

## Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu:<sup>1</sup> Gelişmeler ve Öneriler

DOI: 10.26466/opus.594624

\*

Ciğdem Akman\*

\* Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F, Çünür / Isparta / Türkiye  
E-Posta: [cigdemakman@sdu.edu.tr](mailto:cigdemakman@sdu.edu.tr) ORCID: [0000-0002-1936-6884](https://orcid.org/0000-0002-1936-6884)

### Öz

Türkiye’de yerel yönetimler, geçmişten günümüze değin sürekli değişmekte ve gelişmektedir. Yerel yönetimlere ilişkin en kapsamlı değişim ve gelişim 2003 yılından sonra yapılmaya başlanmış ve yerel yönetimler reformu olarak adlandırılan bu süreç hala devam etmektedir. Yerel yönetimler reformu kapsamında önemli adımlar atılmasına karşın daha etkin, verimli ve katileli hizmet sunabilmek, vatandaş memnuniyetini sağlamak ve açık, saydam ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı oluşturabilmek için sürecin devamlılığı oldukça önemlidir. Bu nedenle çalışmada 2003 sonrası gelişim esas alınmış, gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetimler reformu ise yapboza benzetilmiştir. Türkiye’de 2017 yılında yapılan referandum ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi hayata geçmiş ve bu çerçevede çalışmada, yeni yönetim sisteminin yerel yönetimler yapbozunu etkileyip etkilemediğinin incelenmesi, eksik parçalarının tespit edilmesi ve öneriler sunulması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, yeni kurulan Yerel Yönetimler Politika Kurulu’nun işleyişinin yerel yönetimler yapbozuna etkisinin neler olabileceği de ele alınmaktadır. Çalışma neticesinde yerel yönetimler yapbozu oluşturulurken dikkat edilmesi gereken onsekiz adım üzerinde durularak yerel yönetimler yapbozu politika rehberinin oluşturulmasına ihtiyaç olduğu tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Reform

<sup>1</sup> Yapboz kelimesinin anlamı bir resmin yeniden oluşturulması olmasına karşın, kelimedeki heceler ayrı ayrı düşünüldüğünde olumsuz bir anlam çağrıştırmaktadır. Bu çalışmada kelime gerçek anlamında kullanılmıştır.

## Puzzle of Local Governments Under the Presidential System: Developments and Suggestions

\*

### Abstract

*Local governments have been gradually evolving and improving in Turkey over the time. The most comprehensive advancement with local governments, called local governments reform, has emerged after 2003 and still continued. Although significant steps have been taken within the scope of local governments reform, the sustention of this process is crucial for provision of more efficient and superior service, higher citizen satisfaction, and to establish more transparent and accountable government understanding. Accordingly, the present study investigated the period after 2003. In this period of puzzling local governments reform, Turkey has transited into Presidential Administration System afterwards of the referendum in 2017. In this context, this study strived to determine whether the new presidential system has affected the local governments puzzle, missing parts, and to draw some suggestions. In this regard, potential impacts of the role played by the Local Governments Policy Board, newly formed body, on local governments puzzle was taken into consideration. As the study concentrated on the 18 steps that need to be paid attention, it was concluded that there is certain need for preparing a guide for this local government puzzle.*

**Keywords:** *Local Governments, Presidential Administration System, Reform*

## Giriş

Türkiye’de gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetimler reformu bir yapboz (puzzle) olarak düşünülebilir. Bir yapboz yapmak oldukça uzun zaman alabilir. O nedenle yapboz yaparken sabırlı olmak, hemen olsun bitsin şeklinde düşünmemek gerekir. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimler reformunun da oldubittiye getirilmemesi, bu çerçevede; yeniden gözden geçirilmesi, uygulamada yaşanan sorunların tespit edilmesi ve zaruri ve eksik atılan adımların tamamlanması gerekmektedir.

Yerel yönetimler reformunun yapboz ile teşbih edilmesi doğru görülmeyebilir. Çünkü bir yapboz yanlış, eksik ya da hiç yapılmadan bırakıldığında başkalarını olumsuz etkilemez. Ama vatandaşlara en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimler için bu söz konusu değildir. O nedenle yapboz önceden belli olan bir resmi yeniden oluşturmak iken, yerel yönetimler reformu mevcut olan resmi teknolojik, ekonomik, siyasi ve sosyal sebeplerle vatandaşların etkin hizmet almasını sağlamak amacıyla yeniden oluşturmaktır. Burada amaçlanan farklı bir anlatım tekniği kullanarak anlatımı güçlendirmek ve okuyucuların konuya ilgisini çekmektir.

Peki, yerel yönetimler reformu bir bulmacaya benzetilebilir miydi? Bulmacada tek doğru cevap vardır, bulmacadaki kutucuklara bir tane yanlış cevap yazarsanız diğer soruların cevabını bulamayabilirsiniz. Ama yapbozda rengi ya da deseni farklı olsa bile şekli uygun yanlış parçