. Mesela, hizmet tanımlarının açıklıkla yapılmamış olması, görev ve yetki karmaşası performans ölçümünü ve denetimini, dolayısıyla yerel yönetimlerde kurumsal bir stratejik vizyonun geliştirilmesini güçleştirmektedir. Kamuda çalışan personelin örgüt amaçlarını benimsemesi ve kamu yöneticilerinin daha etkin ve daha kaliteli hizmet sunmaları açısından performans yönetimi ve denetimi oldukça önemli bir yere sahiptir. Dolayısıyla kamu yönetiminin daha da işlerlik kazanması ve etkinlik, verimlilik, başarı gibi noktaların üstesinden gelebilmesinin temelinde performans ölçümü ve yönetimi bulunmaktadır<sup>58</sup>.

Stratejik planlar iyi bir performans yönetiminin vazgeçilmez parçalarıdır. Stratejik planlara aslında performans yönetimi anlayışının eylem planı da denebilir.

Performans Esaslı Bütçeleme; performans yönetimi anlayışının bir parçası olup, örgütün misyon ve vizyonuna uygun olarak önceden belirlenmiş amaç ve

---

<sup>57</sup> Çelebi, **a.g.e.** , s.32.

<sup>58</sup> Çelebi, **a.g.e.** , s.35.

hedeflerine ulaşmasını sağlamak üzere kaynakların tahsisini amaçlayan ve önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre, örgütün amaçlarına ulaşip ulaşmadığının izlenmesini içeren bir bütçeleme sürecidir. Performans Esaslı Bütçelemeyi diğer bütçeleme tekniklerinden ayıran en temel fark, kaynak kullanımında verimliliği esas almasıdır. Ayrıca bu bütçeleme tekniği kullanılan kaynağın büyüklüğünden çok müşteri (vatandaş) memnuniyetini esas alır, ilgili birimin ne kadar kaynak kullandığından daha çok hedeflere ne ölçüde ulaştığını sorgular. Yeni kamu işletmeciliğinde hemen hemen tüm kamu görevlileri örgütsel performansa katkılarının değerlendirildiği bir sürece tabidirler. Performansa dayalı ücretlendirme sonuç odaklı yönetim anlayışının doğal bir sonucudur. Amaç ödüllendirmeyi daha rekabetçi hale getirerek personelin daha iyi çalışmasını sağlamaktır. Ücretin performans esaslı olması performans yönetim sisteminin bir unsurudur ve performans ile ücret arasında ilişki kuran bir sistemdir<sup>59</sup>.

#### 1.5.5. E-Devlet

Günümüzde bilgi ve iletişim teknolojileri baş döndürücü bir hızla gelişmekte olup hangi yönetim anlayışı olursa olsun bu gelişmelerden etkilenmemesi söz konusu olamaz. E-devlet genel olarak, bilgi ve iletişim teknolojilerinin ve özellikle internetin “daha iyi bir yönetime ulaşma” aracı olarak kullanılması şeklinde de tanımlanmaktadır. Bu temel düşünceden hareketle e-devlet, kamu yönetiminde verimlilik başta olmak üzere yönetsel etkinlik ve maliyetlerden tasarruf etmenin en güçlü aracı olarak görülmektedir<sup>60</sup>.

E-devlet, vatandaş- devlet arasındaki ilişkiyi en üst düzeye çıkartırken vatandaşların kendi aralarındaki ilişkiyi de etkiler ve üst düzeylere çıkarır. E- Devlet uygulamaları geleneksel kamu hizmeti sunma biçimini kapsamlı bir biçimde değişime uğratmaktadır. E-devlet uygulamalarının temel hedefi; bilgi işleme kapasitesi arttırılmış, acil karar alabilen ve ihtiyaçlara hızla cevap verebilen bir devlet yapısı oluşturmaktır<sup>61</sup>.

E-devlet uygulaması kamu kuruluşları arasında bir senkron görevi de yapar. Aralarındaki uyum ve işbirliğini pekiştirir. Bu durum genel ekonomik verimliliği de etkiler. E-devlet uygulamalarında üç aşama bulunmaktadır. İlk aşamayı kamu kurum ve kuruluşlarının bilgilendirme amaçlı uygulamaları oluşturmaktadır. İkinci aşamada etkileşimli e-devlet uygulamaları gelmektedir. Üçüncü aşamada ise kamu kurum ve

---

<sup>59</sup> Ünal, **a.g.e.** , s.60.

<sup>60</sup> Atmaca, **a.g.e.** , s.43.

<sup>61</sup> Altın, **a.g.e.** , s.23

kuruluşları arasında işbirliği ile oluşturulan hizmet odaklı e-devlet uygulamaları yer almaktadır.

Ülkemizde kamu yönetiminde e- devlet uygulamaları son yıllarda oldukça yaygınlaşmıştır. Bu uygulamaların en başında da İçişleri Bakanlığı Nüfus Ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünce yürütülen Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS) gelmektedir. Bu proje ile Türkiye'deki bütün vatandaşların nüfus kayıtları bilgisayar ortamında sağlanır. Bu sistem başka sistemlerle de entegre edilerek her türlü devlet işinin bürokratik bir çok unsuru ortadan kaldırarak, hızlı, kolay ve etkin yapılmasını sağlar. E-devlet uygulamasının yaygınlaşması özellikle devletin üç önemli görevi; eğitim, adalet ve sağlık işlerinin daha kolay ve daha verimli yürütülmesini sağlamıştır.

Artık ülkemizde insanlar bir kimlik numarası ile telefon, elektrik, su faturaları ve vergi ödemeleri gibi işlemlerini elektronik ortamda sonuçlandırmaktadırlar. Her vatandaş adına kayıtlı bütün menkul ve gayrimenkul bilgilerine bir tuşla ulaşmakta, araştırma ve dokümantasyon işlemlerinde emek ve zamandan tasarruf sağlamaktadırlar. Okullara kayıtlar otomatik olarak yapıldığı gibi tüm nakil işlemleri de elektronik ortamda yapılmaktadır. Hatta internet üzerinden uzaktan eğitim alabilme olanakları da gün geçtikçe yaygınlık göstermektedir.

#### **1.5.6. Benchmarking**

Benchmarking, kavram olarak kıyaslama, karşılaştırma anlamında kullanılmaktadır. Bir organizasyonun, kendisinden daha iyi olarak gördüğü başka bir organizasyonu inceleyip kendi organizasyonunda kullanabileceği unsurları alarak iyileşmeyi ve gelişmeyi sağlamasıdır. Bu yaklaşım dinamik bir yapıya sahiptir. Benchmarking yaklaşımın popüler hale gelmesinde uluslararası rekabet ve özellikle ileri teknolojik gelişmeler büyük rol oynamıştır.

Benchmarking yaklaşımında iki örgüt birbirine bilgi paylaşımında bulunarak birbirinden gördükleri olumlu uygulamaları kendi örgütlerinde uygularlar. Burada bu iki örgüt birbirlerini rakip olarak görmezler. Birbirlerinden beslenerek ilerlemek, gelişmek isterler. Buna göre Benchmarking yaklaşımı bir işletmenin, işlemlerinin endüstri içindeki ya da dışındaki başarılı başka bir işletme ile karşılaştırılması ya da ölçülmesi sürecidir.

Benchmarking kendi içinde bir iyileştirme, kaliteyi artırma sürecidir. Benchmarking, "daha iyiyi ya da en iyiyi bulmayı, öğrenmeyi, kendi süreçlerine uyarlayarak gelişmeyi sağlamayı" amaçlayan bir süreçtir. Bu doğrultuda rakip kuruluşlar arasında da köprüler kurabilmektedir. Kısaca benchmarking, kuruluşların aynı anda hem rekabet etmelerini hem işbirliğini sağladığı için rekabet-işbirliği

ikilemini sinerjiye dönüştürebilmektedir. Benchmarking; kuruluşlara önemli süreçleri tanımlama ve ölçme alışkanlığı kazandırma, en iyinin arayışında olma, problemleri çözmeye yönelme, öğrenme kültürünü geliştirme, ürün ve hizmetin memnuniyetini sağlama gibi yararlar sunmakta; performanslarını iyileştirme, pazar paylarını ve kârlılıklarını arttırma fırsatı sağlamaktadır.<sup>62</sup>

Benchmarking ile işletmeler, faaliyette buldukları sektörden ya da farklı sektörlerden mükemmelliğiyle tanınmış işletmeleri kendileri ile kıyaslayarak, onların en iyi uygulamalarını işletmelerine kazandırmaktadırlar. Bundan sonra ise sürekli gelişim sağlanmakta, süreçler iyileştirilmekte, verimlilik ve kalite artırılmakta, performans geliştirilmekte, çalışanların motivasyonu artırılmakta ve sonuçta günümüzün küresel rekabet koşullarında üstünlük sağlayabilmenin başlangıç noktası olan mükemmel müşteri hizmeti yaratılabilmektedir<sup>63</sup>.

Günümüzde artık şirketler bünyelerinde benchmarking uygulamaları için özel birimler kurmaktadır. Dünyanın en önemli şirketleri bu yaklaşımı benimsemiş olup bu yaklaşım çerçevesinde uygulamalar yapmaktadırlar.

Benchmarking; bir taklit etme süreci, rakibe yetişmek için bir yol, tek başına kullanılacak bir yöntem, bir pazar analizi tekniği, başlanıp bitirilecek bir proje, endüstriyel casusluk ya da toplam kalite yönetimi değildir. Verimlilik ve kaliteyi iyileştirmek için yeni işlem ve sistemlerin hayata geçirildiği, iyileştirme stratejilerini, uygulamalarını, hizmet veya ürünleri “sınıfında en iyi” ye karşı ölçmeye dayanan bir süreçtir<sup>64</sup>.

Benchmarking yaklaşımı işletmelerin sadece kendi içlerinde gelişme sağlamayı amaçlamaları ve içe kapanık olmaları yerine farklı organizasyonları inceleyerek var olan olumlu unsurları kendilerine adapte etmeleridir. Bir bakıma Amerika'yı yeniden keşfe çıkmak yerine zaten keşfedilmiş olanı alarak zaman, emek ve paradan tasarruf etmektir. Benchmarking aslında sürekli mükemmeli arama süreci olarak da görülebilir. Bu sürecin başarıya ulaşabilmesi için işletmenin kibirden uzak olması, bazı şeyleri yanlış yapabileceğini kabul etmesi, dışa açık olması gerekir.

Benchmarking yaklaşımı ile ülke dışındaki en iyi uygulamalara ulaşılabilir. Amaç rakiplerin gizli yönlerini deşifre etmek ya da uygulamalarını taklit etmek değildir. Amaç diğer şirketlerdeki en iyi uygulamaları keşfetmektir. Dünyada hızla gelişmesi ve iyi örneklerin öne çıkması, Türkiye'de de “benchmarking” tekniğine ilgiyi artırmaktadır.

---

<sup>62</sup> Çelebi, **a.g.e.** , s.32.

<sup>63</sup> Demiral Ö.**a.g.e.** , s. 22.

<sup>64</sup> Demiral Ö,**a.g.e.** , s. 22.

## 1.6. YENİ KAMU YÖNETİMİ UYGULAMALARINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Yeni kamu yönetiminin tüm olumlu yönlerine rağmen özellikle uygulamadaki aksaklıklarına istinaden bir takım eleştiriler de dile getirilmektedir.

Yeni kamu yönetimi bağlamında liberalizmin bütün bireylerin rasyonel hareket edeceği varsayımını her zaman doğru kabul etmek zordur. Yine devlet yönetiminde bütün olayları ekonomik bakış açısıyla ele almak eksik değerlendirmelere neden olabilmektedir. Kamu sektöründe hizmet sunan ile hizmetten yararlanan ilişkisi piyasa şartlarındaki müşteri firma ilişkisiyle aynı olmayabilmektedir. Mal ve hizmetler ne kadar işletme biliminin teknikleri ve iktisat biliminin rasyonalitesiyle sunulursa sunulsun “kamu hizmeti” olma özelliğini tam olarak kaybetmeyecektir. Müşteri kavramıyla vatandaş kavramı hiçbir zaman aynı düzlemde yüzde yüz oranında örtüşmeyecektir<sup>65</sup>.

Yeni kamu yönetiminin aslında yeni olmadığı özellikle Taylor’un bilimsel yönetim yaklaşımının bir versiyonu olduğu eleştirileri yapılmaktadır. Dolayısıyla insan faktörünü göz ardı edip üretimi önceliklendirdiği de ifade edilmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi karşıtlarına göre, profesyonel yöneticiliği benimseyen Yeni Kamu Yönetimi anlayışında, kamu yöneticileri uzmanlaştıkça yönetilenlerin yönetime katılmaları ve yönetimi denetlemeleri sorunlu bir hal almaktadır.

---

<sup>65</sup> Aslan, A, **Organizasyonlarda Toplam Kalite Yönetimine Geçiş Sürecinde Etkin Bir Performans Değerlendirme Sistemi Oluşturmanın Rolü Ve Önemi**, Kamu Yönetiminde Kalite I.Ulusal Kongresi, Todaye, Ankara, 1988 , s.266.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE BELEDİYELER

#### 2.1. BELEDİYE OLGUSU

Arapçada “belde” sözcüğü memleket, şehir anlamlarına gelmektedir. Bu kelime yine Arapçadaki “medine” kelimesiyle de beraber kullanılmaktadır. Medeni sözcüğü de zaten şehirli anlamında olup “medine” sözcüğünden türemiştir<sup>66</sup>.

Belediyeler yerel ihtiyaçları karşılamak için kurulan yönetim birimleri olmuştur. Belediyeler sundukları hizmet itibariyle halka en yakın kuruluşlardır.

Belediyenin en geniş anlamıyla tanımı da yine 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yapılmıştır. Kanunun 3. maddesi belediyeyi “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamıştır.

Belediye Kanunu ile belediyenin yapısı ve işleyişi ile ilgili önemli düzenlemeler yapılmıştır.

#### 2.2. BELEDİYENİN YAPISI

Belediye Kanununun 4. maddesi Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulması hüküm altına alınmıştır. Aynı madde nüfus şartına bağlı kalmaksızın il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasını da zorunlu kılmıştır.

Kanunda belediyenin nasıl kurulacağı da belirtilmiştir:

“Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildiri üzerine, mahallî seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay’ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.”

Kanunun 5. maddesi de yeni kurulan bir belediyenin sınırlarının nasıl çizileceğini belirtmiştir. Kanuna göre; yeni belediyenin sınırları, kuruluşundan itibaren

<sup>66</sup> Yıldız Atmaca, *a.g.e.*, s.48.



6 ay içinde tespit edilir. Eskiden beri o yerleşim yerine ait sayılan tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, otlak, yaylak, zeytinlik, palamutluk, fundalık gibi yerler ile kumsal ve plajlar belediye sınırı içine alınır. Belediye sınırlarını dere, tepe, yol gibi belirli ve sabit noktalardan geçirmek esastır. Bunun mümkün olmaması durumunda, sınır düz olarak çizilir ve işaretlerle belirtilir. Belediyenin sınırları içinde kalan ve eskiden beri komşu belde veya köy halkı tarafından yararlanılan yayla, çayır, mera, koru, kaynak ve mesirelik gibi yerlerden geleneksel yararlanma hakları devam eder. Bu haklar için sınır kâğıdına şerh konulur. Çizilen sınırların geçtiği yerlerin bilinen adları sınır kâğıdına yazılır. Ayrıca yetkili fen elemanı tarafından düzenlenen kroki sınır tespit tutanağına eklenir. Kanunun 6. maddesine göre de Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir. 7. maddeye göre “İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanır.” Kanunun 8. maddesi belediyelerin birleşmesi ve başka belediyeye katılması şartlarını düzenlemiştir. Maddeye göre, “Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahalarının katılacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olamaz.”

### **2.2.1. Belediye Başkanı**

Belediye kanununun 37. ve 46. maddeleri arasında belediye başkanının tanımı yapılarak görevleri, yetkileri ve özlük hakları düzenlenmiştir. 37. maddeye göre, “Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen usul ve esaslara göre seçilir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.”

Belediye Kanununun 38. Maddesi belediye başkanının görev ve yetkilerini şu şekilde düzenlemiştir:

a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.

c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

d) Meclise ve encümene başkanlık etmek.

- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- j) Belediye personelini atamak.
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.
- o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.
- p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Belediye Kanununun 40. Maddesine göre “Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir.” Kanununun 41 maddesi ise belediye başkanının stratejik plan ve performans yönetimi ile ilgili görev ve yetkilerini düzenlemiştir. Kanuna göre. “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.” Belediye başkanı görev ve yetkilerinden bir kısmını kendi uygun gördüğü ve yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.

Belediye kanununun 44. Maddesi belediye başkanlığı görevinin nasıl sona ereceğini düzenlemektedir. Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer. Ayrıca; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, meclisin feshine neden

olan eylem ve işlemlere katılması, hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak belediye kanununun 45. Maddesinde belirtilen usul ve yöntemler ile yeni başkanını seçer.

### **2.2.2. Belediye Meclisi**

Belediye Kanununun 17. maddesi ile 32. maddeleri arasında belediye meclisinin oluşumu, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. 17. Maddede belediye meclisinin belediyenin karar organı olduğu vurgulanmıştır. Belediye meclisinin üyeleri 5 yılda bir yapılan seçimle iş başına gelir.

Belediye kanununun 18. Maddesine göre belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.

b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.

d) Borçlanmaya karar vermek.

e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek.

g) Şartlı bağışları kabul etmek.

h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek.

i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.

o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

p) Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.

r) Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek.

s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.

u) İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

Belediye Kanununun 19. Maddesine göre, "Meclise belediye başkanı, katılamaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Ancak yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılır."

Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur. Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek

üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir. Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır. Belediye başkanı ve meclis üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar. Meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilir ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulur.

### **2.2.3. Belediye Encümeni**

Belediye Kanununun 33. Maddesi ile 36. Maddeleri arasında belediye encümeni ile ilgili hususlar düzenlenmiştir.

Belediye encümeni il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Belediye encümeninin başkanlığını belediye başkanı yapar.

Belediye Kanununun 34. Maddesine göre encümenin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesinhesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.

b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.

c) Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.

Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar.

### **2.3. BELEDİYENİN GÖREVLERİ**

Belediye deyince akla genelde sokakların ve caddelerin temizliği ve şehir planlaması ile ruhsat işleri gelir. Belediyelerin görevlerini en geniş tabirle sınırları içinde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılaması olarak tespit edebiliriz.

Belediyelerin görevleri 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nda düzenlenmiştir. Belediyelerin yetki ve sorumlulukları bu kanunun 14. Maddesinde sıralanmıştır.

Belediye Kanunu’nun 14. Maddesine bakıldığında belediyelerin doğrudan halkı ilgilendirilen ve halka dokunan birçok görev ve yetkiye sahip olduğunu görürüz. Çevre, park, bahçe ve temizlik hizmetleri, su ve kanalizasyon gibi alt yapı hizmetleri, ulaşım hizmetleri, zabıta ve itfaiye hizmetleri, cenaze hizmetleri, şehir içi trafik hizmetleri, kültür ve sanat hizmetleri, nikah hizmetleri, sosyal yardım ve hizmetler, sosyal etkinlik ve spor hizmetleri, konut hizmetleri belediyelerin üstlendiği belli başlı iş ve görevler olarak sıralanabilir. Yeni yapılan düzenlemelerle belediyelere özellikle eğitim ve sağlık alanında da önemli görev ve yetkiler verilmiştir.

Aynı kanunun 15. maddesi de yine belediyelerin yetki ve imtiyazlarını sıralar. Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek, toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek bu yetki ve imtiyazlar arasında yer alır.

### **2.4. BELEDİYENİN TARİHİ GELİŞİMİ**

Belediyelerin tarihini tanzimattan önce ve sonra ile Cumhuriyetten sonra olarak üç ana başlıkta inceleyebiliriz.

### 2.4.1. Tanzimat'tan Önce Belediyeler

Osmanlı Devleti özellikle tanzimattan önce modern anlamda bir yerel yönetim geleneğine sahip değildi. Yerel hizmetlerin yürütülmesinde bu yerel örgütlenmelerden olan vakıflar, loncalar ve mahalleler etkin olarak görev üstlenmişlerdi.

Tanzimat'tan önce belediyeler kadı tarafından temsil edilip, yönetilmekteydi. Kadı idari, adli ve beledi yetkilere sahipti. Zira kendisine bağlı kasaba ve köylerden oluşan kazanın başında bulunan kadı, bu bölgede hem şer'i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi yönetimin temsilcisiydi. Aynı zamanda atamayla iş başına gelmekteydi. Kadının oturduğu konak hem mahkeme hem de şehrin yönetim merkezi olarak kullanılmaktaydı. Kadının bahsedilen tüm bu görevleri tek başına yerine getirmesi mümkün değildi. Bu yüzden kentin çeşitli yerlerinde kadının vekili konumunda bulunan ve onun adına narhın uygulamasını gözetmek, mahallin davalarına ilk merci olarak bakmak ve esnafın teftişi ile görevli olan "Ayak Naibi" bulunmaktaydı. İstanbul, Eyüp, Galata ve Üsküdar 'da olmak üzere dört kadı bulunan İstanbul'da kırk "Ayak Naibi" vardı. Mahallelerde ise, kadıyı mahalle imamları temsil etmekteydi.<sup>67</sup>Kadılar, belirli sürelerle tayin edildikleri idari birimlerde, yürütmeye ilgili birçok görevi yerine getiren ve devletin doğrudan doğruya kendisi ile muhatap olduğu birer idareci olmalarının yanında, aynı zamanda kendisine karşı sorumlu muhtesip ile birlikte, çarşıpazarı, satılan malları, bu mallarda bulunması gereken vasıfları, fiyatları denetleyen, narh koyan ve bugün büyük ölçüde belediyeler tarafından ifa edilen birçok görevi yerine getiren bir mahalli yönetici görünümündeydiler.

Vakıflar birçok hizmeti görmeye sanki belediye hizmetlerinin bir parçası gibi algılanmaktaydılar. Yerel yönetimlerin hizmetlerinin görülmesinde önemli bir paya sahip olan vakıflar, malvarlığı vakfeden kişinin bu malvarlığını kendi belirleyeceği alanda kullanılması usulüyle çalışırdı. Bu kullanım alanı vakfedenin niyeti esas alınarak; sağlık, eğitim ve öğretim, kültürel, hizmetler, sosyal hizmetler, sportif hizmetler, bayındırlık ve altyapı hizmetleri gibi pek çok alanda olabilirdi. Vakıflar devlet kontrolü altında birçok hizmetleri gerçekleştirerek yerel yönetim alanında önemli yararlılıklar göstermişlerdir.

---

<sup>67</sup> Atmaca, **a.g.e.** , s.57.

#### **2.4.2. Tanzimat'tan Sonra Belediyeler**

Tanzimat ile başlayan belediyeçilik alanındaki gelişmeler Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulması ile yeni gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Bu tarihten sonra Altıncı Daire-i Belediye örneğinin bütün İstanbul'a yaygınlaştırılması düşünülmüş ve bu yönde çalışmalar yapılmıştır.

#### **2.4.3. Cumhuriyet'ten Sonra Belediyeler**

Tek partili dönemden çok partili döneme geçildiği yıllarda gelişen demokrasi ile birlikte yerel yönetimler alanında da önemli değişiklikler yaşandı. Bu dönemde özellikle 1580 sayılı kanunda köklü değişikliklere gidildi. Belediye gelirlerinde önemli artışlar sağlandı. Çıkarılan 4878 sayılı kanunla belediye meclislerinin seçimi daha demokratik hale getirildi. 1960 ihtilali ile beraber yerel yönetimler ile ilgili reform çabalarında durgunluk göze çarparken özellikle 1970 li yıllarda Türkiye'deki yerel yönetim sistemi yoğun bir şekilde sorgulanmaya başladı. 1980'li yıllarla birlikte yoğunlaşan tartışmalar ülkemizdeki belediyeçilik anlayışında reformlara gidilmesini de kaçınılmaz hale getirdi. Katı merkezîyetçi yapının özellikle nüfusu yoğun olan bölgelerde hizmet üretilmesi konusunda tıkanıklık yaratması yeni arayışları da beraberinde getirdi. 1980 ihtilalinden sonra geçilen demokratik hayatın en önemli aktörlerinden olan Turgut Özal'ın yıllar bu konudaki arayışların eyleme dönüştüğü yıllar oldu. 1984 yılında çıkarılan kanunla büyükşehir belediyeleri kuruldu. İlk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir belediyeleri büyükşehir belediyesi oldu. Ardından Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri illeri büyükşehir belediyesi statüsü kazandı.

Büyükşehir Kanunu çıkarılarak büyükşehir yönetimine geçilmesi ile hizmetlerin daha etkin yürütülmesi ve yerel yönetimlerin daha güçlü bir yapıya kavuşturularak demokrasinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterinin ancak İçişleri Bakanı'nın onayı ile atanması ve Encümen içerisinde de atanmış bürokratların sayısının fazla olması merkezi yönetimin güçlü etkisinin devamını sağlamış ve özerk yapıya gölge düşürmüştür.

Yeni sağ ideolojinin global dünyayı etkisi altına alması ile gelişen yeni kamu yönetimi yaklaşımı devletin küçülmesine sebep olmuştur. "Bu dönemde Dünya Bankası'nın çeşitli ülkelerde uygulamaya çalıştığı eylem planlarında "desantralizasyon" kavramı önemli bir yer tutmuştur. Yerelleştirme yanlısı bu kavram, hem bir hiyerarşik örgüt içinde üst kademedeki alt kademe "yetki devri", hem merkezden taşraya " yetki genişliği", hem de merkezi yönetimden yerel yönetimlere "yetki göçerimi" olarak üç türde de oldukça güçlü bir şekilde kendini



göstermiştir<sup>68</sup>Yetkilerin merkezi yönetimden daha alt düzeydeki bağlı birliklere aktarılması; kamusal işlevlerle ilgili yetki ve sorumlulukların özerk yapıdaki hükümet kuruluşlarına, sivil toplum örgütlerine, ya da özel sektör kuruluşlarına aktarılmasıdır. Daha fazla siyasi katılımcılık, çoğulculuk, temsilde daha fazla adalet adına yükselen bir değer olan “desantralizasyon” kavramı merkezi hükümetler için de kendisi için sorun yaratan işlevlerden kurtulmanın bir aracı olarak benimsenmiştir. Bu kavramın getirdiği ivme yerel yönetimlerle ilgili reformları da tetiklemiştir.

## 2.5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORMLAR

Ülkemizde görev yapan Alman bilim adamı F. Neumark tarafından 1949 yılında hazırlanan “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor” Cumhuriyetin ilanından sonra kamu yönetiminde yapılması gereken düzenlemelere dair en kapsamlı raporlardan biridir. F. Neumark raporunda özellikle kamuda çalışan memur sayısının fazlalığına dikkat çekmiştir. Raporda işin gerektirdiği sayıda ve nitelikte memuru kadroda tutup diğerlerinin işten çıkarılması önerilir. Bu durumda çok sayıda memura bütçe olanaklarının kısıtlılığı nedeniyle az miktarda ödenen ücretler de memur sayısının azalmasına bağlı olarak artabilecektir.

Cumhuriyet döneminde kamu yönetiminde yenilenmeye gidilmesi ihtiyacı üzerine kamu yönetimi alanında yetkin, kendini ispat etmiş birçok uzmana bu tür raporlar hazırlatılmıştır. Ancak daha çok rasyonel çalışma ve mali reform alanında hazırlatılan bu raporlar akademik düzeyde kalmış, uygulama alanı bulamamıştır.

“27 Mayıs 1960 Askeri Müdahalesinden sonra iş basına gelen hükümet kamu yönetiminin daha etkin ve verimli hale getirilmesi, dolayısıyla kamu yönetimi reformu üzerinde ciddiyetle durmuş, bu amaçla görev verilen TODAİE tarafından 1961 yılında “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” hazırlanmış ve yayımlanmıştır. Bunu 1963 yılında MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma

Projesi) Raporunun 1963 yılında bitirilip yayımlanması izlemiştir. MEHTAP Raporu

Merkezi hükümet örgütünün kuruluş ve görevlerini genel bir açıdan ele alması, birimlerin içyapılarına ve işleyişlerine sorunun bütünü içinde bakması açısından önemli bir çalışma olmuştur.”<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Yıldız Atmaca, *a.g.e.*, s.66.

<sup>69</sup> Süleyman Ateş, *İlköğretim Okulu Müdürlerinin Dönüşümcü Liderlik Stilleri İle Bu Okullarda Görevli Öğretmenlerin Örgütsel Bağlılığı Arasındaki İlişki*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009, s.41.

Ancak MEHTAP raporu da diğer raporlar gibi uygulama imkânı bulamamıştır. Daha sonra 1971 yılında hazırlanan “İdari Reform Danışma Kurulu raporu da sadece kâğıt üzerinde kalmış, uygulanamamıştır.

1980’li yıllara gelindiğinde serbest piyasa koşullarının önem kazandığı yeni sağ ideoloji kendini göstermiştir. Bu yaklaşım çerçevesinde devlet de küçülmeye gidilmiş, özelleştirmeler başlamıştır. “İdari reform” kavramı yerine “yapısal uyarlama” kavramı öne çıkmıştır. “Bu değişim, ithal ikameci ekonomik modelin terk edilmesi, ihracata dayalı dış ve iç rekabete açık serbest piyasa ekonomisi modeline geçilmesi şeklinde kendini göstermiştir. Benimsenen bu yeni modelin temel esprileri; aşırı büyüyen kamu sektörü payını azaltmak, kamu kesimini ve devleti küçültmek, iç ve dış güvenlik,adalet, dış politika, eğitim, sağlık ve temel alt yapı gibi asgari işlevlere indirgemektir.”<sup>70</sup>1980’li yıllarda baş döndürücü bir hızla gelişen teknolojik ve ekonomik koşullara ayak uyduramayan kamu yönetiminin bürokratik yapısı geri kalarak iyice hantallaşmıştır. Bu durum kamu hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesini engellemiştir. Böylece büyük miktarda insan gücü israfı ile beraber kaynak israfı da yaşanmıştır. Bütün bu gelişmeler kamu yönetiminde kapsamlı bir reform ihtiyacını gündeme getirmiştir.

1980’li yılların sonuna yaklaşıldığında, kamu yönetiminde ihtiyacı hissedilen değişimin yine yayımlanan raporlarla kendini gösterdiğini görüyoruz. Bu alanda yapılaması gerekenleri belirten ve TODAİE tarafından yürütülen “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” (KAYA) sonunda yine 1991 yılında bir rapor yayımlanmıştır. Yönetim biliminin ülkemizdeki yaklaşık 50 yıllık gelişmesi içinde, kamu yönetiminin ulusal amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet görmesi amacına yönelik olarak yapılan ve yeniden düzenlemeyi amaçlayan önemli birtakım araştırma etkinliklerinin en son ve kapsamlı örneği olan bu rapor da yazılıp uygulanmayan raporlar arasındaki yerini almıştır.<sup>71</sup>

### **2.5.1.Yasal Gelişmeler**

#### **2.5.1.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**

Kamu yönetimiyle ilgili sorunların tespiti ve çözüm yollarını araştıran 1930’lu yıllardan başlayarak yapıla gelen ancak hiç biri uygulama alanı bulamayan raporların neredeyse hepsinde mevcut durumun sorunları ve aksayan yönlerine ilişkin tespitler ortaktır. Bunlar temel olarak;

- Aşırı merkeziyetçi yapının varlığı ve bunun doğurduğu olumsuzluklar,

<sup>70</sup> Ateş, **a.g.e.** , s.42.

<sup>71</sup> Ateş, **a.g.e.** , s.43.

- Mevzuattaki eksiklik ve bozukluklar, lüzumsuz formalite bolluğu ve aşırı kırtasiyecilik,

- Aşırı büyüme dolayısıyla personel artışı; bu artışın aşırı ve dengesiz istihdama sebep olması, bunun da sonuç olarak kamuda atıl kapasite yaratması ve verimliliği azaltması

- Görev yetki ve sorumlulukların dağılımında adaletsizlik
- Yöneticilerin eğitimsizliği, memurların niteliklerinin yetersizliği,
- Örgütlenme eksiklikleri,
- Denetim sistemindeki bozukluklar gibi başlıklar altında toplanabilir.

Katılımcı, saydam, hesap verebilir ve insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması, merkezi yönetim örgütlenmesinin yeniden yapılandırılarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesini amaçlayan “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun 15 Temmuz 2004 tarihinde mecliste kabul edildi. Ancak dönemin cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER, 51 maddelik kanunun 22 maddesini yeniden görüşmek üzere meclise iade etti.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu diğerlerinden ayıran en önemli özellik mevcut yapıda düzenlemeler yapmak yerine geleneksel yönetim anlayışının hâkim olduğu yapıyı tamamen kaldırıp yeni kamu yönetimi anlayışını getirmeyi hedeflemesi olmuştur.

Kanunun amacını belirten 1.maddesiyle yukarıda belirtilen hususlara vurgu yapılmıştır. Kanunun 4. maddesi : “Kamu yönetiminin temel amaç ve görevi; halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmektir.” şeklinde düzenlenmiştir. Kanunun 6.ve 7. maddelerinde merkezi idarenin görev, yetki ve sorumlulukları açıkça yazılmış, sınırları çizilmiştir. Aynı şekilde 8. maddede de mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumlulukları belirtilmiştir. Böylece, yerel yönetimler ile merkezi yönetimler arasındaki bazı durumlarda ortaya çıkan yetki karmaşasına son verilmesi amaçlanmıştır.

Kanunun 12. ve 38. Maddeleri arası teşkilatlanmaya ayrılmıştır. Bu kısımda; Bakanlar Kurulu, Başbakan, Başbakan Yardımcıları ve Devlet Bakanları, Müsteşarlar, bakanlık merkez teşkilatının yapısı ve görevleri, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların tanım ve kapsamı, teşkilatlanmadaki hiyerarşik kademeler ve unvanlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde hiyerarşik kademeler azaltılarak 3046 Sayılı Kanunda Bakanlık Merkez teşkilatında yer alan “şube Müdürlüğü” kaldırılarak “Müdürlük” olarak isimlendirilmiş, “şeflik” unvanına ise yer

verilmemiştir. Ayrıca, Genel Müdürlük ve Kurul Başkanlıklarının altındaki Daire Başkanlıkları da kaldırılmıştır. Tasarruf amaçlı yapılan bu düzenleme ile 4569 Hiyerarşik birim kaldırılmaktadır. Kanunda kamu hizmetlerinin; memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülebileceği belirtilmiştir. Buradaki “diğer kamu görevlileri” tanımlanırken kullanılan “tam zamanlı veya kısmi zamanlı” ifadesi ilk defa bu tasarıda kullanılan tanımlamalardır. Kanunda “personel” yerine “insan kaynağı” tabiri getirilmiştir. “Geleneksel Kamu Yönetiminde, bağlı ve ilgili kuruluş örgütlenme yapısı vardır. Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısından geleneksel yapıda olmayan bir kuruluş yapısı oluşturulmaktadır. Bunlara “ilişkili kuruluşlar” ismi verilmiştir. İlişkili kuruluş derken, üst kurul olarak adlandırılan düzenleyici ve denetleyici kurullar kastedilmektedir. Bunlar idari ve mali özerkliğe ve tüzel kişiliğe sahip bulunmaktadırlar. İşte bu kuruluşlar, bağımsız yapılanmalarından ve özel yetkilerle donatılmalarından dolayı, organik ve fonksiyonel yönlerden, gerçek birer otorite olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>72</sup>

Kanunun 38. Maddesinden 42. Maddesine kadar olan bölüm kamudaki kurum ve kuruluşların denetlenmesi ile ilgili hususları düzenlemiştir. Kanun, 39. maddede iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki tür denetimden bahsetmektedir. İç denetim ve dış denetim; hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimini kapsar. Kanunun 42. Maddede mahalli idarelerin denetlenmesi için bir halk denetçisinin seçilmesi öngörülmüştür. Kanunun 43. maddesi ve sonraki maddeleri de kamuda görev yapan yöneticilerin sorumluluklarını düzenlemiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde önemli bir reform olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun bazı maddeleri dönemin cumhurbaşkanı tarafından özellikle “devletin üniter yapısını bozucu” bulunarak iade edilmesinin ardından bu tasarı yaklaşık 10 yıldır yeniden meclis gündemine gelmeyi beklemektedir. Esasen bu kanunun bu kadar yıl beklemesindeki asıl neden yürürlükteki 1982 Anayasasının genelinde idarenin bütünlüğünü esas alan ve yerel yönetimlerin güçlenmesine imkân vermeyen yaklaşımıdır.

### **2.5.1.2. İl Özel İdaresi Kanunu**

İl Özel İdarelerini düzenleyen ilk yasa Osmanlı Devleti zamanında 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Yasası Muvakkati” adıyla çıkartılmış ve tam 74 sene boyunca 1987 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1987 yılında kabul edilen 3360 sayılı

---

<sup>72</sup> Ateş, **a.g.e.** , s.50.

“İl Özel İdareleri Yasası” çok köklü değişiklikler yapmak yerine önceki yasayı temel olarak günün ihtiyaçlarına uygun bir takım değişiklikler yapmıştır.

Merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişkileri yeniden düzenleyen “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” çıktıktan sonra bu kanuna paralel olarak il özel idareleri için de yeni bir düzenleme yapılması kaçınılmaz olmuştur. Bu bağlamda hazırlanan “İl Özel İdaresi Kanunu” 24/06/2004 tarihinde mecliste kabul edilerek cumhurbaşkanının onayına gönderilmiştir. Ancak cumhurbaşkanı SEZER, geçici maddelerle beraber 75 maddelik yasanın 14 maddesini yeniden görüşmek üzere meclise iade etmiştir. Cumhurbaşkanının iade gerekçelerine bakıldığında hemen hemen “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” un iade gerekçeleriyle aynı olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin güçlenmesi Anayasanın merkeziyetçi yapısına aykırı bulunmaktadır. Bu durum ülkemizde yeni kamu yönetimi yaklaşımını temel alan kapsamlı bir değişiklik için önce Anayasanın değiştirilmesinin elzem olduğu gerçeğini göstermektedir. Yasa, bir takım değişiklikler yapılarak yeniden mecliste görüşülmüş ve 22/02/2015 tarihinde kabul edilerek Cumhurbaşkanının da onayıyla 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” adıyla yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanının yasanın Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuş, Anayasa Mahkemesi sınırlı bir iptal yapmış, iptali istenen çoğu hususun iptali reddedilmiştir. Yayımlandıktan sonra günün ihtiyaçları çerçevesinde kanunda 18 değişiklik yapılmıştır. Son değişiklik 2015 yılında yapılmıştır.

5032 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 1. maddesi yasanın hazırlanış amacını; “Bu Kanunun amacı; il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.” şeklinde ifade etmiştir. Bu yasa ile il özel idarelerine ilk kez idari ve mali özerklik tanınarak çoğu konuda tam yetkili kılınmıştır. Kanunun 7. Maddesine yetkiler şu şekilde sıralanmıştır:

- Her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek
- Yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.
- taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
- Borç almak ve bağış kabul etmek
- Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.

- Belediye sınırları dışındaki gayri sıhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.

Ayrıca İl Özel İdaresine halkın görüş ve önerilerini belirlemek amacıyla halkoylaması yapma yetkisi de verilerek kamu yönetiminin en önemli kavramlarından “yönetişim” kavramına işlerlik kazandırılmıştır. Yine 7. Maddede “İl özel idaresinin mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır.” Hükmü getirilerek suç işlenmesi durumunda il özel idaresi mallarının Devlet malı sayılacağına vurgu yapılmıştır.

Kanunun 10. Maddesi İl Genel Meclisinin görev ve yetkilerini belirlemiştir. Bu görev ve yetkilerin belli başlılarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmibeş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- Şartlı bağışları kabul etmek.
- İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek. İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.
- Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

Bu yetkilerde göze batan en önemli hususlar yap-işlet-devret modeliyle yatırımlar yapabilmesi, yurt dışı yerel yönetim birimleriyle ilişki kurabilmesi gibi hususlardır. Kanun, tanıdığı olduğu bu yetkilerle yerel yönetimleri güçlü hale getirmeyi hedeflemiştir.

Kanunun 16. maddesinde “Kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.” ifadesi yer almaktadır. Bu ifade ile hedeflenen; katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklılık, sivil toplum örgütlerinin önerilerinden yararlanma ve halkın bilgi edinme hakkını kullanması” düşüncelerinin gerçekleştirileceği bir sistem kurulmasıdır.

Yeni kamu yönetimi ilkelerini benimseyen kanuna göre İl Genel Meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi için vali onayı şartı kaldırılarak halkın seçtiği kişilerin kararlarına öncelik verilmiştir. Kanunun 15. Maddesine göre İl Meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi için kararların valiye gönderilmesi yeterlidir. Valiye sadece kendisine gönderilen kararlarda kendi görüşü doğrultusunda bir hata ya da hukuka aykırılık saptarsa yeniden görüşülmesi için meclise geri gönderme yetkisi tanınmıştır.

15. madde ile getirilen bir başka yenilik de, meclis karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde halka duyurulmasıdır. Bu düzenlemeyle, kamuoyunun ve halkın denetiminin artırılması amaçlanmış olduğu gibi, il genel meclisi sistemiyle, il genel meclisi -valilik-encümen arasındaki ilişkilerde ağırlık sıralaması değiştirilmektedir. Valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilmekte, "devletin ve hükümetin temsilcisi" sıfatından doğan ağırlığı ortadan kaldırılmakta, il genel meclisinin denetiminde çalışan üst düzey yönetici haline getirilmektedir.<sup>73</sup>

Kanunun 16. Maddesine göre ihtisas komisyonları, 17. Maddesine göre de denetim komisyonları kurulması öngörülmüştür. İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plân ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur. “Komisyonların kurulmasında amaç, hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması öngörülerek il özel idarelerinin daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışı benimsemeleridir.”<sup>74</sup>

12/11/2012 tarihinde çıkarılan 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinde bulunan il özel idareleri kaldırılmıştır. 6360 sayılı kanunun 3. maddesinin 2. fıkrasına

---

<sup>73</sup> Ateş, **a.g.e.** , s.68.

<sup>74</sup> Ateş, **a.g.e.** , s.69.

göre “Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Söz konusu il özel idarelerinin mahkemelerde süren davaları ile il özel idaresi olarak faaliyet gösterdikleri dönem ve yapılan işlemlere ilişkin olarak açılacak davalarda muhatap, devir işleminin yapıldığı ilgili kurum ve kuruluştur.” şeklinde düzenlenmiştir. Bu değişiklikle özellikle büyükşehirlerdeki yerel yönetimin yapısını güçlenmesi, daha hesap verilebilir, yönetilebilir bir yapıya kavuşması hedeflenmiştir.

### **2.5.1.3. Büyükşehir Belediye Yasası**

Ülkemizde hızlı nüfus artışına paralel olarak ihtiyaç duyulan büyükşehir yapılanması ilk kez 1984 yılında çıkarılan bir kanunla başlamıştır. Büyükşehirlerle ilgili mevzuat 1984 yılında çıkarılan “3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” hükümlerine göre işlemekteydi. Günün ihtiyaçlarına cevap veremeyecek bir hal alan bu kanun 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırıldı. 10/07/2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Büyükşehir belediyelerinin yeniden yapılandırılmasını, bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasını hedeflemiştir. Kanun amacını 1. maddesinde “büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak” şeklinde düzenlemiştir. Kanunun 4. maddesinde “toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.” hükmü ile büyükşehir olabilmek için nüfus kriteri getirilmiştir.

3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediye sınırlarının kuruluş kanununda gösterilmesi ve kanun dışında idari işlemlerle belirlenen sınırların değiştirilmemesi hükme bağlanmıştı. 5216 sayılı kanunun 6. Maddesi ile hizmetlerin daha etkili, verimli ve birbiriyle uyum içinde yürütülmesi amacıyla “büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin” Belediye Kanunu hükümleri uyarınca büyükşehir belediyesine katılması öngörülmüştür. Buna göre, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin katılma kararı alması düzenlenmiştir. Ancak 12/11/2012 tarihinde çıkarılan 6360 sayılı kanunun 13. maddesi ile 5216 sayılı kanunun 6. Maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.



Yapılan bu düzenleme ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri büyükşehir yapılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak değiştirilmiştir. Önceden sadece İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri için geçerli olan bu durum tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli olmuştur. Yasa ile İstanbul ve Kocaeli hariç olmak üzere 27 büyükşehir belediyesinin mülki sınırları içinde kalan tüm köy ve belediyelerin kamu tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bunun sonucunda köyler mahalle olmuşlardır. Belediyeler ise her biri kendi sınırları içerisinde yine kendi isimleriyle mahalle olmuşlardır. İstanbul ve Kocaeli'de ise il mülki sınırları içerisinde bulunan köyler bağlı buldukları ilçe belediyelerinin mahallesi haline gelmişlerdir.

6360 sayılı kanun çerçevesinde büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılınca büyükşehir belediye meclisi il düzeyinde tek yerel meclis olmuştur. Bu meclisin başkanı da üyeleri de seçimle işbaşına gelmekte olup, il özel idaresinde olduğu gibi atanmış bir yönetici (vali) söz konusu değildir. Böylece yerel yönetimdeki ikiliğe son verilmiş ve daha yönetilebilir, daha şeffaf, daha demokratik, halkla daha iç içe daha güçlü bir yerel yönetim yapısı oluşturulması hedeflenmiştir. İl özel idareleri her zaman başında atanmış bir vali olması nedeniyle merkezi yönetimin etkisi ve yönlendirmesi hissedilen bir yapı olarak görülmüştür. Yapı olarak yerel yönetimin bir parçasıysa da algı olarak hep merkezi yönetimin bir parçası olarak görülmüştür. Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması yerel yönetimi ciddi ölçüde güçlendirmiştir. Son sözü atanmışların değil seçilmişlerin söyleyecek olması demokrasinin gelişimi, çoğulculuk ve katılımcılığın güçlenmesi adına olumlu bir gelişme olarak görülmüştür.

Kanunda Büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararlar ile ilgili en büyük mülki amirin onay şartı kaldırılmıştır. Meclisçe alınan ve belediye başkanı tarafından yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar başka bir işleme gerek kalmaksızın kesinleşir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilen kararlar onaya gerek olmaksızın yürürlüğe girer.

Daha önce atanmış üyelerden oluşan encümenin yapısı 5216 sayılı Kanunla değiştirilerek meclis üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçilen beş üye ve biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere atanmış beş üyeden oluşan bir encümen öngörülmüştür. Böylece encümen daha katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşturulmuştur.

Kanunun 21. ve 22. maddesi Büyükşehir belediyesinin teşkilat yapısını düzenlemiştir. 21. Maddeye göre “Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.” Bu düzenleme yapılırken mahalli hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, şeffaf ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı şekilde sunulması amacıyla esnek bir teşkilat yapısının öngörüldüğü söylenebilir.

Kanunla bütçenin kesinleşmesi için gereken vali onayı da kaldırılarak bütçenin Büyükşehir Belediye Meclisince kabulü yeterli görülmüştür. 25. madde: “Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Kanunun 26. Maddesi ile büyükşehir belediyelerine sermaye şirketleri kurabilme yetkileri verilmiştir. Bununla büyükşehir belediyelerinin daha etkili, verimli ve ekonomik hizmet sunabilmeleri hedeflenmiştir.

#### **2.5.1.4. Belediye Kanunu**

Ülkemizde ilk belediye idaresinin kurulduğu 1854 yılından bugün kadar belediyeler ile ilgili olarak birçok yasal düzenleme yapılmıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasanın uzun süre yürürlükte kalmasının ardından 2004 yılında kabul edilen 5215 sayılı kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince 03/07/2015 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Yayımlı tarihinden sonra kanunda en sonu 11/9/2014 tarihinde olmak üzere toplam 20 değişiklik olmuştur.

5393 sayılı Kanunun genel gerekçesinde dünyada bir değişim ve dönüşüm süreci yaşandığı, bu süreçte yeni kamu yönetimi, etkinlik, verimlilik, katılım, çoğulculuk, saydamlık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik ve sonuç odaklılık gibi kavram ve anlayışların ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bu dönüşümün aynı zamanda merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımının da yeniden düzenlenmesini ve genelde mahalli idarelere, özelde ise belediyelere daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynak verilmesini beraberinde getirdiği belirtilmektedir.<sup>75</sup> Bu kanun, Katılımı artırmak, demokrasiye işlerlik kazandırmak, yerel halka daha etkili ve verimli hizmet götürmek ve böylece memnuniyeti artırmak amacıyla yerel idarelere daha fazla yetki verilmek üzere hazırlanmıştır.

---

<sup>75</sup> Memişoğlu, **a.g.e.** , s.114.

Kanunun 4. Maddesi belediyelerin kuruluşunu düzenlemektedir. Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir. Daha önce 2.000 olan nüfus kriterinin 5.000'e çıkarılmasındaki amaç hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesidir. Ayrıca 4. Maddede içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı, köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması gerektiği ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Kanunun 9. Maddesi "Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur." şeklinde düzenlenmiştir. Böylece hem mahallenin kurulması ile ilgili mevzuat basitleştirilmiş hem de mahalle yönetimi ile belediye yönetimi birbiriyle daha çok ilişkilendirilmiştir. Ayrıca mahalle halkının yönetime katılmasının desteklendiği 9. Maddenin 2. fıkrasıyla: "Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür." Hükümü getirilmiş ve katılımcı bir anlayış benimsenmiştir.

Kanunun 11. Maddesi bir belediyenin tüzel kişiliğinin nasıl sona ereceğini düzenlemiştir. "Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. "Kanun bu düzenlemeyle imar ve altyapı hizmetlerinde verimlilik ve etkinliği amaçlamıştır.

Kanunun 13. Maddesi hemşeri hukukunu düzenlemiştir. Herkesin ikamet ettiği belediyenin hemşehrisi olduğunu belirten kanun maddesi hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının olduğunu hükme bağlayarak katılımcılığı ve yönetim anlayışını desteklemiştir. Ayrıca katılımcı anlayışı destekleyen bir başka husus da belediyenin, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları

yapması, bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemleri alması ile ilgili düzenleme olmuştur.

Kanunun 14. maddesi belediyelerin görev ve sorumluluklarını 15. Maddesi de yetki ve imtiyazlarını sıralamıştır. 14. Maddede belediyenin görevleri iki fıkra halinde ayrıntılı belirtilmiştir:

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekliğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Kanunun 18. Maddesinde belediye meclisinin görev ve yetkileri sıralanmıştır. 20. Maddede ise meclisin her ayın ilk haftası önceden kararlaştırdığı günde toplanmasını karara bağlanarak mahalli hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclisin etkin bir denetim yapmasını sağlaması amaçlanmıştır.

Kanunun 21. Maddesindeki her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilmesi ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulması düzenlemesi ile halkın belediye meclisinin

çalışmaları aldığı kararları takip etmeleri sağlanarak sürece aktif katılımları teşvik edilmiştir. 23. Madde ile belediye meclisinin kararlarının vali onayından geçmesi zorunluluğu kaldırılmış olup alınan kararların başkanlığa gönderilmesi, yürürlük için yeterli kılınmıştır. Belediye başkanına hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirtmek şartıyla yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade etme yetkisi verilmiştir. Kanunun 24. Maddesi ile Belediye meclisinin üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurulabilmesi hükme bağlanmıştır. İhtisas komisyonları ile kararların tartışılarak alınması, kararların komisyonlarda olgunlaştırılması ve sivil toplum örgütlerinin görüşünün alınması amaçlanmıştır. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmuştur. Ayrıca katılımçılık anlayışı çerçevesinde , "mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılmaları ve görüş bildirmeleri öngörülmüştür. Kanunun 26. Maddesi meclisin bilgi edinme ve denetim yollarını düzenlemiştir. Kanunda belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanması öngörülmüştür.

Kanunun 30. Maddesi meclisin hangi durumlarda feshedileceği ile ilgili düzenlemeler yapmıştır. Kanunda Belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa ve Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştayın kararı ile feshedileceği belirtilmiştir. Daha önceki kanunda yer alan belediye meclisinin yasanın belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması ile yasanın belirlediği yerler dışında toplanması, fesih nedenleri arasından çıkarılmıştır. Böylece meclise daha rahat bir çalışma ortamı sağlanmıştır.

Kanunun 33.34.35 ve 36. Maddeleri belediye encümeni ile ilgili düzenlemeler içermektedir. Belediye encümeninin meclis yerine karar alma yetkisi kaldırılmıştır. Encümenin bir yürütme organı olması verilen yetkilerle daha belirgin hale gelmiştir. 34. Maddede belediye meclisinin görev ve yetkileri; stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye

uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek olarak sıralanmıştır.35. Maddede belediye encümeninin, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanması, belediye başkanının acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilmesi, belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konuların encümende görüşülmemesi öngörülmüştür.

Kanunun 37. Maddesinde Belediye başkanının görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaması; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaması ve yönetiminde bulunamaması düzenlenmiş, böylece başkanın sadece işine odaklanmasının sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca bir belediye başkanının bu tür faaliyetlerle uğraşması sonucu ortaya çıkabilecek olumsuz sonuçların da önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Kanunun 38. Maddesi belediye başkanının görev ve yetkilerini şu şekilde sıralamıştır:

- Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- Belediye personelini atamak.
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- Şartsız bağışları kabul etmek.
- Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.

- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Kanunun 41. Maddesi ile başkana stratejik plan ve yıllık performans programı hazırlama görevi verilmiştir. Göreve geldikten sonra 6 ay içinde stratejik plan hazırlamak zorunda olan belediye başkanına bu görevini yapma sürecinde varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerini alması koşulu getirilmiştir. Böylece katılımcılık, şeffaflık gibi ilkelere işlerlik kazandırılmıştır. Bu durum ayrıca, belediye personelinin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesine de imkân tanımaktadır. Başkanca hazırlanan stratejik planın belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

Kanunun 48.49. ve 50. maddeleri belediye teşkilat ve personel ile ilgili hükümler içermektedir. “Kanunun 48. maddesi ile belediye teşkilatı yeniden yapılandırılmış, belediye teşkilatının norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşması öngörülmüştür. Bunun yanında, beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimlerin oluşturulabilmesi karara bağlanmıştır. Maddeyle, belediyeler için esnek bir teşkilat yapısı oluşturularak, hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, saydam ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı olarak yürütülmesi öngörülmüştür.”<sup>76</sup>Kanunun 49. maddesi ile norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmesi, belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisinin kararıyla belirlenmesi hükümleri getirilerek personel istihdamında norm kadro uygulaması sağlam temellere oturtulmuştur. Bu madde ile belediyelerin yeni kadro oluşturmak ya da kadrolarının unvan ve sayılarını değiştirmek için merkeze müracaat etmesi ve izin alması zorunluluğu kaldırılmış ve belediyelere sözleşmeli personel istihdam etme olanağı sağlanmıştır. Belediye personelinin belediye başkanı tarafından atanması öngörülerek yerel yönetimlerin personel alımı konusundaki yetkileri güçlendirilmiştir.

Kanunun 51. Ve 52. Maddesi zabıta ve itfaiye ile ilgili düzenlemeler içerirken 53. Maddede belediyelere acil durum eyle planı yapma görevi verilmiştir.

Kanunun 54. Maddesi denetim ile ilgili düzenleme içermektedir. Maddede “belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin

---

<sup>76</sup> Memişoğlu, **a.g.e.** , s.114.

geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” Şeklinde tanımlama yapılarak yeni kamu yönetiminin denetim ile ilgili yaklaşımlarının benimsendiği gösterilmiştir. Bu madde ile idarenin ve çalışanların hatalarını bulma yönünde yoğunlaşan denetim anlayışına son verilerek muhtemel hata alanlarının tespit edilmesi, belediye yönetimi ve çalışanların hata yapmadan önce eğitilmesi ve uyarılması öngörülmüştür. Kanunun 55. Maddesinde ise Denetim sonuçlarının etkin olarak takibini sağlamak amacıyla denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması hüküm altına alınmıştır. Kanunun 56. maddesinde belediye başkanının faaliyet raporu hazırlaması ile ilgili görevi düzenlenmiştir. Ayrıca 57. Maddede “belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanının hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından istemesi düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin amacı da, aksamalardan dolayı halkın hayatının zorlaşmasını önlemek, kamu hizmetlerini kesintisiz sunmak ve merkezi idarenin harekete geçmesine imkân sağlamaktır.

#### **2.5.1.5. Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Yasası**

1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası kamu mali yönetimimizin işleyişini 2003 yılına kadar düzenlemiştir. Çağ ve ihtiyaçlar hızla değişmesine rağmen bu konuda 2003 yılına kadar yeni bir yasa çıkarılamamıştır. 10.12.2003 tarihinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası kabul edilmiş; 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasa yürürlüğe giriş tarihinden sonra toplam 10 kez değişikliğe uğramıştır. Kanun, kamunun kaynaklarını etkili ve verimli bir şekilde elde etmek ve kullanmak, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık amaçlarını gütmektedir.

Kamu kaynaklarının gereksiz kullanımının önlenmesi ve yönetim bütünlüğünün sağlanması amacıyla 5018 sayılı kanunda bütçe türleriyle ilgili önemli bir düzenleme yapılarak tür sayısı azaltılmıştır. Bütçeler; Merkezi Yönetim Bütçeleri, Mahalli İdareler Bütçeleri, Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçeleri olarak ayrılmış, döner sermaye bütçeleri, karma bütçeler ve fonlar kaldırılmıştır.

5018 sayılı kanun mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde ele alarak önemli değişiklikler getirmiştir.



Bütçenin etkinliğini artırma amacıyla bütçe yapımına daha erken başlanmasını öngören kanun kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik plan yapma zorunluluğunu getirmiştir. Kurumların bütçelerini yaptıkları stratejik plana dayandırmaları hüküm altına alınmıştır. Böylece daha şeffaf, daha hesap verilebilir ve daha yönetilebilir bir mali yapı hedeflenmiştir. Kanunda, kalkınma planları ile bütçeler arasında ilişki kurulmuş olup bu bağlamda stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, yeni sistemin temelini oluşturmuştur.

Kanun iç denetim ve dış denetimde de kapsamlı değişikliklere gitmiş denetimde ihtisaslaşmanın önünü açmıştır. Dış denetim organı olarak Sayıştay'ın

Kamu gelir ve giderleri üzerindeki denetim yetkisi artırılarak denetimde uygunluk denetimi yanında performans (yerindelik) denetimi de öngörülmüştür.

#### **2.5.1.6. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Yasa**

Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa, 25.05.2004 tarihinde TBMM'nde kabul edilmiş ve 08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun 2. Maddesinde Başbakanlığa bağlı olarak kurulması öngörülen Kamu Görevlileri Etik Kurulunun görevleri 3. maddede "Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak" olarak belirtilmiştir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte etik davranış ilkeleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci
- Halka hizmet bilinci
- Hizmet standartlarına uyma
- Amaç ve misyona bağlılık
- Dürüstlük ve tarafsızlık
- Saygınlık ve güven
- Nezaket ve saygı

- Yetkili makamlara bildirim
- Çıkar çatışmasından kaçınma
- Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı
- Kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaması
- Savurganlıktan kaçınma
- Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan
- Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık
- Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu
- Mal bildiriminde bulunma
- Eski kamu görevlilerinin kamu hizmetinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalanamaması

Kamuda adam kayırmacılığın, rüşvetin v.b. etik dışı davranışların yoğun yaşandığı algısı kamusal hizmetler açısından uzun yıllar önemli bir sorun teşkil etmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve kamuda çalışan personelin etik davranışlarını düzenleyen mevzuat bu sorunun çözümü için atılan önemli adımlardır. “Kamuda etik ilkeleri ve etik kültürü hakim kılmak, uzun ve kararlı bir sürecin takibi ve beraberinde siyasi iradenin desteği, etik-dışı durumlara karşı geliştirilecek mekanizmaların işlerliği ve toplumsal farkındalık ile mümkün olacaktır.” (Ateş, 2009)

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BELEDİYELER VE KAMU HİZMET ANLAYIŞI

#### 3.1. KAMU HİZMETİNİN TANIMI

Devletin en temel görevi toplumsal ihtiyaçların karşılanmasıdır. Eğitim, sağlık ve adalet olmak üzere üç temel başlıkta sıralanabilecek bu ihtiyaçların karşılanmasındaki düzey toplumdaki huzur ve güveninin düzeyiyle doğru orantılıdır. Bu nedenle Devlet veya devlet yapısı içinde yer alan kamu tüzel kişileri, içinde bulunulan çağın koşullarına göre zorunlu hale gelen toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamaktadır. “Belli bir zamanda ve belli bir yerde ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak yürütülen bu faaliyetlere kamu hizmeti adı verilmektedir”.<sup>77</sup>

Bütün bu yapılan tanımlardan yola çıkarak kamu hizmetiyle ilgili olarak; hizmetin kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi, kamu yararı sağlayan bir faaliyet oluşu ve hizmetin kamu hukuku usulleriyle yürütülmesi özelliklerinin bütün tanımlarda ortak koşul olduğunu görebiliriz. Buradan yola çıkarak kamu hizmetinin taşınması gereken unsurları ise kamu yararı, kamu tüzel kişiliği, kamu hukuku, süreklilik ve düzenlilik unsurlarına ek olarak egemenlik unsurunu da söyleyebiliriz.<sup>78</sup>

#### 3.2. KAMU HİZMETLERİNİN KURULMASI VE KALDIRILMASI

Kamu hizmetleri ancak yasayla kurulur ya da yasayla kaldırılır. Kamu hizmetlerinin kurulması ya da kaldırılması yasama organına ait bir yetki olup bu yetki 1982 Anayasasının 123. maddesinde düzenlenmiştir. 123. madde bu durumu “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” şeklinde ifade etmiştir. Zaten Anayasanın 13. maddesi “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir.” şeklinde olduğundan temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması sonucu doğuracak olan kamu hizmetlerinin kurulması da kanunla olması gerekmektedir. Görüldüğü gibi bir kamu hizmetinin kurulup örgütlenebilmesi için bu hizmetin ya kanunla kurulması ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanması gerekir.

---

<sup>77</sup> Altın, “a.g.e. , s.28

<sup>78</sup> Atmaca, a.g.e. , s.78.

Kanunla kurulan kamu hizmeti yine kanunla kaldırılabilir. Ancak uygulamada kurulmuş olan kamu hizmetlerinin kaldırılmasından ziyade günün ihtiyaçlarına uygun olarak yeniden yapılandırılması tercih edilmektedir.

### 3.3. KAMU HİZMETİNİN ÖZELLİKLERİ

Kamu yararına yönelik olarak toplumsal refahı arttırmak, toplumun ortak ihtiyaçlarını, huzur ve güvenliğini sağlamak için kamu tüzel kişileri tarafından sunulan düzenli faaliyetler biçiminde tanımlanabilecek olan kamu hizmetlerinin, temel özellikleri itibariyle özel sektör kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerden farkı; bu hizmetlerin genelde, adalet, güvenlik, eğitim, sağlık, çevrenin korunması gibi devletin asli fonksiyonlarıyla ilgili olmaları nedeniyle her hangi bir rekabet ortamında üretilmeyip, kamu otoritesinin hizmet tekeli altında bulunmalarıdır.

Kamu hizmetleri tüm vatandaşlara eşit oranda açık hizmetlerdir. Eşitlik, kamu hizmetlerinin daha şeffaf ve daha güvenilir olması açısından önem taşımaktadır. “Günümüzde kamu yönetimine, devlete güven zayıflamıştır ve ancak özel sektör gibi çalışarak daha etkin ve verimli olursa güvenin artacağı varsayılmaktadır. Ancak bu düşünce tek başına yeterli değildir. Devlete güvenilmemesinin asıl nedeni, sorumluluk sahibi, etik ve tarafsız davranmadığının düşünülmesidir”.<sup>79</sup>

Kamu hizmetleri doğrudan kamuya yönelik olan, sadece kamu yararı gözetilen hizmetlerdir. Dolaylı olarak kamuya yönelik olan hizmetler kamu hizmeti sayılmaz. Kamu ihtiyacını karşılamak için özel işletmeler kurulabilir. Aslında bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması tamamen siyasi otoritenin tercihiyle doğru orantılıdır. Zira kamu hizmeti olarak sınıflanabilecek işlerin tümü hükümetlerin denetimi ve idaresi çerçevesinde yapılmaktadır. Siyasi iradenin gözetimi ve denetimi altında yapılmayan işler kamuya yararlı işler olsa da kamu hizmeti olarak adlandırılmaz.

Uygulanan bir kamu hizmeti türü itibariyle toplumun geneline hitap ettiği gibi bölgesel, yöresel ya da belli bir kesime hitap eden kamu hizmetleri de olabilmektedir. Örneğin sadece engelliler ya da sadece kadınlar için düşünülen kamu hizmetleri olabildiği gibi, farklı yörelerde farklı nitelikte kamu hizmetleri üretilebilir.

Kamu hizmetleri devletçe üretilen ve organize edilen hizmetlerdir. Ancak yeni kamu yönetimi uygulamaları çerçevesinde devlet bazı kamu hizmetlerini özel sektöre de gördürebilir. Hizmet satın alma ya da teşvik etme yolları kullanarak devlet bazı kamu hizmetleri için özel sektörden yararlanmaktadır. Ancak bu şekilde görülen kamu hizmetlerinin tümü devlet gözetimi ve denetimi altındadır. “Yeni dünyada devletin esas rolü ne düzenlemelerle halkın faaliyetlerini yönlendirmektir ne de insanları doğru

<sup>79</sup> Genç. **a.g.e.** , s. 466.

yönlendirecek kurallar ve öncelikler setini oluşturmaktır. Devlet hala önemli bir oyuncudur ancak rolü farklılaşmış, topluluğa, özel sektör örgütleri ve sivil toplum örgütlerine yön veren, topluluğun karşılaştığı sorunlara çözüm üreten bir aktördür. Bu süreçte devletin rolü gündem oluşturmaktan, sorunun çözümü veya tarafı olan oyuncuları bir araya getirmek ve birlikte çözüm üretmeye doğru kaymıştır”.<sup>80</sup>

Bazı kamu hizmetleri kamudan başka otorite tarafından organize edilemez. Bu kamu hizmetleri tekel özelliği taşır. Tekel özelliği taşıyan kamu hizmeti türü günümüzde oldukça sınırlı kalmıştır. Özellikle yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde geliştirilen özelleştirme politikaları ile tekel alanları daraltılmıştır. Aynı kamu hizmeti hem tekel hem de özel sektör eliyle yapılabilir. Örneğin eğitim hizmetleri devlet eliyle yapıldığı gibi özel sektör eliyle de yapılabilir. Ya da devlet tiyatrolarının kamu hizmeti olması, özel tiyatroların da kamuya yararlı bir hizmet olması buna örnek gösterilebilir. Kamu hizmetlerinin parasız olması esastır. Ancak ticari nitelik taşıyan ulaşım, tiyatro, sosyal faaliyet v.b. kamu hizmetleri paralı olabilmektedir.

Teknolojinin gelişmesi ile kamu hizmetlerinin türü ve sayısı da gelişmekte ve artış göstermektedir. Buna paralel olarak artan yükün önemli bir bölümü yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışındaki yaklaşımlar kamu hizmetlerindeki kaliteyi de yükseltmektedir. “Yapılan Yerel yönetim reformları ile hem genişleyen ve niteliği değişen yerel kamu hizmeti taleplerinin karşılanmasında yerel yönetimlerin gelişmesi amaçlanmış, hem de performans açığı, kalite açığı, hizmetlerin gecikmesi, kırtasiyecilik, yönetim yurttaş ilişkilerinde güven açığı gibi sorunlara çözüm üretilmeye çalışılmıştır”<sup>81</sup>

### 3.4. KAMU HİZMETİNİN İLKELERİ

Kamu hizmetleri, planlamadan denetime doğru giden bir süreci kapsamaktadır. Bu sürecin aşamaları; planlama, örgütlenme, personel alımı, yönlendirme, eşgüdüm ve denetim olarak sıralanabilir. Bu süreç adımları Fayol’un yaklaşımını temel almıştır. Kamu hizmetinin ayırıcı ilkeleri ise; süreklilik, değişkenlik ve uyum, eşitlik ve tarafsızlık olarak belirtilebilir. Bu bütünlükte toplumun çıkarları gözetilmektedir. Buda devletin sürdürülebilirliği anlamını taşımaktadır (Atmaca, 2012).

Kamu hizmetleri kesintisiz yürütülmeli ve sürekli olmalıdır. “Devlette devamlılık esastır.” sözüyle klişeleşen bu yaklaşım kamu hizmetinin önemli bir özelliğini ifade

<sup>80</sup> Genç. **a.g.e.** , s. 466.

<sup>81</sup> Veysel Eren, Belediye Reformlarının Yerel Yönetimler Üzerindeki Algıları, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Selçuk Üniversitesi**,16, Hatay, 2011, S.90.

etmektedir. Süreklilik derken hem nicel hem de nitel süreklilikten bahsedilmektedir. “Kamu hizmetlerinde süreklilik ilkesinin en önemli sonuçları, kamu hizmetlerinde grev yasağı, kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde öngörülemezlik teorisi, görevi sona eren hükümetin veya kamu görevlilerinin yerlerine yenisi gelene kadar görevde kalmaları şeklinde ortaya çıkmaktadır”<sup>82</sup>.

Kamu hizmetlerinden herkes eşit olarak yararlanmalıdır. Anayasanın 10. Maddesi “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.” şeklinde düzenlenmiş olup aynı maddede “Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.” hükmü getirilmiştir. Aynı zamanda Anayasamızda 70. Maddesi de “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” Şeklinde düzenlenmiştir. Eşitliği hem kamu hizmetine girme, hem de kamu hizmetinden yararlanma olmak üzere iki anlamda da görmek gerekmektedir. Her iki anlamda da eşitlik kamu hizmetlerinin en önemli ilkelerindedir. Devlet tüm kamu hizmetlerini planlayan ve denetleyen unsur olarak yansız ve tarafsız olma durumundadır.

Kamu hizmetlerinin ücretsiz olması esastır. Ancak bu ilke; çağ değiştikçe, ihtiyaçlar da çeşitlendikçe uygulama imkânı oldukça daralan bir ilke durumuna gelmiştir. En temel kamu hizmetlerinden biri olan adaletten yararlanmak için bile dava açma harcı alınabilmektedir. Kamu hizmeti olarak yapılan yollardan geçmek için para alınabilmektedir. Hangi kamu hizmetinin bedelsiz hangilerinin bedelli olması gerektiği ile ilgili bir standart geliştirilememiştir. Bu durumun belirsizliği kamu hizmetlerinin türü ve sayısı arttıkça daha da çoğalmaktadır.

Kamu hizmetlerinin toplumu yönlendirmek, ona rehber etmek olan rolü günümüzdeki yeni yönetim anlayışıyla beraber evrim geçirmiştir. “Yeni dünyada devletin esas rolü ne düzenlemelerle halkın faaliyetlerini yönlendirmektir ne de insanları doğru yönlendirecek kurallar ve öncelikler setini oluşturmaktır. Devlet hala önemli bir oyuncudur ancak rolü farklılaşmış, topluluğa, özel sektör örgütleri ve sivil toplum örgütlerine yön veren, topluluğun karşılaştığı sorunlara çözüm üreten bir aktördür. Bu süreçte devletin rolü gündem oluşturmaktan, sorunun çözümü veya tarafı olan oyuncuları bir araya getirmek ve birlikte çözüm üretmeye doğru kaymıştır. Kamu görevlileri veya seçilmişler artık vatandaşın istekleri karşısında sadece evet veya hayır demek yerine birlikte çalışarak nasıl yapılması gerektiğini araştırır. Bu yeni rol

---

<sup>82</sup> Altın, **a.g.e.** , s.28

kamu görevlisine sadece yönetsel kontrol değil, müzakere, çatışma çözümü, arabuluculuk gibi yeni bazı sorumluluklar da getirmektedir".<sup>83</sup>

Kamu hizmeti gören kamu görevlileri her zaman daha dikkatli olmalı toplum değerlerine ve vatandaş çıkarlarına uygun hareket etmelidir. Kamu hizmetinde görev almak sadece verimli değil aynı zamanda değerli insan olmayı gerektirir. Değişen şartlar kamu hizmetinden yararlanan vatandaşların da beklentilerini değiştirmiştir. Vatandaşların kamu yönetiminden kaliteli hizmet beklentileri sonucunda, kamu kesiminde kalite kavramı önem kazanmış ve kaliteli hizmet sunma anlayışı gelişmiştir.

### 3.5. KAMU HİZMETLERİNİN TÜRLERİ

İktisadi kamu hizmetleri ekonomi ile ilgili olan hizmetlerdir. Devletin ekonomiye müdahale gereksinimi sonucunda ortaya çıkmıştır. Özelleştirme politikaları çerçevesinde sayısı azalsa da günümüzde yine de önemli bir ağırlığa sahiptir. Türk Hava Yolları, Tekel, Toprak Mahsulleri Ofisi, Ziraat Bankası, Makine Kimya Endüstrisi gibi Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yürüttüğü hizmetler bu alana girmektedir. İktisadi kamu hizmeti yürüten kuruluşlarda hem devlet hukuku hem de özel hukuk uygulanmaktadır.

İdari Kamu Hizmetleri, literatürde genel kamu hizmetleri olarak da geçmektedir. Tapu ve kadastro, eğitim, milli savunma, bayındırlık, sağlık gibi hizmetler idari kamu hizmetleri alanına girmektedir. Bu hizmetlerin yürütülmesinde kamu hukuku geçerli olmaktadır.

Sosyal kamu hizmetleri; emeklilik işleri, sosyal yardım hizmetleri, eğlenme-dinlenme gibi sosyal ihtiyaçları karşılayan hizmetler, iş ve işçi bulma ile ilgili işler, çalışma hayatını düzenleyen işler, sosyal güvenlik gibi faaliyetleri kapsamaktadır. Sosyal kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı devlet tekelinde olduğu gibi bu alanda özel sektör tarafından üretilen hizmetler de vardır. Sosyal kamu hizmetleri kamu yararını daha çok gözetmektedirler.

Bilimsel- kültürel- teknik kamu hizmetleri ise devletin bilimsel ve teknik araştırmalar, müzik, tiyatro, bale gibi bilim, kültür ve sanat alanına ilişkin yürüttüğü faaliyetleri kapsamaktadır. Ancak bu faaliyetler nitelikleri gereği klasik idari kalıplar içinde yürütülemezler. Bu nedenle devlet bilimsel-teknik-kültürel faaliyetleri idari kamu hizmetlerinin örgüt biçimleri ve işleyiş tarzı dışında; özerk kuruluşlar, bağımsız personeller, serbest usuller ve daha geniş maddi olanaklar çerçevesinde

---

<sup>83</sup> Eren, **a.g.e.** , s.92.

yürütülmesine izin veren kamusal-özel yönetim biçimlerinin karması şeklinde bir hukuki rejim içinde yürütmektedir.<sup>84</sup>

Kamu hizmetlerini yaptığı etkinliğin türüne göre ulusal ve yerel kamu hizmetleri olarak da ayırabiliriz. Ulusal kamu hizmetleri tüm ülkeyi ilgilendirirken (yol, baraj yapımı, tapu ve kadastro işleri, nüfus ve vatandaşlık hizmetleri v.b.) Yerel kamu hizmetleri ise o yörede yaşayan insanları ilgilendiren hizmetlerdir.

Kamu hizmetlerini devlet tekelinde olma, özel girişime açık olma şeklinde tekel durumuna göre sınıflandırılabilceği gibi, yararlanma açısından da kamu hizmetlerinde doğrudan doğruya ve kişisel yararlanma, dolaylı yararlanma ve toplumsal yararlanma şeklinde bir ayırım yapılabilir. Eğitim, adalet gibi kamu hizmetleri doğrudan doğruya ve kişisel yararlanma şeklindeyken otomobil kullananların yolların bakım ve onarımından yararlanması dolaylı yararlanma şeklinde görülen bir kamu hizmetidir. Toplumsal yararlanma ise; sunulan hizmetten yararlananların kişisel olarak belirlenmesinin imkansız olduğu savunma, dışişleri gibi hizmetleri kapsamaktadır.<sup>85</sup>

### **3.6. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE KAMU HİZMETLERİNDE YAŞANAN DEĞİŞİM**

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde şekillenen yeni kamu hizmeti anlayışı vatandaşı merkeze yerleştirmektedir. Toplum da devlet de insan içindir. Dolayısıyla esas olan insanın memnuniyeti ve mutluluğudur. Yeni kamu hizmeti yaklaşımına göre kamu yararı bir ürün değil bir amaçtır. Stratejik düşünmeyi ilke edinen yeni kamu hizmeti yaklaşımı, demokrasiyi ön plana çıkarmakta ve insanı bir makine olarak değil insan olarak görmekte insan olarak değer vermektedir.

Hizmetin vatandaşın en rahat ulaşabileceği bir şekilde planlanması, hizmetten yararlanan paydaş kitleden geri bildirim alınıp hizmet kalitesinin yükseltilmesi ve en önemlisi doğrudan devlet tarafından kamu hizmeti sunumu yerine devlet gözetimi ve denetiminde farklı alternatiflerin geliştirilmesi, yeni kamu hizmetinde yaşanan değişimlerin odak noktalarını teşkil etmiştir. Devletin piyasalar ve sivil toplum kuruluşları karşısındaki rolünün yeniden yapılandırıldığı bu değişim sürecinde daha az maliyetle daha verimli çalışan bir kamu yönetimi oluşturulması amaçlanmıştır. İnsan odaklılık, verimlilik, kaliteli performans ve kaliteli sonuç kavramlarına vurgu yapan yeni kamu yönetimi yaklaşımı bu özellikleriyle kamu hizmetini daha etkin ve daha verimli kılmaktadır. Ayrıca aynı ilkeler ve aynı vizyon çerçevesinde kamu

---

<sup>84</sup> Altın, **a.g.e.** , s.23

<sup>85</sup> Altın, **a.g.e.** , s.23



hizmetlerinin hantal bürokratik yapısında kaçınılmaz olan değişimin yerini daha fazla sektörleşme ve daha fazla rekabet almıştır. Bu da kaliteyi artırmıştır.

Yeni sağ ideoloji çerçevesinde gelişen yeni kamu yönetimi yaklaşımı devletin kamu hizmetlerini doğrudan yürütmesine karşı politikalar geliştirerek devletin sadece düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesini öngörmüştür. Zira devlet eliyle doğrudan gerçekleştirilen kamu hizmetlerindeki kalite ve verimliliğin düzeyinin düşüklüğü vatandaş memnuniyetinin çok alt sınırlarda olması tecrübe edilmiştir. Geleneksel yönetim anlayışıyla özdeşleşen ve aşırı kırtasiyecilik, hantal bürokrasi, verimsizlik kavramlarını içinde barındıran kamu hizmetleri, piyasa ilkelerine göre işleyen ve piyasa mekanizmaları tarafından üretilen rekabetçi, hizmet odaklı, açık, hesap verilebilir gibi kavramlarla desteklenen hizmetlere dönüşmüştür.

Yeni kamu yönetiminin getirdiği e-devlet, toplam kalite yönetimi, stratejik planlama, yönetim gibi yaklaşımlar beraberinde şeffaflığı daha çok katılımıcılığı, çoğulculuğu getirmiş bu durum da hizmette verimliliği ve etkinliği artırmıştır.

İyi bir yönetim, katılımıcılığı ve demokratik oluşumları destekleyerek her hangi bir hizmetle ilgili hem karar verme sürecinde hem uygulama sürecinde hizmetten etkilenenleri sürecin içine katan ve bir anlamda sorumluluk sahibi de yapan bir yapı oluşturmaktadır. Özellikle belediyelerde kurulan kent konseyleri bu yapıya güzel bir örnek teşkil etmektedir.

Yeni kamu hizmeti yaklaşımının merkezinde yer alan Stratejik planlama ile verilecek hizmetle ilgili tüm süreç daha etkin daha verimli olması adına planlanarak yönetsel stratejiler geliştirilmiştir.

### 3.6.1. Yeni Kamu Hizmeti

Robert Denhardt ve eşi Janet Denhardt tarafından geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve yeni kamu işletmesi anlayışlarına eleştirel açıdan yaklaşılarak yeni kamu hizmeti anlayışı geliştirilmiştir. Bu yaklaşım kamu yararını önceleyen kamu hizmeti anlayışını, kamu hizmetinde demokratik değerlerin, katılımıcılığın ön plana çıkmasını ve yurttaşlığı savunmaktadır. Kamu yönetiminin varlık sebebi yurttaşlara kaliteli bir kamu hizmeti sunmaktır. Ancak bu sunum kamunun doğrudan hizmet üreterek yaptığı bir sunumdan ziyade yönetim kavramının gereği olan bütün aktörleri sürecin içine katarak siyasilerle, kamu yöneticileriyle, sivil toplum örgütleriyle yapılan bir sunumdur

.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Denhardt, Robert. B, Denhardt, Janet Vinzant, *“The New Public Service: Serving Rather than Steering”*, Public Administration Review, Kasım-Aralık, Vol:60, No: 6, 2000, s:552

Devletin rolü ve işlevleri sorgulanmaya başlandığı süreçte; alternatif hizmet sunum mekanizmalarının gündeme getirilmesi, özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirilmesi, vatandaş istek ve beklentilerinin dikkate alınması, hesap verebilir bir anlayışa geçilmesi, yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilmesi, katılımcılığın teşvik edilmesi gibi belli başlı adımlarla kamu yönetimlerini derinden etkileyen politikalar güdülmüştür.” ”Yeni kamu hizmeti anlayışı ile geleneksel yönetim mekanizması ile devlete biçilen rol değişmekte hiyerarşik yönetimin yerini desantralizasyon, kontrolün yerini etkileşim ve katılım almaktadır. Esas aldığı demokratik değerler nedeniyle yeni kamu hizmeti anlayışı kısa sürede yayılmıştır.

### **3.6.2. Yeni Kamu Hizmetinin Temel Nitelikleri**

Geleneksel kamu yönetiminde kamu hizmetinin dayandığı tarafsızlık, etkililik, etkinlik, hesap verebilirlik gibi değerlere zaman içinde özel sektörde geliştirilen sorumluluk, hesap verebilirlik, ortaklık, yeniden yapılanma, eşitlik, yenilikçilik, takım çalışması, mükemmeliyetçilik, dürüstlük, kalite, açıklık gibi değerler de eklenmiştir. Yeni kamu hizmeti anlayışı bugün özellikle gelişmiş ülkelerde oldukça yaygınlaşmıştır.

Yeni kamu hizmeti anlayışında vatandaş memnuniyeti birinci önceliği taşımaktadır. Hizmet almak isteyen vatandaş eğer yanlış bir başvuruda bulunmuşsa ona yardımcı olunur ve doğru yönlendirme yapılır. “Bu yeni anlayışta kamu görevlisi vatandaşa artık sadece “evet” ya da “hayır” diye cevap veren bir anlayıştan sıyrılmaktadır.” Yani kamu hizmeti anlayışında üretim ya da bireysel çıkar değil kamusal çıkar önemlidir.

Yeni kamu hizmeti anlayışı hem teorilerden hem de pek çok kamu yöneticisinin yenilikçi ve gelişmiş uygulamalarından etkilenmiştir. Kamu yönetiminde eşitlik ve etkinlik yanında sosyal adaleti öneren, pozitivizmi reddeden, kapitalizm-demokrasi çatışması üzerinde duran, kamu yönetiminin teori kadar güncel sorunlarla da ilgilenmesi gerektiğini savunan, siyaset-yönetim ayrımına karşı çıkan, katılım ve temsilin önemine vurgu yapan, yaklaşımlar Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına temel oluşturmuştur.

Özellikle demokratik katılımı ve vatandaşlığı kamu hizmetinin merkezine oturtan yeni kamu hizmetinde tüketici ve vatandaş ayrımı oldukça önemlidir. Yeni kamu hizmeti, yeni kamu işletmesinden ayrı olarak vatandaş kamu hizmetlerinin tüketicisi olarak görmez. Zira kamu hizmetinin tüketicilerini belirlemek bir firmanın müşterilerini belirlemekten daha zordur. Vatandaşların öncelikli talepleri birbirlerinden farklı ve çatışma halinde olabilir. Özel sektörde tüketiciler daha çok para ve etki ile

piyasanın kendileri için özel düzenlemeler yapmasını sağlayabilir veya maddi güçleri ölçüsünde farklı mallar tercih edebilmektedirler.<sup>87</sup>

### **3.6.3. Eski Ve Yeni Kamu Hizmeti Karşılaştırması**

Yeni kamu hizmeti anlayışı geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçilen sürecin devamında yeni kamu yönetimi yaklaşımına bazı düzeltmeler yapılarak oluşmuştur.

Eski kamu yönetiminin genelini siyasal teori etkilerken yeni kamu yönetimini ise ekonomik teori etkilemiştir. Yeni kamu hizmetinde ise etkili olan yorumlayıcı ve eleştirel nitelikteki demokratik teoridir. Eski kamu yönetiminde yönetsel insan modeli, yeni kamu yönetiminde ekonomik insan modeli, yeni kamu hizmetinde ise stratejik düşünen, planlı insan modeli öne çıkmaktadır.

### **3.6.4. Yapılan Hizmetlerde Belediyelerin Etkinliği**

Kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin ağırlığı gün geçtikçe artmaktadır. Zira bir belde içerisinde örgütlenen yerel yönetimlerin halka en yakın olan ve sorunları en iyi bilen yönetimler olması, ayrıca halkın hizmetlerden yakın olarak yararlanması bu yönetimlerin önemini de artırmaktadır. Yerel yönetimleri güçlü ve daha yetkili olan devletlerin gelişmesi, kalkınması ve ilerlemesi de daha hızlı olur.

Halkın ihtiyaçlarının neler olduğunu elbette en yakındaki yönetim bilir. Bu da yerel yönetimlerdir. İhtiyaçların ve sorunların tespitinin çabukluğu bu sorunların giderilmesi noktasında da zaman kazandırır. Hizmete yakınlık isabetli kararların alınması ve etkili bir şekilde uygulanması adına önemli bir avantaj sağlar. Ayrıca bölgeden bölgeye değişen demografik ve coğrafik farklılıkların sorun çözümlerine etkisini en iyi yerel düzeydeki yönetimler bilir. Bu bağlamda kurulan kent konseyleri önemli bir işlev yüklenmekte belediye hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmaktadır. Vatandaşlar etkileşim için önemli bir araç olan bu konseylerde hakın istekleri dile getirilir, çözüm yolları önerilir. Bu konsey çalışmalarının verimli gitmesi ulusal meclisleri de etkileyebilir ve çalışmalarına ivme kazandırabilir. “Küresel ölçekli yerelleşme ivmesinin de bir sonucu olan ve modern yönetim tekniklerinin bir uzantısı olan yönetim anlayışını temel alan kent konseyleri, kentleşme hızına paralel olarak kentleşmeye ve kent kültürünün derinleşmesine de katkıda bulunmaktadır.”

Avrupa Konseyi tarafından 15.10.1985 tarihinde imzaya açılan ve yerel yönetimlerin merkezi otoriteden özerkliğini garanti eden “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” nda da yerel yönetimlerin güçlü olmasının önemi belirtilmiştir. Temel

---

<sup>87</sup> Genç. **a.g.e.** , s. 466.

amacı özerk, güçlü, katılımcı, demokratik ve hizmetlerin yerel halkın istekleri doğrultusunda seçilmiş yöneticiler tarafından, yerel halkın çıkarları ve iradesini gözeterek yerine getirilmesini amaçlayan yerel yönetimler oluşturmak” şeklinde özetlenebilecek olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” nın 3. maddesinin 1. kısmı özerkliği yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşıyan bir kavram olarak tarif etmiştir.

### **3.6.5. Belediye Hizmetlerinin Etkin Bir Şekilde Sunumu İle Karşılaşılan Sorunlar**

Belediyelere verilen görevler niteliklerine göre yerel nitelikte olan, öncelikle yerel halkla ilgili olan, geçmişte yerel yönetimlerce başarılı bir şekilde yürütülen ve yerel halkın katkıda bulunabileceği hizmetler olmakla beraber günümüzde belediyelerin üstlendiği görevlerin sayısı ve kapsamı genişlemiş hizmetler nispeten teknik ve karmaşık bir nitelik kazanmış, bu durum belediyeleri büyük bir örgütsel, yönetsel ve mali yük altına sokmuştur.

Belediye hizmetlerinin etkinliğini azaltan unsurlar çeşitlilik göstermektedir. Hizmeti gerekli kulan ortam ile hizmetin gerçekleşmesi arasındaki önemli zaman farkı bu hizmetten beklenen amacın istenilen düzeyde yerine getirilememesine sebep olmaktadır. Hizmet sunumunu aksatan en önemli faktör olarak karşımıza merkezi yönetimin ile yerel yönetim arasındaki koordinasyon eksikliği ve yetki karmaşası gösterilebilir. Alınacak en basit kararlarda bile merkezi yönetimin onayının gerekmesi bazı hizmetlerin sunumunda büyük güçlükler yaratmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarına daha çok inisiyatif verilmesi, merkezi yönetimlerin de yerel yönetimleri destekleyici ve hizmet için teşvik edici olması gerekir.

Yerel yönetimlerin maddi açıdan büyük ölçüde merkezi yönetime bağımlı olması kaliteli hizmet sunmak için yeterli kaynaklara sahip olamaması sonucunu doğurarak belediye hizmetlerinden beklenen verim ve kalitenin alınmasını engellemektedir. Ayrıca yönetimin stratejik yönünün yeterince güçlü olmaması, sağlıklı ve etkin bir stratejik planlama yapılamaması kamu hizmetlerinin sunumunda önemli bir boşluk yaratmaktadır. Sorunlar ortaya çıkmadan önlem almak yerine sorunlar ortaya çıktıktan sonra müdahale edilmektedir.

İnsan kaynaklarının kalitesi de önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Hizmetler ne kadar kaliteli olursa olsun eğer liyakat sahibi olmayan, donanımsız görevliler tarafından yerine getirilmeye çalışılırsa beklenen etkinlik gösterilememektedir. Bu nedenle hizmet sunumunda vatandaşla direkt temas halinde

olduğu için insan faktörü önem kazanmakta; hizmetin beklentileri karşılama düzeyinde hizmetin kişisel yönü, önemli bir rol oynamaktadır. Hizmette etkinliği artırmanın en önemli koşullardan biri de insan kaynakları yönetimine önem verilmesidir.

Belediyelerin kuruluş amaçları gereği etkin ve verimli hizmet üretip bunları vatandaşlara sunabilmeleri, sahip oldukları maddi kaynaklar ve hizmet sunma kapasitesi ile doğru orantılıdır. Bir belediye yönetiminde hizmet odaklı yaklaşım bulunduğu düşünülecek olursa, ikinci aşamada böyle bir belediyenin bu anlayışın gereklerini yerine getirecek hizmet üretme ve sunma kapasitesiyle yeteneğinin bulunması gerekecektir. Çünkü, anlayış yeterli ve uygun olmakla beraber bunu uygulayacak yeterli finansal kaynak olmadığında istenen sonuç elde edilemeyecektir. Yine insan kaynağının önemine değinirsek, finans yönetimiyle ilgili yeterli ve liyakatli personel bulunamadığı takdirde finansal kaynakların bol olması da bir şey ifade etmez.

Kamu hizmetine yönelik şikâyetlerin çözümü oranında vatandaşların beklentileri karşılanır ve hizmetlerdeki memnuniyet oranı yükselir. Şikâyetlerin çözümlenmesi bir anlamda vatandaşlardan hizmete ilişkin geri besleme elde edilmesine bağlıdır. Geri besleme, belediyelerce anket formlarının hazırlanması, anketlerin uygulanması ve değerlendirme sonuçlarının yöneticilere iletilmesi yoluyla veya vatandaşlarla diyalog yoluyla iletişim kurulması ile sağlanabilir Bunların ötesinde hizmet standartlarının belirlenmesinde vatandaşların isteklerinin sorgulanması ve bu amaçla temsilciler seçilmesi hizmetlerin değerlendirilmesinde vatandaş beklentilerini ölçmenin etkili bir yoludur. Ancak vatandaşlar hizmetle beraber hizmeti veren kişileri de değerlendirmekte; bu nedenle standartlar ve ölçüler daha da karmaşıklaşabilmekte, hizmette etkinlik ve beklentilerin karşılanması bir çok etkenin birlikte ele alınmasını gerektirmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılması hizmetteki gecikmeleri ortadan kaldıracığı gibi; etkinlik ve verimliliği de olumlu yönde etkileyecektir.

Belediyeler, yeni kamu hizmeti anlayışının bir yansıması olarak yapılan mevzuat düzenlemeleri ile başlıca hizmetlerini ihaleye çıkararak özel şirketlere devretme ve şirket kurma yoluyla, geleneksel hizmet alanlarından çekilmeye ve çalışma tarzı bakımından piyasa sistemine yakınlaşmaya başlamışlardır. İhale edilen hizmet alanları, kent temizliği, çöp toplama-taşıma, su hizmetleri gibi temel belediye hizmetlerinden, kimi belediye içi yönetim işlerine dek geniş bir çeşitlilik göstermektedir. Yerel yönetimlerde piyasaya hitap eden kuruluşların yaygınlaştırılması, istihdam yapılarının esnekleştirilmesi, gelir ve harcamalarında yeni düzenlemelere gidilmesi, alternatif hizmet sunma yöntemlerinin çeşitlenmesi gibi bazı

proje ve uygulamalar, yerel yönetimlerde yeni liberal anlayışların ağırlık kazandığının temel göstergeleri olmuştur.<sup>88</sup>

Belediye hizmetlerinin daha etkin ve verimli olması için yeni kamu hizmeti yaklaşımı çerçevesinde yeni arayışlar da devam etmektedir. Yeniden yapılanma ve yeni model arayışlarının ortak noktası yönetimin yurttaşa yakın olması ve onun beklenti ve düşüncelerine önem vermesidir. Bu, artık vazgeçilemez ve değiştirilemez bir değerdir

### 3.7. İLGİLİ ARAŞTIRMALAR

Konuyla ilgili olarak genelde nitel araştırmalar yapılmıştır.

“Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi” adlı nitel çalışma<sup>89</sup> tarafından yapılmıştır. Kamu kesimi yönetiminde meydana gelen değişimleri kamu yönetiminin çevresinde meydana gelen değişimlerle ilişkilendirmek amacıyla yapılan çalışmada kamu yönetimindeki değişimin boyutu, paradigmatik nitelikte olup olmadığı, yeni kamu yönetimi anlayışının yeni toplumsal yapıyla ilişkisi konusu ele alınmıştır. Neticede, uzun vadede toplumların teknolojik, ekonomik, sosyal, kültürel ve zihinsel yapılarıyla kamu yönetimleri arasında bir uyumsuzluğun olamayacağı, kamu yönetimi ile toplumsal yapılar arasındaki ilişkinin kaçınılmaz olduğu sonucuna varılmıştır.

“Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi” adlı nitel çalışma<sup>90</sup> tarafından yapılmıştır. Bu çalışma, yeni kamu yönetimi anlayışını tanıtmak ve kamu yönetiminde devletin rolünün sınırlandırılmasına ilişkin teorik yaklaşımları irdelemek amacıyla ortaya konmuştur. Çalışmada geleneksel kamu yönetimi paradigmasının değişmesi gerekliliği konusunda bilimsel çevrede ve yönetilenler olarak vatandaş gözünde tam bir fikir birliğinin olduğu sonucuna varılmıştır.

“Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ve Bursa Nilüfer Belediyesi Örneği üzerinde Sorgulama” adlı nitel çalışma<sup>91</sup> tarafından yapılmıştır. Klasik kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu işletmeciliği anlayışının derinlemesine incelendiği araştırma sonucunda kamu yönetiminde yeniden yapılandırmanın genel bir değerlendirmesi

---

<sup>88</sup> Aydın, **a.g.e.**, s.73-86

<sup>89</sup> Hamza Al, **Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**. (Yayımlanmış Doktora Tezi). Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE, 2002, s.72.

<sup>90</sup> Demokaan Demirel, Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi. **Sayıştay Dergisi.**, 2005. Sayı:58, s.105-135.

<sup>91</sup> Süleyman Ateş, **İlköğretim Okulu Müdürlerinin Dönüşümcü Liderlik Stilleri İle Bu Okullarda Görevli Öğretmenlerin Örgütsel Bağlılığı Arasındaki İlişki**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009, s.24.

yapılmış reformların ortaya konuluş sebepleri irdelenmiş ve Nilüfer Belediyesinin Yeni Kamu işletmeciliği uygulamaları incelenerek yeni kamu işletmeciliği uygulamalarının Nilüfer Belediyesine yansımaları analiz edilmiştir. Sonuç olarak Nilüfer Belediyesi'nin yeni Belediye Yasasında belediyeye verilen birçok yetki ve görevleri uyguladığı tespit edilmiştir. Ancak yapılan çalışmaların olumlu anlamda birçok uygulamayı kamu yönetimine katsa da, reform niteliği taşımadığı sonucuna varılmıştır.

Eren<sup>92</sup> tarafından yapılan “ Belediye reformlarının Yerel Yönetimler Üzerindeki Algıları” adlı araştırmada 2004 ve 2005 yıllarında değiştirilen Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununun, bu kanunları kullanan ve uygulayan belediye yöneticileri tarafından nasıl algılandığı tespit edilmiştir. Hazırlanan anket formunun belediye yöneticilerine uygulandığı araştırmada yeni yasal düzenlemelere yöneltilen kimi eleştirilerde haklılık payı olduğu ancak çok fazla kötümser olmanın da gerekmediği; söz konusu düzenlemelerin belediyelerin birçok sorununu çözebilmek için yöneticilere önemli kolaylıklar getirdiği sonucuna varılmıştır. Araştırma sonucuna göre yeni yasal düzenlemelere yöneltilen eleştirilerin her birine katılmayanların oranı, katılanların oranından belirgin biçimde yüksek çıkmıştır. Ayrıca araştırma sonucuna göre yeni mevzuata ilişkin ileri sürülen olumlu yönlerin, belediye yöneticilerinin büyük çoğunluğu tarafından da desteklendiği tespit edilmiştir.

Memişoğlu<sup>93</sup> tarafından yapılan “ Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu” adlı çalışmada Osmanlı İmparatorluğundan günümüze kadar yapılan reform çalışmaları incelenmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili en son çıkan kanunların detaylı olarak incelendiği çalışmada reformların yeni sağ ve yeni liberal yaklaşımlar ile yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle hazırlandığı ve Türk kamu yönetimi sisteminde merkeziyetçilikten kopuş şeklinde ciddi bir değişikliği öngördüğü sonuçlarına ulaşılmıştır.

“Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim” adlı çalışma Altın<sup>94</sup> tarafından yapılmıştır. Doküman incelemesi yapılan araştırmada yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte ortaya çıkan devletin küçültülmesi ve özelleştirme çalışmalarının kamu hizmetlerine olan etkisinin, etkinlik, kalite, verimlilik, katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, yerleşme noktalarında ortaya çıktığı sonucuna varılmıştır. Çalışmada bu durum kamu hizmetlerinin niteliğini arttıran bir sonuç olarak değerlendirilmiştir.

---

<sup>92</sup> Eren, **a.g.e.** , s.94.

<sup>93</sup> Memişoğlu, **a.g.e.** , s.115.

<sup>94</sup> Altın, **a.g.e.** , s.32.

Ünal<sup>95</sup> "Kamusal Başarısızlık Teorisinin Yeni Kamu İşletmeciliği Açısından İncelenmesi" adlı çalışmada Kamusal Başarısızlık Teorisini Yeni Kamu İşletmeciliği açısından inceleyerek, kamudaki yönetim anlayışı değişikliğinin, kamusal başarısızlıkların giderilmesine olan etkisinin değerlendirmiştir. Literatür taraması yapılan çalışmada diğer ülke uygulamalarından örnekler verilerek yeni işletmecilik araçlarının kamusal başarısızlıklar üzerindeki etkileri ortaya konulmuştur. Çalışmada yeni kamu işletmeciliği anlayışının önemli olduğu ancak kamusal başarısızlıkları gidermede tek başına yeterli olmadığı sonucuna ulaşılarak ülkelerin sahip oldukları demografik ve kültürel yapı, yönetim geleneği gibi subjektif koşullar altında yeni yönetim anlayışını benimseyip, devam ettirmekte farklı eğilimler gösterebildikleri bunun da kamusal başarısızlıklar ve yeni kamu işletmeciliği yöntemleri arasındaki ilişkinin açıkça ortaya konulmasını ve değerlendirilmesini zorlaştırdığı tespit edilmiştir.

"Belediyeler ve İyi Yönetişim" adlı çalışma Akçay<sup>96</sup> tarafından yapılmıştır. Literatür taraması yapılan çalışmada 2000'li yıllarda demokrasimiz için hayati öneme sahip belediyelerin sorunlarını çözmek için, iyi yönetim bağlamında mevzuat çalışmaları yapıldığı, Türkiye'deki belediyeler sorunlarını kurumsal yapılarını güçlendirerek ve iyi yönetim ilkelerini uygulayarak çözebilecekleri yönündeki varsayım doğrulanamamışsa da; belediyeler iyi yönetim bağlamında kent konseylerini arkasındaki mevzuat desteğiyle de uygulama aracı olarak tercih ettikleri sonucuna ulaşılmıştır.

Çelebi<sup>97</sup>, "Yeni Belediyecilik Stratejileri: Rekabet Edebilir Kentler Yaklaşımı ve Türkiye" adlı kapsamlı bir literatür taraması yaptığı çalışmada kentler arası rekabete dayalı, sağlıklı ve sürdürülebilir bir kalkınma için küçük ve orta ölçekli kentlerimizin rekabet edebilirlik kabiliyetlerinin geliştirilmesi gerektiği küçük ve orta ölçekli kentlerimizde sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanabilmesi için ise ekolojik, sosyal ve ekonomik sürdürülebilirlik ilkelerine dayalı olarak fiziksel, sosyal, kültürel, ekonomik kalkınma ile etkin yönetim ilkelerinin benimsenmesi gerektiği sonucuna varmıştır.

---

<sup>95</sup> Zeynep Ünal, **Kamusal Başarısızlık Teorisinin Yeni Kamu İşletmeciliği Açısından İncelenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s.45.

<sup>96</sup> Burhan Aykaç vd., " Türkiye 'De İdari Reform Hareketinin Eleştirel Bir Tahlili", **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Sayı 2, 2003, s.37.

<sup>97</sup> Esra Çelebi, "**Yeni Belediyecilik Stratejileri: Rekabet Edebilir Kentler Yaklaşımı Ve Türkiye**", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2010, s.65.



Yıldırım<sup>98</sup>, literatür taraması yaparak hazırladığı “Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri” adlı çalışmasında belediyelerde alternatif hizmet sunma alanlarının ve yöntemlerinin genişlediği, yeni belediye yasaları ile ülkemizdeki belediyelerin, ihale yöntemi, hizmet sözleşmeleri, imtiyaz sözleşmeleri, kiralama/yönetim sözleşmeleri, gönüllü katkılar, yap-işlet-devret yönetimi, ortak girişim yönetimi, yönetim sözleşmesi yönetimi, imtiyaz sözleşmesi yönetimi, şirketleşme, yönetim devri gibi yöntemleri yoğun olarak kullandığı sonucuna varmıştır.

Atmaca<sup>99</sup> “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Belediyelerde Kamu Hizmeti Anlayışı Değişimi: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği” adlı çalışmasında yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında belediyelerin kamu hizmet anlayışı ve kamu hizmet anlayışındaki değişim ve dönüşüm sürecini açıklamayı amaçlamıştır. Çalışmada Literatür taraması ile beraber mülakat yöntemi de kullanılmıştır. Sonuç olarak Konya Büyükşehir Belediyesinde vatandaş odaklı anlayışın oldukça fazla olduğu ve adı geçen belediyede sosyal belediyecilik anlayışının hâkim olduğu değerlendirilmiştir.

---

<sup>98</sup> Uğur Yıldırım, Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**,4, Ankara, 2004, s.56.

<sup>99</sup> Atmaca, **a.g.e.** , s.81.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### YENİ KAMU HİZMETİ UYGULAMALARINDA BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

#### 4.1. BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİ HAKKINDA GENEL BİLGİ

Büyükçekmece İlçesi, Marmara Bölgesinde, İstanbul İlinin batı yakasında, Marmara Denizi kıyısında bulunmaktadır. İlçenin, kuzeyinde Çatalca ve Arnavutköy İlçeleri, doğusunda Esenyurt ve Beylikdüzü, güneyinde Marmara Denizi, batısında ise Silivri İlçesi bulunmaktadır. Bu konum içerisindeki ilçe İstanbul İli'nin %3,35'ini kaplamaktadır. Büyükçekmece, İstanbul'un temiz kalmış ve çok iyi düzenlenmiş 25 km uzunluğundaki sahil şeridinde sahip önemli sayfiye merkezlerinden biridir.

1958 yılına kadar idari yapısı köy statüsünde devam eden Büyükçekmece, nüfusunun artışı ve kentsel gelişmenin başlamasıyla 19 Şubat 1958 tarihinde belediye idaresine kavuşmuştur. Kurucu Belediye Başkanı Kemal ŞENGÖZ, 1958 – 1960 tarihleri arasında görev yapmıştır.

1984 tarihine kadar planlama yetkisinin merkezde olmasının sonucu olarak, şehirlerin planı yapılamamış ve şehirler adeta gecekondulaşmıştır. Türkiye'nin yeni bir şehircilik dönemine girdiği 1984 yılından itibaren Büyükçekmece, İstanbul'dan etkilenmeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak, Büyükçekmece ve çevresinde yeni planlama dönemi başlamıştır. 1984 yılında planlama yetkisinin belediyelere verilmesiyle de Türk belediyeciliğinde, yeni bir döneme geçilmiştir.

1984 yılında yapılan Yerel Seçimlerde Büyükçekmece Belediye Başkanlığına seçilen Ali ÇEBİ döneminde yeni bir şehircilik hamlesi ile Büyükçekmece'nin gelişmekte olan tüm çevresinin planlanması başlamıştır. Özellikle 1984 itibarıyla Türkiye genelinde olumlu yönde değişen belediye yasaları sonucu belediyecilik önemli aşama kaydetmiştir. 3194 sayılı İmar Yasası ile şehirlerin imar planı yapma yetkisi belediyelere verilmiştir. Bu sayede Türkiye'de şehirciliğin çehresi değişmiştir. Bu dönemde Çatalca'ya bağlı bulunan Esenyurt, Yakuplu, Kavaklı, Gürpınar, Çakmaklı, Karaağaç, Ahmediye, Tepecik, Mimarşinan, Güzelce ve Kumburgaz köyleri, Büyükçekmece'nin gelişmesine paralel olarak Büyükçekmece'nin mücavir alan sınırları içine alınmıştır.

1984 yılından sonra Büyükçekmece'nin planlı, hızlı kentsel ve ekonomik gelişimi sonucu oluşan yeni iş imkânları nedeni ile yoğun bir nüfus artışı yaşanmaya başlanmıştır. Bu büyümenin sonucunda Büyükçekmece, 4 Temmuz 1987 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile Çatalca ilçesinden ayrılarak İlçe statüsüne kavuşmuştur.

Büyükçekmece'nin bu dönemde çevresi ile bütüncül hızlı kentsel gelişimi sonucu 1987 yılında Kumburgaz, 1989 yılında Gürpınar, Esenyurt, Tepecik ve Mimarsinan, 1994 yılında Kavaklı, Kıraç ve Yakuplu, 1999 yılında da Bahçeşehir, Belde Belediyesi olarak Büyükçekmece Belediyesinden ayrılmışlardır.

1994 yılında yapılan yerel seçimlerde Belediye Başkanı seçilen Dr. Hasan Akgün 1999, 2004, 2009, 2014 yıllarında yapılan yerel seçimleri de kazanarak 5 dönem aralıksız Büyükçekmece'ye hizmet etmektedir.1994 yılından itibaren Büyükçekmece kentsel gelişim açısından çok hızlı bir dönüşüme sahne olmuştur. Planlama çalışmaları tamamlanmış ve tüm şehrin planlı kalkınma dönemi başlatılmış, ayrıca belediye sınırları içerisinde yer alan Büyükçekmece Gölü su toplama havzasının planları bu dönemde yapılmıştır.

23 Temmuz 2004 gün ve 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu geçici 2. maddesi gereği İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları, İstanbul il sınırları olarak belirlenince Büyükçekmece'de Büyükşehir Belediyesi sınırlarına dâhil olmuştur. 2014 nüfus sayımına göre toplam nüfusu 223.324 olan ilçenin yüzölçümü ise 163,24 kilometrekaredir. İlçenin 24 mahallesi bulunmaktadır. Sayfiye yeri olma özelliğinin de etkisiyle Büyükçekmece'de nüfus yazları 700.000'e ulaşmaktadır. Yazın özellikle hafta sonlarında bu nüfus 1.000.000'a çıkmaktadır.

Kentsel yaşam kalitesine olumsuz etki yapan dikey yapılaşma yerine, Büyükçekmece'de Avrupa benzeri yatay yapılaşmaya önem verilmiş, planlarda ortalama kat yüksekliği 2 ile 4 kat arası olacak şekilde dizayn edilmiştir. Ayrıca bölgede villa kent site uygulaması yapılmış, Büyükçekmece Gölü su toplama havzasında yapılan özel planlar sayesinde havzada dünya mimari birinciliği alan Alkent, Toskana Vadisi, Pelikan Hill gibi villa kent siteleri kurulmaya başlanmıştır.

Yapılan çalışmalar sonucu hızla gelişen Büyükçekmece eğitim alanında da yapılan çalışmalar ve özendirme sonucunda 20'ye yakın özel okul açılmış, birçok vakıf üniversitesi faaliyet göstermeye başlamıştır. Ayrıca Büyükçekmece Belediyesinin sağladığı imkânlar sonucunda İstanbul Üniversitesi Büyükçekmece'de kampüslerini eğitime açmışlardır. Bu okulların eğitimin hizmetine girmesiyle Büyükçekmece tam anlamıyla bir eğitim kenti olmuştur. Şehir genelinde 27 ilköğretim, 14 lise ile 7 özel ilkokul, 10 özel lise, 3 vakıf üniversitesi ve bir devlet üniversitesi faaliyet göstermektedir.

Sanayi işletmelerinin de Büyükçekmece'ye gelmeleri için Belediye tarafından yapılan özendirici çalışmalar sonucu 1994 yılına kadar şehrin genelinde 10.000 olan istihdam sayısı, 60.000'in üzerine çıkmıştır.

Büyükçekmece'nin dünya kenti olmasında önemli katkıları olan TÜYAP Fuar ve Kongre Merkezi ile Türkiye'nin ilk ve tek TV Kulesi de doğru bir şehir planlaması

sayesinde Büyükçekmece'ye kazandırılmıştır. Bu iki eser şehrin tanıtımına ve modern görünümüne büyük katkı sağlamıştır.

Büyükçekmece'yi kültür ve sanat alanında dünya kenti yapmak amacıyla, uluslararası tanıtıma özel önem verilmiştir. 2000 yılında birincisi gerçekleştirilen Uluslararası Büyükçekmece Kültür ve Sanat Festivali, Türkiye'nin Unesco'ya bağlı 'Uluslararası Folklor Festivalleri ve Geleneksel Sanatlar Organizasyon Konseyi' olan CIOFF'un ilk üye ve A kategorisindeki tek festivali olup, 2010 ve 2011 yıllarında dünyanın en iyi festivali seçilmiştir. Bu festivale her yıl 1500'ün üzerinde yerli ve yabancı sanatçı katılmaktadır. Bu sanatçılar; müzik, halk oyunları, heykel, fotoğraf, resim, el sanatları branşlarında sanatlarını icra etmektedirler.

Büyükçekmece Belediyesi devletin diğer kurumlarına da araç, gereç, teknik ekipman, personel v.b. konusunda destek olmakla kalmayıp ayrıca hizmet binalarını yaparak ilgili kurumlara tahsis etmiştir. Bu hizmet binaları; Kaymakamlık Hizmet Binası, Adliye Sarayı, Emniyet Müdürlüğü, Subay Orduevi, Astsubay Orduevi, İlçe Jandarma Bölük Komutanlığı, Mal Müdürlüğü Hizmet Binası, Sağlık Ocakları, Muhtarlık Hizmet binaları, Öğretmen Evi, Camiler, Devlet Hastanesi gibi kamu binalarıdır. Ayrıca halkımızın spor yapmasına olanak sağlayacak İstanbul'un 5. Büyük spor kompleksi olan 'Atatürk Spor Kompleksi' , Tepecik Stadyumu ve 5 adet semt sahası gençlerimizin hizmetine sunulmuştur.

Ekonomik yapı olarak Büyükçekmece tarım, ticaret, hizmet, sanayi ve eğitim sektörlerinde önemli oluşumları bünyesinde toplamış, kendini 21. yüzyıla hazırlamış, tüm yeniliklere ve gelişmelere açık bir yerleşim yeridir. Büyükçekmece, modernleşme öncesinde sadece tarım ve balıkçılığa dayalı bir ekonomik yapıya sahipken; son 20 yıl itibariyle özellikle turizm, sanayi, eğitim alanlarında önemli oluşumları bünyesinde toplaması nedeniyle ekonomik yönden gelişim ve canlılık kazanmıştır. 2009 itibariyle oluşan yeni Büyükçekmece'de tarım, hayvancılık ve balıkçılık halkımızın önemli bir geçim kaynağı olmaya devam etmektedir. Büyükçekmece ekonomisinde hizmet sektörü ve özellikle turizm de önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle Tüyp Fuar ve Kongre Merkezi'ne her yıl gelen 10.000' lerce yabancı ziyaretçi, Büyükçekmece turizmine önemli katkı sağlamaktadır. Civar ilçelerdeki ziyaretçiler başta olmak üzere, günlük gezi ve etkinlikler için tercih edilen bölgeler arasında Büyükçekmece hızla yükselmektedir.

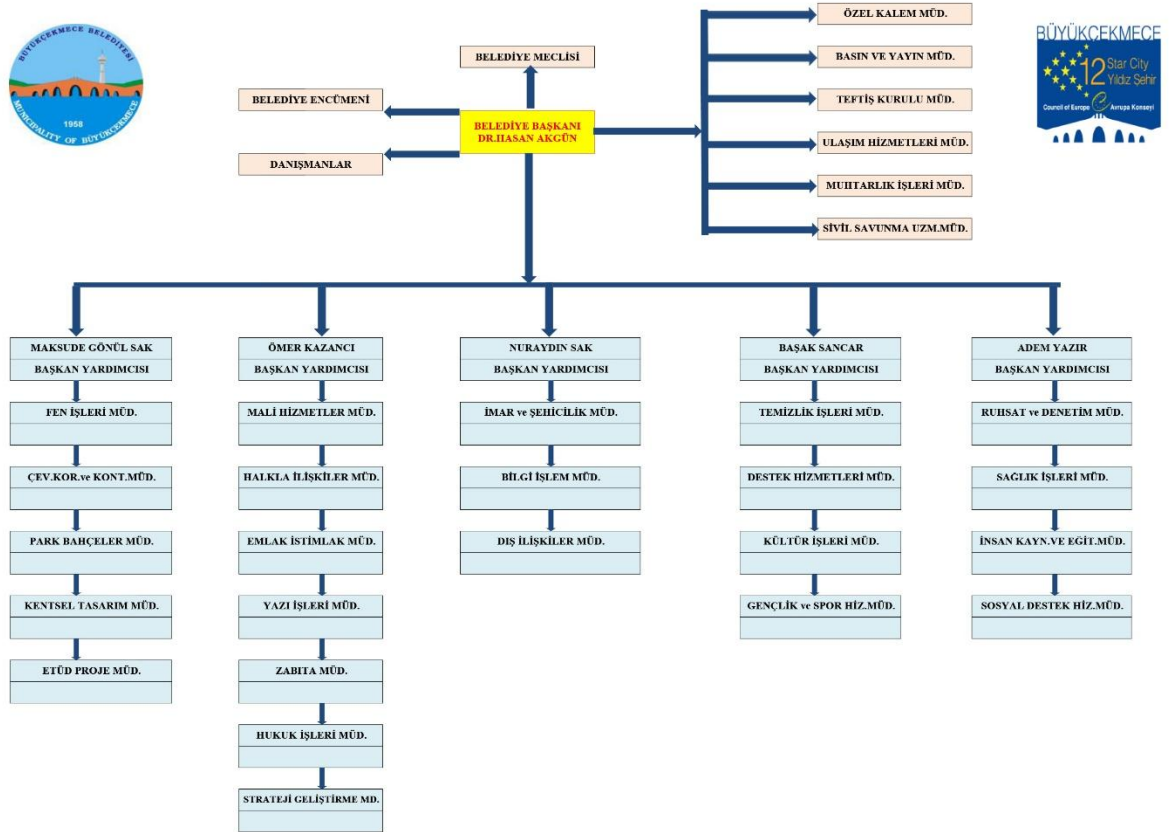
Kapasite ve özellik bakımından İstanbul'un en önemli kültür komplekslerinden biri olan Büyükçekmece Atatürk Kültür Merkezi, şehrin kültürel etkinliklerine cevap verebilecek özelliklere sahiptir. Atatürk Kültür Merkezi 4700 m<sup>2</sup>'lik bir alan üzerinde kurulmuş olup, kompleks içerisinde 1 adet 600 kişilik tiyatro salonu, 2 adet 75'er kişilik

Oratoryom, 4 adet derslik,1 adet Sanat Galerisi ve Sergi Salonu, Bilardo Salonu, Bilgi evi, okuma salonu, 1 adet de halk kütüphanesi bulunmaktadır.

## 4.2. BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİNDE ÖRGÜTSEL YAPILANMA

Belediye teşkilatı; Belediye Meclisi, Belediye Başkanı Encümeni ve hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Son düzenlemelerle birlikte Büyükçekmece Belediyesinin organizasyon şemasında müdürlük sayısı 29, başkan yardımcısı sayısı da 5 olarak belirlenmiştir.

Büyükçekmece Belediyesine ait organizasyon şeması aşağıda sunulmuştur.



Şekil 4.2.1: Büyükçekmece Belediyesi Organizasyon Şeması

### **4.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE BÜYÜKÇEKMECE BELEDİYESİNDE KAMU HİZMETLERİNDE YAŞANAN DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM**

Kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimler, hantal bürokratik yapı, katı hiyerarşik ve mekanik insan öngören yönetim yerini katılımcı, şeffaf ve daha esnek bir yönetim anlayışına bırakmıştır. Bu yeni anlayışla kronikleşen sorunların çoğu çözülmüş yönetim yapısında rahatlama meydana gelmiştir.

Büyükçekmece Belediyesi incelendiğinde yeni yönetim anlayışının özellikle katılımcılık, verimlilik, etkinlik, sonuç odaklılık, e-devlet alanlarında izleri görülebilir. Sosyal belediyecilik alanında da yeni yönetim anlayışının getirdiği önemli çalışmalar yapılmıştır. Yeni yönetim anlayışının bir gereği olarak stratejik plan çalışmalarına özel önem verilen belediyede performans ölçme uygulamaları da yine yeni yönetim anlayışı çerçevesinde şekillenmiştir.

#### **4.3.1. Katılımcılık, Verimlilik, Etkinlik**

Katılımcılık anlayışının hâkim olması demek temsili demokrasinin ördüğü duvarları kaldırmak demektir. Halk yönetime seçtikleri aracılığıyla değil doğrudan müdahale eder. Doğrudan katılımı mümkün kılacak teknolojik gelişmeler katılımcılık anlayışının da daha çok yerleşmesini sağlamıştır. Bu anlayış bireyi daha önemli ve güçlü kılar. Çalışanların bilgi ve becerilerinin gelişmesi için yönetime doğrudan katılmaları önemlidir.

Büyükçekmece Belediyesi, Sivil Toplum Kuruluşlarına özel önem vermektedir. Toplumun ve demokrasinin gelişmesine katkı sağlayan sivil toplum kuruluşlarının kurulmasından topluma faydalı faaliyetlerinde bu kuruluşlara destek olunmasına, görüş ve önerilerine başvurulmasından, ortak hareket etme ve proje çalışmalarında işbirliği noktasına kadar devamlı diyalog ve bilgi alışverişi içinde olmuştur. Tüm hizmetlerinde insan odaklı bir anlayış içerisinde, vatandaşlar ile sürekli iletişim kurarak sinerjik bir yönetim anlayışını benimsemektedir.

Düzenlenen kent konseyleri, halk meclisleri ve belediye meclislerinde halk görüşlerini açık bir şekilde söyleyebilmektedir. Daha sonra belediye meclislerinde alınan kararların şekillenmesinde halk meclislerinde dile getirilen konular etkili olmaktadır. Bu meclislerde vatandaşlar dertlerini, sıkıntılarını, belediye bünyesinde yapılan kamu hizmetlerinin eksikliklerini, ne yapılması gerektiğini söz hakkı alıp rahat bir şekilde söylemektedir. Büyükçekmece Belediyesi meclis toplantılarını her ay farklı bir mahallede halkla iç içe gerçekleştirerek şeffaf yönetim anlayışının en güzel örneklerinden birini vermektedir. Bu toplantılarda alınan tüm kararlar toplantıyı izleyen vatandaşların da katılımı ve katkısıyla alınmaktadır. Büyükçekmece'nin geleceğine

yönelik olarak alınan her karar, halkın ödediği vergilerin hangi yatırımlarda kullanılacağı ve ilçe için hayata geçirilecek projeler bizzat vatandaşların gözü önünde tartışılıp, karara bağlanmaktadır. Meclis oturumlarının sonunda ise o bölgenin sorun ve talepleri de yine bizzat o bölgenin sakinleri ile konuşulup tartışılmaktadır.

Özellikle 1994 yılından itibaren Büyükçekmece kentsel gelişim açısından çok hızlı bir dönüşüme sahne olmuştur. Planlama çalışmaları tamamlanmış ve tüm şehrin planlı kalkınma dönemi başlatılmış, ayrıca belediye sınırları içerisinde yer alan Büyükçekmece Gölü su toplama havzasının planları bu dönemde yapılmıştır. Büyükçekmece'nin 40 yıldır çözülmemeyen alt yapı sorunu (kanalizasyon, kolektör, arıtma tesisi v.b.) 1994 ve 1997 yılları arasında 18 ay gibi kısa bir sürede tümüyle çözülmüştür. Modern şehirciliğin gereği elektrik ve telefon hatları toprak altına alınmış, Büyükçekmece'de modern şehir hayatına geçilmiştir. Alt yapı sorununun tamamıyla bitirilmesinden sonra şehir çevresinde çevre düzenleme çalışmaları, İstanbul'da örnek teşkil edecek boyuta ulaşmıştır. Alt yapı sorununun çözülmesi ile Büyükçekmece İçme suyu Baraj Gölü ve Büyükçekmece Koyu kirlenmekten kurtarılmış, Büyükçekmece Koyu, İstanbul'un en temiz plajı haline gelmiştir.

Eğitimin daha etkin ve verimli olması için çalışmalar yapılmış, Eğitim hayırseverleri ve Belediye iş birliğiyle eğitime yapılan yatırımlar ile Büyükçekmece'de öğrenciler 30'ar kişilik sınıflarda tam gün eğitim yapma imkânına kavuşmuşlardır. Yapılan çalışmalar sonucu hızla gelişen Büyükçekmece eğitim alanında da cazibe merkezi haline gelmiş, bu gelişmelere bağlı olarak 20'ye yakın özel okul açılmış, Fatih, Arel, Beykent gibi vakıf üniversiteleri ile Büyükçekmece Belediyesinin sağladığı bina imkânı sonucu da İstanbul Üniversitesi Büyükçekmece'de kampüslerin eğitime açmışlardır. Bu okulların eğitimin hizmetine girmesiyle Büyükçekmece tam anlamıyla bir eğitim kenti olmuştur. Eğitim faaliyetleri içerisinde belediyenin oluşturduğu Halk Akademisine bağlı meslek edindirme kursları ile halkın her kesimi için her yaşta sürekli eğitimine özel önem verilmiş, bu eğitimler sayesinde binlerce insanın meslek edinmesi sağlanmıştır. Her yıl Halk Akademisi bünyesindeki kurslardan 20.000'in üzerinde insan mezun olmaktadır.

Modern kentleşmenin yanında eğitim kurumlarının ve sanayi kuruluşlarının şehre gelmesi için yapılan çalışmalar meyvesini vermiş Büyükçekmece endüstriyel alanda da cazibe merkezi olmuştur. 1994 yılına kadar şehrin genelinde 10.000 olan istihdam sayısı, sanayicilerin Büyükçekmece'ye gelmeleri sonucu 60.000'in üzerine çıkmıştır.

Büyükçekmece'nin dünya kenti olmasında önemli katkıları olan TÜYAP Fuar ve Kongre Merkezi ile Türkiye'nin ilk ve tek TV Kulesi Belediye Başkanı Dr. Hasan Akgün'ün girişimleri ve doğru şehir planlaması sayesinde Büyükçekmece'ye

kazandırılmıştır. Bu iki eser şehrin tanıtımına ve modern görünümüne büyük katkı sağlamıştır.

Büyükçekmece kültürel açıdan Türkiye’de örnek bir altyapıya sahiptir. Belediyeye ait Atatürk Kültür Merkezi, tiyatro ve konferans salonları, sinema salonları, şehrin çeşitli yerlerindeki kültür sanat etkinliklerine müsait alan ve amfiler, Kültür Park içerisindeki müze, konservatuar binası, yine Kültür Park içerisinde bulunan ve her tür kültür sanat etkinlikleri için kullanılan Kervansaray ile kültür sanat etkinliklerinin gerçekleştirilmesinde sıkıntı yaşanmamaktadır. Büyükçekmece Belediyesi konserler, tiyatro gösterileri, konferans, panel gibi etkinliklerle halkımızın kültür ve sanat aktiviteleri içerisinde bulunmasını sağlamaktadır. Kapasite ve özellik bakımından İstanbul’un en önemli kültür komplekslerinden biri olan Büyükçekmece Atatürk Kültür Merkezi, şehrin kültürel etkinliklerine cevap verebilecek özelliklere sahiptir. Atatürk Kültür Merkezi 4700 m<sup>2</sup>’lik bir alan üzerinde kurulmuş olup, kompleks içerisinde 1 adet 600 kişilik tiyatro salonu, 2 adet 75’er kişilik Oratoryom, 4 adet derslik, 1 adet Sanat Galerisi ve Sergi Salonu, Bilardo Salonu, Bilgi evi, okuma salonu, 1 adet de halk kütüphanesi bulunmaktadır.

Büyükçekmece’nin en önemli Kültür - Sanat etkinliği olan "Uluslararası Kültür ve Sanat Festivali" uluslararası takvime girmiş önemli bir kültürel etkinliktir. 2010 ve 2011 yıllarında dünyanın en iyi festivali seçilen bu etkinliğe her yıl 1500’ün üzerinde yerli ve yabancı sanatçı katılmaktadır. Bu sanatçılar; müzik, halk oyunları, heykel, fotoğraf, resim, el sanatları branşlarında faaliyet göstermektedir. 10 gün süren bu etkinliği her yıl 300.000’in üzerinde seyirci izlemektedir. Türkiye’nin de önemli kültür sanat etkinlikleri arasında olan festival, yazılı ve görsel basında da yer alarak Büyükçekmece’nin tanıtımına katkı sağlamaktadır.

#### **4.3.2.Sonuç Odaklılık**

Yeni kamu yönetimi anlayışının verimlilikten ve kaliteye verdiği önem sonuç odaklılık anlayışını getirmiştir. Sonuç odaklılık, başarının akılcı davranarak ve şayet mümkünse en kestirme yoldan yakalanması düşüncesidir. Eğer amaç vatandaşın memnuniyetiye, hizmetlerde etkinlikse, o zaman üretilen sonuçlar üzerinde durulmalıdır. Yürütülen projelerin etkililik, etkinlik, etki ve sürdürülebilirlik açısından planlanan sonuçlara ulaşıp ulaşmadığının izlenmesi önemlidir. Belediyede her yıl hazırlanan faaliyet raporları ile yapılan çalışmalar değerlendirilmekte elde edilen sonuçların verimliliği analiz edilmektedir.



### 4.3.3. Sosyal Belediyecilik Uygulamaları

Büyükçekmece Belediyesi tarafından, 2016 yılı içerisinde bireysel, çevresel veya sosyal çalışmacıların tespiti ile toplam 10 bin 311 kişi çeşitli sosyal yaşam ölçütleri ile değerlendirilmiş, bu doğrultuda 9 bin 800 kişi yaşadıkları yerlerde ziyaret edilerek ihtiyaçları tespit edilmiştir. Suriyeli 301 aileye 2009 adet (gıda+ temizlik malzemesi+ ev eşyası+ kıyafet) önemli destekler yapan Büyükçekmece Belediyesi, ülke sınırları dışında yaşanan doğal afetler karşısında da duyarsız kalmamış, yardım elini uzatmıştır.

2016 yılı içerisinde ihtiyaç sahibi 1222 aileye 8 bin 549 çuval kömür desteği yapılmıştır. 1114 dar gelirli aileye 315 bin 245 TL kira yardımı yapılırken, ayrıca fatura vb. ihtiyaç giderleri için de bir defaya mahsus olmak üzere toplam 350 bin TL destekte bulunulmuştur. Engelli ve bakıma muhtaç durumdaki yetişkinler ile bebeklere toplam 44 bin 808 adet hasta bezi ve çocuk bezi yardımı yapılmıştır. Hayırsever vatandaşların da katkılarıyla toplam 23 bin 200 paket gıda ve çocuk maması dağıtımı yapılmış, yangın, su baskını gibi olağan üstü durumlarla karşı karşıya kalan mağdur ve dar gelirli 65 aileye 223 parça ev eşyası desteğinde bulunulmuştur.

2015-2016 eğitim yılı içinde bin 50 öğrenciye eğitim sarf malzemeleri seti ve bin 850 öğrenciye eğitim kıyafeti, bin dar gelirli ya da mağdur ailenin çocuklarına ise eşofman desteği sağlanmıştır. Ayrıca 787 öğrenciye kışlık mont, 350 öğrenciye ise kışlık bot desteğinde bulunulmuştur. 210 adet dar gelirli aileye sünnet kıyafeti desteğinde bulunularak çocukları sünnet ettirilmiştir. Yakınları vefat eden ailelere 48 bin kişilik taziye yemeği gönderilmiştir.

İlçedeki okullarla ortaklaşa yapılan çalışmalar ve hayırsever vatandaşların da bağışları ile birlikte ortopedik engelli vatandaşlara 147 manuel, 30 akülü tekerlekli sandalye verilmiştir. Sosyal güvencesi olmayan 320 yatalak engelli vatandaşa hasta bezi ve yatak koruyucu verilmiştir.<sup>100</sup>

### 4.3.4. E-Devlet Uygulamaları

E-Belediye Web portalı ile 7/24 online Sicil Sorgulama, Borç Sorgulama ve Ödeme, Beyanname Başvuruda Bulunma, İşyeri Ruhsat Sorgulama, Sokak Rayiç Değerleri Hakkında Bilgi Alma, Meclis ve Encümen Kararlarına Ulaşılabilme, Nikah Saatleri Sorgulama, Rezervasyon Alma, Şikayet veya Öneride Bulunma gibi işlemler ile anlık ve yerinde hizmetlerden faydalanma imkanı sağlanmaktadır. Ayrıca Kent Bilgi Sistemi Tabanlı Web Uygulamalarında sağlanan erişimler ile;

- ✓ Kimlik Paylaşım Sistemi (KPS) T.C. Kimlik No (Mernis No) Güncelleme ve Kontrolü

<sup>100</sup> <https://www.turkiye.gov.tr/buyukcekmece-belediyesi> ( 27.05.2017)

- ✓ Kent Rehberi (Faaliyetler, Adres Sorgulama, Parsel Sorgulama)
  - ✓ İmar Durumu Sorgulama
  - ✓ Online Tapu Takbis Uygulaması
- hizmetleri verilmektedir.

Dokunmatik Bilgi Panoları ile panolardan, Kent Rehberi, İmar Durumu gibi bilgiler görüntülenebilmektedir. Devam eden faaliyetler hakkında haritadan anlık bilgi alınabildiği gibi istendiğinde harita üzerinde çalışmalar yapılarak dosya ek halinde e-posta olarak gönderme imkânı bulunmaktadır.

Binalara ait özellikler (inşaat türü, sınıfı, katsayısı vs. bağımsız birim bilgileri) dijital arşivlerde bulunan yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesindeki bilgiler ile sahadan gelen sözel veri formları ve fotoğraflarla oluşturulmaktadır. Toplam 33.150 bina, 122.210 bağımsız birim ve 51.300 parsel sistemde kayıt altına alınmıştır. Bu çalışmayı daha da geliştirerek yapılan her binanın kayıt altına alınması hedeflenmektedir.

#### **4.3.5. Stratejik Plan**

Yeni yönetim anlayışının en önemli unsuru olan stratejik plan çalışmalarına Belediye tarafından büyük önem verilmektedir. İliki 2010-2014 yıllarını kapsayan stratejik planın ardından 2016-2019 yılı stratejik planı da hazırlanarak uygulamaya konmuştur. Stratejik planın oluşturulması sürecinde 2 gün süren stratejik plan toplantıları yapılmıştır. Büyükçekmece Belediyesi yönetimi, uzmanlar, bilim insanları, çeşitli sektörlerden üst düzey yöneticilerin de katıldığı oturumlarda Büyükçekmece Belediyesi'nin 2015- 2019 yılları Sratejik Planı'nı hazırlanmıştır. Hazırlanan bu plan Büyükçekmece Belediyesi Meclisine sunulmuş ve orada görüşülerek son halini almıştır.

Stratejik Plan hazırlığı için Başkan Dr. Hasan Akgün'ün talimatıyla bir yıl önce çalışmalara başlayan Büyükçekmece Belediyesi üst yönetimi, izlediği katılımcı belediyecilik anlayışı gereği, çok çeşitli kesimlerden görüşler almıştır. Plan için Büyükçekmece muhtarları, üniversiteler, sanayici ve işadamları, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları gibi kentteki bütün paydaşlardan görüşler istenmiştir. Yoğun bir danışma, tartışma, değerlendirme ve hazırlık sürecinden sonra plan taslağı hazırlanmıştır. Büyükçekmece belediyesi hizmet ve yatırımlarıyla ilgili var olan durumlar değerlendirilmiş, hedefler belirlenmiştir. Bütün bu çalışmalar Başkan Dr. Hasan Akgün başkanlığında tek tek gözden geçirilmiştir. Başkan Dr. Akgün başkanlığındaki bu toplantılarda Büyükçekmece Belediyesi Başkan Yardımcıları, daire müdürleri, toplantıya dışarıdan davet edilen uzman kişiler, kamu ve özel

sektörden üst düzey yöneticiler Büyükçekmece'nin geleceğini masaya yatırmışlardır.(<http://www.farkgazetesi.net/buyukcekmece-nin-gelecegi-planlandi>)



## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Sanayi devrimiyle beraber ihtiyaç duyulan etkin ve verimli üretim yapısı bu yapıyı getirecek farklı yönetim anlayışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu arayış çerçevesinde yönetim bir bilim olarak görülmeye başlanmış ve farklı yönetim anlayışları ortaya çıkmıştır. Frederic Taylor, Henri Fayol ve Max Weber'in öncülük ettikleri anlayış geleneksel yönetim anlayışı olarak adlandırılmıştır. Bu anlayışa bakıldığında genel olarak insan faktörünün göz ardı edildiği, daha çok verime odaklanıldığı görülmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışının getirdiği yapıya bir tepki ve alternatif olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı kamu yönetimi alanında yeni bir paradigma öngörüsünde bulunmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı olarak ortaya koyduğu yeniliklerle her kesimin dikkatini çekmeyi başarmıştır. Çağdaş yönetimler bu yeni anlayış çerçevesinde şekillenmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu hizmetlerinin sunumunda esneklik, şeffaflık, hesap verilebilirlik, kalite, verimlilik, ekonomiklik, etkililik ve etkinlik unsurları ön plana çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi uygulamalarının hayata geçmesi birdenbire olmamıştır. Adım adım yaşanan bu süreç çok sancılı olmakla beraber kaçınılmaz olarak yaşanmıştır.

E-devlet, toplam kalite yönetimi, stratejik planlama, yönetim gibi yaklaşımlar beraberinde şeffaflığı daha çok katılımcılığı, çoğulculuğu getirmiş bu durum da hizmette verimliliği ve etkinliğini artırarak yeni kamu yönetiminin önemli bir getirisi olmuştur. Yeni bir yönetim anlayışı ile toplumun farklı kesimlerinin karar alma mekanizmalarına katılımlarının sağlanması ile hayata geçirilmiştir. Özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin yaygın katılımı, denetimi ve yönlendirmesiyle toplumsal kaynaklar, en kaliteli hizmetlerin en çok sayıda vatandaşa, olabildiğince düşük maliyetle sunulmaya başlanmıştır.

Kamu yönetiminin etkin ve verimli işletilmesini, katı, hiyerarşik, kurallara sıkı sıkıya bağlı bir bürokratik örgütlenme yerine esnek, şeffaf, performans denetimine tabi, müşteri odaklı, hesap verebilir, katılımcı bir kamu yönetimi örgütlenmesinin oluşturulmasını savunan bu anlayış, devletin rolünün azaltılması gerektiğini ve serbest piyasa kurallarının egemen olmasını öngörmektedir. Çalışanların önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre değerlendirildiği yeni kamu yönetiminde desantralizasyon düşüncesi getirilerek, hizmetin kullanana en yakın yer ve kuruluş tarafından sunumunun sağlanması amaçlanmıştır. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak transferini ifade eden desantralizasyon

kavramı yerel yönetimleri güçlendirme politikasının önemli bir aracı olarak önem kazanmıştır.

Yeni kamu işletmeciliğine yeni sağ düşüncesinin kamu yönetimine yansımış hali olarak da bakılabilir. Yeni sağ politikalar temel düşünce olarak, devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını ve merkeziyetçi bir yapının ortaya çıktığını öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etkinlik alanının mutlaka sınırlandırılması gerektiğini savunmaktadırlar. Bu sınırlama, ekonomik ve siyasal özgürlüğe ulaşmada en önemli araçlardan biri olarak görülmektedir. 1980'li yılların başlarından itibaren başta birçok Avrupa ülkesinde çok sayıda küçük belediyenin birleştirilerek, daha az sayıda ve etkin belediye kurulması yoluna gidilmiştir. Yeni Sağ politikaların iktidara gelmesiyle gelişmiş ülkelerde hızlanan bu eğilim, Türkiye'de de büyükşehir belediye sisteminin kurulmasıyla somutlaşmıştır.

Yerel yönetimler halkla daha yakın oldukları için ihtiyaç tespiti konusunda daha sağlıklı sonuçlar almakta ve bu ihtiyaçlar çerçevesinde hizmetin halka ulaştırılması da daha kolay olmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlenmesi demek halka daha kolay ve daha çok hizmet götürülmesi, vatandaş odaklı yönetim anlayışının gelişmesi demektir. Bu nedenle yeni yaklaşımın temel vurgularından olan etkinlik ve verimlilik anlayışı da yerelleşmeyi zorunlu hale getirmektedir.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1985 yılında Avrupa Konseyi'nce kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Kabul edilen metinde yerel özerlikle ilgili temel kurallar yer almaktadır. Türkiye, 1988 yılında bu özerkliği imzalamış ve 1991 tarihinde 3723 sayılı yasa ile Bakanlar Kurulu kararının onayı sonucu resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe koymuştur.

Yerel yönetimlerin en önemli birimi şüphesiz belediyelerdir. Belediyecilik ülkemizde özellikle 1980'li yıllara kadar pek önemsenmemiş, rağbet de görmemiştir. Ancak 1980'li yıllardan itibaren özellikle yerelleşmeye verilen önem oranında bu durum tersine dönmüştür. Bu gelişme, belediyelerin, hem demokrasinin temel taşları sayılmalarından hem de insanların günlük yaşamını yakından ilgilendiren yerel bir takım kamu hizmetlerini üstlenmiş kamu tüzel kişileri olmalarından kaynaklanmıştır. Türkiye uzun yıllar 1580 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde bu konuyla ilgili iş ve işlemlerini yapmıştır. Ancak değişen şartlara uyum sağlamak, gelişmelere ayak uydurmak, yönetim sisteminin ihtiyaçlara cevap veremeyen noktalarını yenilemek gibi amaçlarla sürekli bir reform ihtiyacı ve zorunluluğu söz konusu olmuştur. Yönetime gelen her hükümet bir reform gerekliliğinden ve bu yöndeki çalışmalarından bahsetmiştir. Ancak, reformlar konuşulduğu kadar uygulamaya aktarılamamıştır.

Reformlarla ilgili ilk önemli adım Büyükşehir Belediyesi kanunu olmuştur. Büyükşehir belediyesi düzenlemesi ile Türk yerel yönetimler sistemi çeşitlenmiş ve

aynı belde sınırları içinde büyükşehir ve ilçe belediyesi olmak üzere iki yeni örgütlenme tarzı ortaya çıkmıştır. Güçlü bir büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri belirlenerek, geriye kalan hizmetler ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin kurulması, belediye hizmetlerinde alternatif hizmet sunma yöntemlerinin geliştirilmesine de imkân hazırlamıştır. Liberal bir dönemin ürünü olan 3030 sayılı yasa, alternatif yöntemlere yönelimi, yedi farklı hizmet grubu için “yaptırmak”“kurdurmak” ve “işlettirmek” kavramlarını kullanarak ifade etmektedir. Bu çerçevede yeni süreç içinde belediyeler, hizmetleri yürütürken, yeni üretim ve finansman yöntemleri geliştirmeye ve uygulamaya başlamış, işlevleri doğrudan doğruya kendileri yürütmek yerine, alternatif yöntemlere yönelme politikasına ağırlık vermişlerdir.

Türk yönetim tarihinde yapılan reform çalışmalarının en önemlileri 59. Hükümet tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda 1580 sayılı Belediye Kanunu yerini 5393 sayılı belediye kanununa bırakmıştır. Yeni belediye kanununun uygulamaya konan hükümleri batı ülkelerinde uygulamaya konan yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yapılmıştır. İl Özel İdaresi Kanunu da yeni yönetim anlayışının esasları çerçevesinde değiştirilmiştir. Ancak asıl değişikliği kamu yönetimine yeni bir dil getiren Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yapmaktadır. Bu kanunla Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı çerçevesinde işletme yöntem ve teknikleri kamu yönetimine aktarılmaktadır. Bu doğrultuda vatandaşa müşteri olarak yaklaşılmakta, kamu örgütleri işletme mantığı ile küçültülmekte, bireylerin kendi çıkarlarını korumak için çalıştıkları varsayılmakta ve bireye seçme özgürlüğü sağlanmaktadır. Bunlar yapılırken, kamu yönetiminin kamu yönetimi kimliği ikinci plana atılmakta, kamu çıkarı, kamu yararı gibi kavramlardan söz edilmemektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Yasa da yine ülkemizde yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde şekillenen ve bu kapsamda önemli adımlar içeren yasalardır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Yasası ile kamu mali sisteminde düzenlemeler yapılmış, bu düzenlemelerle mali sistemimizde saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri öne çıkarılmıştır. Kamu Kuruluşlarının sadece kendi içlerinde değil, kamuoyuna karşı da hesap verebilecek kurumlar olması için denetim ve raporlama mali sistemimizde ilk sıralarda yer almıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması Yasasında, etik konusunun kamu görevlileri için önemi üzerinde durulmuştur. Bütün Kamu hizmetine ilişkin yapılan yasal değişikliklerde değişimin izleri görülebilmektedir. Çıkarılan tüm yasalarda kamu hizmetinin sunumunda uyulması gereken esas ve usullerle ilgili olarak vatandaş odaklı bir anlayışın benimsendiği görülmektedir. Kamu hizmetlerinin

kaliteli, hızlı, en uygun yöntemlerle, etkin ve vatandaş beklentileriyle uyumlu bir şekilde sunulması temel amaç olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu hizmetleri ile ilgili düzenlemeler özellikle 1980 'lerden bu yana önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler eskiden yeni kamu yönetimi şimdi ise kamu hizmeti boyutuyla yeni kamu hizmeti olarak adlandırılmaktadır. Genel olarak kamu hizmetleri, toplumun beklentilerini sağlamaya yönelik olan kamu yararını gerçekleştirmek için sunulan hizmetlerdir.

Kamu hizmetleri son yıllarda önemli ölçüde dönüşüm geçirmiştir. Kamu hizmetlerinin türü, niteliği ve topluma sunulan yöntemleri kapsayan bu dönüşüm çerçevesinde kimi hizmetler kamu hizmeti kapsamına alınmış veya kapsam dışı bırakılmıştır. Yeni anlayışla birlikte kamu hizmetleri, kamu, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere çoklu ortamda yürütülmeye başlamıştır. Sektörler arasındaki işbirliği ve yakınlaşma gelişmiştir. Bireylerin güçlendirilmesi sağlanmak amacıyla kontrol mekanizması, bürokrasiden topluma aktarılmıştır. Kamu hizmetlerin türü ve niteliğinin artması hepsine yerel yönetimlerin yetişmesini imkansız hale getirmiş bu durum özel sektörün önünü açıp devletin sadece gözetleme ve denetleme görevini üstlenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda hizmetin verimlilik ve etkinliğine ilişkin toplumsal beklentiyi öncelikli hale gelmiştir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda genel olarak rekabet ve pazar şartları yerine katı mevzuatlar, politik endişeler ve yöneticilerin statükocu anlayışları daha fazla dikkate alınmıştır. Ancak küreselleşmenin kamu yönetiminde meydana getirdiği dönüşüm sonrası kamu hizmeti kullanıcıları dikkate alınması gereken esaslı bir değişken durumuna gelmiştir. Böylece vatandaşlara beklentilerine daha uygun hizmetleri sunmanın ve bu hizmetleri daha az maliyetle etkin şekilde ulaştırmanın önü açılmıştır.

Belediyelerin de hizmet sunumlarında vatandaşın beklentilerini tespit etmesi, vatandaş uyumlu bir süreç takip etmesi yeni yönetim anlayışının bir gereğidir. Belediye yönetimleri hemşerilerinin kentsel hizmet taleplerine ve sonuçlara odaklanmayı esas alan hizmet anlayışları kurgulamakta ve uygulamaya geçirmektedirler. Savurganlığı ve kaynak israfını önleyerek hizmette etkinliğin artırılması bakımından hizmet sunan ile hizmetten faydalananlar arasında iletişimin güçlü ve sağlıklı olması elzem teşkil etmektedir. Bu bağlamda günümüzde vatandaş odaklı yönetim anlayışına sahip olmak belediye politikalarının öncelikleri arasına girmiştir.

Yerel yönetimlerin finansal açıdan büyük ölçüde merkezi yönetime bağımlı olması, doğrudan aldıkları vergilerin sınırlı olması ve dolayısıyla kaliteli hizmet sunmak için yeterli kaynaklara sahip olmamaları, belediye hizmetlerinin beklenen

amaca uygun olarak yerine getirilememesine neden olan önemli unsurlardır. Yerel kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması konusunda belediyelere olabildiğince inisiyatif tanınmalıdır. Öz kaynakları başta olmak üzere mali yapıları güçlendirilerek hizmet harcamalarını serbestçe finanse edebilme imkânı sağlanmalıdır. Ayrıca merkezi yönetimle belediyeler arasındaki görev ve yetki bölüşümünün açık bir şekilde yapılması hizmetlerin sahibi ve sorumlusunu tespit etme açısından önemlidir.

Hizmet sunumunda insan kaynaklarının rolü, stratejik amaç ve hedeflere katkı sağlamaları ve kaliteli hizmet sunumunu gerçekleştirmeleri açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle hizmet sunumunda vatandaşla doğrudan ilişki içerisinde olduğu için insan kaynağının kalitesi önem kazanmakta; hizmetin beklentileri karşılama düzeyinde hizmetin kişisel yönü, önemli bir rol oynamaktadır.

Hizmetlerin yerel halkın beklentilerini karşılayabilmesi, genel olarak bazı özellikleri taşımasıyla mümkündür. Bu özellikler, açıklık, güvenilirlik, sorumluluk, teminat ve empatidir. Açıklık, hizmetin fiziki özelliklerini, ekipman ve personelin görüntüsünü, güvenilirlik, öngörülen hizmetleri yerine getirebilme gücünü, sorumluluk vatandaşlara yardım edebilme, acil hizmetleri sağlayabilme arzusunu, teminat vatandaş isteklerini bilme ve güven aşılabilme gücünü ve son olarak empati bireysel ilgilere karşı duyarlı olmayı ifade etmektedir.

Bir belediye yönetiminde hizmet odaklı yaklaşım aşamasına geçildikten sonra, ikinci aşamada böyle bir belediyenin bu anlayışın gereklerini yerine getirecek hizmet üretme ve sunma kapasitesiyle yeteneğinin bulunması gerekecektir.

Büyükçekmece Belediyesi'nde yaptığımız alan araştırmasında vatandaş odaklı anlayışın öne çıktığı görülmüştür. Belediye Meclislerinin her toplantıyı farklı bir mahallede gerçekleştirmesi vatandaş belediye iç içeliğini sağlama, vatandaşın yönetime doğrudan katılımını gerçekleştirme açısından önemli bir örnek teşkil etmektedir.

Büyükçekmece Belediyesi sosyal belediyecilik alanında önemli hizmetler yerine getirmiş, yeni kamu hizmeti anlayışı tüm özellikleri belediyeciliğin sosyal hizmetler alanına da yansıtılmıştır.

Yaklaşık 4700 m<sup>2</sup>'lik bir alan üzerinde kurulmuş olan Büyükçekmece Atatürk Kültür Merkezi, kapasite ve özellik bakımından İstanbul'un en önemli kültür komplekslerinden biri olup şehrin kültürel etkinliklerine cevap verebilecek özelliklere sahiptir.

Büyükçekmece'de açılan 20'ye yakın özel okul, birçok vakıf üniversitesi Büyükçekmece'yi eğitim alanında örnek bir ilçe konumuna getirmiştir. Eğitim faaliyetleri içerisinde özellikle Büyükçekmece Belediyesinin oluşturduğu Halk



Akademisine bağlı meslek edindirme kursları büyük ilgi görmüştür. Bu kurslarda halkın eğitilerek binlerce insanın meslek edinmesi sağlanmıştır. Her yıl Halk Akademisi bünyesindeki kurslardan 20.000'in üzerinde insan mezun olmaktadır.

TÜYAP Fuar ve Kongre Merkezi ile Türkiye'nin ilk ve tek TV Kulesi doğru şehir planlaması sayesinde Büyükçekmece'ye kazandırılmıştır. Bu iki eser şehrin tanıtımına ve modern görünümüne büyük katkı sağlamıştır. Ayrıca Büyükçekmece'nin en önemli Kültür - Sanat etkinliği olan "Uluslararası Kültür ve Sanat Festivali" önemli bir kültürel etkinlik olarak uluslararası takvime girme başarısını göstermiştir. Bu etkinlik 2010 ve 2011 yıllarında dünyanın en iyi festivali seçilmiştir. Her yıl 1500'ün üzerinde yerli ve yabancı sanatçı katıldığı etkinlik sadece Büyükçekmece'nin değil ülkemizin önemli bir yüzü haline gelmiştir.

Büyükçekmece Belediyesinin stratejik planı hazırlanırken uzmanlar, bilim insanları, çeşitli sektörlerden üst düzey yöneticilerin de katıldığı oturumlar gerçekleştirilmiş, tüm paydaşların görüş ve önerileri alınmıştır. Katılımcı ve şeffaf anlayışın hâkim olduğu 2015-2019 Stratejik Planı hazırlanarak uygulamaya konmuştur.

## KAYNAKÇA

### KİTAPLAR

ARGYRİS Chris, *Understanding Organizational Behaviour*, London,Tavistock, 1960.

AL Hamza, “*Kadından Şehremini ‘Ne Belediyelerin Kuruluşu Altıncı Daire-İ Belediye’* Türkiye ‘nin Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar Ve Yeniden Yapılanma Arayışları, Editör: Davut Dursun, Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998

AL Hamza, *Yeni Kamu Yönetimi*, Değişim Yayınları, Sakarya, 2008.

ARIKBOĞA, Erbay, Oktay, Tarkan, Yılmaz, Nail, *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*, Beta Yayın, İstanbul, 2007.

AYDIN Ahmet Hamdi, *Yönetim Bilimi*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008.

AYDIN Ahmet Hamdi, *Yönetim Bilimi*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı 2011.

BALCI Asım, “*Kamu Yönetiminde Çadaş Yaklaşımlar Ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri*”. Aktan C. Ve Saran U. (Ed.) Yönetiminde Ve Kamu Hizmetlerinde Kalite, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, İstanbul, 2005, s. 121.

DİNÇER Ömer, *Stratejik Yönetim Ve İşletme Politikası*, Beta Yayınları, İstanbul, 1998

DÖNMEZ Mustafa, *Belediye Başkanı Ve Meclis Üyelerinin El Kitabı: Görev, Yetki Ve Sorumlulukları*, Yeküd Yayını, Ankara, 2009.

ERDOĞAN İrfan, *Eğitim Ve Okul Yönetimi* İstanbul: Alfa, 2010.

EREN Erol, *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, Beta Yayın, İstanbul, 2010.

EREN Erol, *Yönetim ve Organizasyon*, Beta Yayınları, İstanbul, 2008.

ERGİN Osman Nuri, Mecelle-İ Umur-İ Belediye, *İstanbul Büyükşehir Belediyesi* Yayını, Cilt 2, 1994.

ERYILMAZ Bilal, *Kamu Yönetimi*, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1994.

ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayınevi, İstanbul, 2007.

GENÇ, F.Neval, “*Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı*” Türk İdare Dergisi, 466, 2010.

GERAY Haluk, “*İletişim Bilgi Toplumu Ve Küreselleşme*”, Emperyalizmin Yeni Masalı, Yayına Hazırlayan Işık Kansu, Ankara, Güldikeni Yayınları, 1999.

GÖYMEN Korel, “ *Türkiye ‘de Yerel Yönetimler Ve Yönetişim*: Gereksinmeler, Önergeler, 2000.

GÖZLER Kemal, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2005b.

GÜZELSARI Selime, “*Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*” Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları, Kemal ÖKTEM Uğur Ömürgönülşen (Ed.), İmaj Yayınevi, Ankara, 2004.

- KARAHANOGULLARI Onur, **Kamu Hizmeti: Kavram Ve Hukuksal Rejim**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.
- KAYA Ali, Kaya Yasemin, **Vii Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Yönetişim Yaklaşımının Ne Tür Katkıları Olabilir?”, Kahramanmaraş, Ksu Basım, 2010.
- KOÇ Hakan, Topaloğlu, Melih, **Yönetim Bilimi; Temel Kavramlar**, Kuramlar Ve İlkeler Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2010.
- KOÇEL Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, İstanbul, Arıkan Yayınevi, 10. Baskı, 2005.
- LEBLEBİCİ Doğan Nadi, **“Kamu Yönetimi: Dünyada Ve Türkiye’deki Gelişimi”, Kamu Yönetimi Gelişimi Ve Güncel Sorunları**, Ed: Uğur Ömürgönülşen, Kemal Öktem, Ankara, İmaj Yayınevi, 2004.
- Mc Gregor, D. **The Human Side of Enterprise**, NY:McGraw-Hill, 1960.
- NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, İstanbul, 1998.
- NOHUTÇU Ahmet **“Etik Ve Kamu Yönetimi”**, Çağdas Kamu Yönetimi II, Der: M. Acar Ve H. Özgür, Ankara, Nobel Yayıncılık, S.393
- OKÇU Murat (2003). **“Postmodernizm Ve Kamu Yönetimi”**, Çağdas Kamu Yönetimi I, (Ed. M. Acar, H. Özgür), Nobel Yayın, Ankara, 2003, s. 97-123.
- ÖKTEM M. Kemal Ve Ömürgönülşen Uğur, **Kamu Yönetimi Gelişimi Ve Güncel Sorunları**, İmaj Yayınevi Ankara
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, **“Kamu Sektörünün Yönetimi Konusuna Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”**. Acar M, Ve Özgür H, (Ed.), Çağdas, Kamu Yönetimi I, Nobel Yayın Ve Dağıtım, Ankara 125, 2003.
- ÖRNEK Acar, **Kamu Yönetimi, İstanbul**, Meram Yay, 1994.
- ÖZCAN Mehmet, ÇAĞAN Çağrı, **“Yönetimde Klasik Yaklaşımlar.”** Ankara; Pegem, 2009.
- ÖZER M. Akif, **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- ÖZGÜR Hüseyin, Acar Muhittin, **“Çağdas Kamu Yönetimi Iı, Konular, Kuramlar, Kavramlar”**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.
- ÖZTEKİN Ali, **Yönetim Bilimi**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2005.
- TAN Turgut, Gözübüyük, Şeref, **İdare Hukuku Genel Esaslar** Cilt 1, Turhan Kitabevi, 1998.
- SODAN Ramazan, **Açıklamalı Ve İçtihatlı Belediye Kanunu**, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, 1999, S:1
- TEKİN Mahmut, **Toplam Kalite Yönetimi**, Günay Baskı, Konya, 2002, s. 126
- Tesev Raporu, Mahalli İdareler Yasa Tasarıları Üzerine, Ekim 2004, Tesev. Org.Tr
- TİYAKİ Refik, **Ekonomik Özgürlükler Ve Anayasa**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

TORTOP Nuri, “ **Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler Ve Yerel Yönetimlerin Önemi**” Türkiye’de Yönetim Geleneği; Kurumlar, Sorunlar Ve Yeniden Yapılanma Arayışları, Editör: Davut Dursun, Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998.

TORTOP Nuri, İspir Eyüp Günay, Aykaç Burhan, Yayman Hüseyin, **Yönetim Bilimi**, Ankara, Nobel Yayınları, 8. Baskı, 2010.

TUTUM Cahit, “**Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**”, Yeni Türkiye, Sayı:4, 1995.

UÇKAN Özgür, E-Devlet, **E-Demokrasi Ve Türkiye**, İstanbul: Literatür Yayıncılık, 2003.

USTA Osman, **5272 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Başkanı, 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, Mahalli İdareler Derneği Yayını**, Ankara, 2005.

YILMAZ Osman, **Kamu Yönetimi Reformu**, Ankara, Dpt Yayınları, 2001.

## TEZLER

AKÇAY M. “Belediyeler Ve İyi Yönetişim”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013. (**Yüksek Lisans Tezi**)

AL Hamza. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE, 2002. (**Yayımlanmış Doktora Tezi**).

ATEŞ S. İlköğretim Okulu Müdürlerinin Dönüşümcü Liderlik Stilleri İle Bu Okullarda Görevli Öğretmenlerin Örgütsel Bağlılığı Arasındaki İlişki, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009. (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**)

ATMACA Y. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Belediyelerde Kamu Hizmeti Anlayışı Değişimi: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği” Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2012. (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**).

ÇELEBİ E. Yeni Belediyecilik Stratejileri: Rekabet Edebilir Kentler Yaklaşımı Ve Türkiye, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2010. (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**)

EREN V. Belediye Reformlarının Yerel Yönetimler Üzerindeki Algıları, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Selçuk Üniversitesi, 16, Hatay, 2011. (**Yüksek Lisans Tezi**)

KUVVET Yusuf, “Türkiye’deki Yönetim Sistemi İçinde Belediyelerin Yeri”, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1991. (**Yüksek Lisans Tezi**)

KÖROĞLU E. Ö. Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri. Ankara Üniversitesi SBE, Ankara, 2005. (**Yayımlanmış Doktora Tezi**).

MEMİŞOĞLU D, Yeni Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimler Reformu, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2006. (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**)

ÖZKAN Muhlis, “Belediyelerde Bir Alternatif Hizmet Sunum Yöntemi Olarak İhale”, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009. (**Yüksek Lisans Tezi**)

SAHİLLİOĞLU Elif Sinem, Geleneksel Kamu Yönetimi Ve Yeni Kamu Yönetimi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2005. (**Yüksek Lisans Tezi**)

SALMAN Nurhayat, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Yerel Yönetimlerde Modernizasyon Süreci, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008. (**Yüksek Lisans Tezi**)

ÜNAL Z. Kamusal Başarısızlık Teorisinin Yeni Kamu İşletmeciliği Açısından İncelenmesi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010. (**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**)

#### **MAKALELER**

AKTAN C.Can, “2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri” (4): İnsan Mühendisliği, İstanbul: **TÜGİAD** Yayını, 1999.

AL Hamza, “ Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 40, Sayı 4 Aralık, 2007.

ALTIN A., “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”, Muş **Alpaslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2, Muş, 2013.

ARIKAN Yeşeren E., “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş**, Mart 2004, ss. 38-51.

ARSLAN N.T, “Klasik-Neoklasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi” **Ceyhan Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**, 2, 2010.

ASLAN Akın” Organizasyonlarda Toplam Kalite Yönetimine Geçiş Sürecinde Etkin Bir Performans Değerlendirme Sistemi Oluşturmanın Rolü Ve Önemi”, Kamu Yönetiminde Kalite I.Ulusal Kongresi, **Todaie**, Ankara, 1998.

ATEŞ Hamza, “İşletmeci, Girişimci Ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi Ve Devlet Anlayışına Doğru” **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:25, 2001.

AYDINLI H.İ, “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal Desentralist Eğilimler”. **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2003, (5), 1:73-86

AYKAÇ Burhan, Yayman, Hüseyin, Özer, Mehmet Akif (2003), “ Türkiye ‘De İdari Reform Hareketinin Eleştirel Bir Tahlili”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Sayı 2, 2003.

- AYMAN Güler, Birgül, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", **Hukuk Ve Adalet Dergisi**, Ankara, Yıl 1, Sayı 2, 2004.
- AYMAN Güler, Birgül, Yeni Sağ Ve Devletin Değişimi, **Todaie**, Yayın No: 266, Ankara, 1996.
- BAİLEY, K.D, Methods of socialresearch ( 2nd ed.). New York: TheFree Pres, 1998.
- BARNARD, Chester I.;The Functions of the Executive, Cambridge, MA:**Harvard University Press**, 1938.
- BAYRAKÇI, Erdal, " Demokratik Yerel Yönetimin Yerel İlkeleri", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 7,2002.
- BURSALIOĞLU Z, Eğitim Yönetiminde Teori Ve Uygulama. Ankara: **Pegem**,2012.
- COŞKUN, Selim, " Kamu Yönetiminde Stratejik Plan Uygulamaları: Abd Örneği", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 44, Sayı 1,Mart, 2011.
- DEMİREL, D, Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi. **Sayıştay Dergisi**. Sayı:58, s.105-135, 2005.
- DENHARDT, Robert. B, Denhardt, Janet Vinzant( 2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", **Public Administration Review**, Kasım-Aralık, Vol:60, No: 6, s:552, 2000.
- DOĞAN S, Demiral Ö., "İşletmelerde Stratejik Yönetimin Etkinliğini Artırmada Önemli Bir Araç: Benchmarking" **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**,7, 22, 2008.
- ERYILMAZ Bilal, "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, Mart, 1995.
- FORSTER , N.,Theanalysis of companydocumentation.C.Casselland G. Symon (Eds.) Qualitativemethods in organizationalresearch: **A practicalguide.London: Sage**, 1994.
- HAKTANKAÇMAZ, M.İ. (2004). "Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği". **Amme İdaresi Dergisi**.(37),2004, 1,ss. 45-62.
- KILINÇ, Gökçen, " Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye 'De Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması Ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt19, Sayı 1, Ocak, 2010.
- KURT, M, Yaşar Uğurlu Ö, "Yeni Kamu Yönetimi Ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliğinin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi". **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**,(9),2007, s.3.
- KURT, Mustafa, Yaşar Uğurlu, Özlem, "Yeni Kamu Yönetimi Ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişmesinde Avrupa Birliği 'Nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi",**Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, C. İx Sayı 11, 2007.

- LEBLEBİCİ D.N, "Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma". **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**.21,2008,ss 99-118
- LEBLEBİCİ Doğan Nadi Vd, "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kamu Yönetimi" **Haccetepe Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**,2001, s.19(1)
- MADGE, J. The Tools of Science An Analytical Description of Social Science Techniques. Anchor Books Doubleday and Comp. , 1965.
- MAYO Elton ; "The Human Problems of an Industrial Civilization", Kenneth Thompson (Ed.), **The Early sociology of Management and Organizations** Volume VI, London, Routledge, 2003
- ÖKMEN Mustafa, Demir, Fatih, "Kamu Hizmetinin Felsefi Temelleri Ve Yeni Kamu Yönetiminde Geçirdiği Dönüşüm", Süleyman **Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2010, C.15,S.3
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN Uğur,**Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 52, No1-4, 1997.
- PALABIYIK H, "Yönetimden Yönetişime Geçiş Ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar". Amme İdaresi Dergisi, **Todaie**, (37),2004, 1, ss. 63-85.
- ÖZALP İnan. -Şahin, M. -Zeytinoğlu, G.N. - Geylan, R. - Besler, S. -Tonus, S. -DEMİRCİ,E, **Yönetim ve Organizasyon**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yay, 2008.
- ÖZDEN Kemal, Zorlu, Melek (2010), " Yerel Yönetimlerde Açılım: 1580 Sayılı Belediye Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanunu Arasındaki Farklar" **Yerel Siyaset Dergisi**, Temmuz, Sayı 37 129, 2010.
- ROBBİNS, Stephen P., Coulter, Mary; Management, **New Jersey,Prentice Hall**, 11th Ed., 2012.
- SEZER Özcan, "Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme" Zkü **Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı:8, 2008.
- SİVEREKLİ Demircan, Esra, "Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme, Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı" **Erciyes Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi**, Sayı 29, Aralık-Temmuz, 2007.
- TEKELİ İlhan, Ortaylı, İlber, Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Projesi-2, Birinci Kitap (Ed.) Ergun Türkcan, Ankara, **Türk İdareciler Derneği**, 1978.
- TORTOP Nuri, "Demokratik Mahalle İdare Anlayışının İlkeleri". **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, (1) 3, 1992, ss.3-6
- ULUSOY Ali, "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 31, Sayı 2

URHAN Vahide Feyza (2008), "Türkiye 'De Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 70, Temmuz-Eylül 130 , 1998.

ÜSTÜNER Yılmaz., "Kamu Yönetimi Kuramı Ve Kamu İşletmeciliği Okulu". **Amme İdaresi Dergisi**.3,2000, ss. 15-31

VİNTEN Gerald, "ReviewingTheCurrentManagerialEthos". RediscoveringPublic Services Management İçinde, LeslieWilcocksAndJennyHarrow (Eds.), London: McGrawHillBookCompany,1992, S. 3-31.

WEBER Edward, P., "TheQuestion Of Accountability İn HistoricalPerspective". **Administration & Society**, C. 31(4), 1999, S. 451- 495.

YILDIRIM Uğur. (2004). Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**,4, Ankara, 2004.

#### İNTERNET KAYNAĞI

<http://www.bcekmece.bel.tr/trtr/kurumsal/sctkurumsalyonetim/sayfalar/teskilatsemasi.aspx> (Erişim tarihi :04.12.2017)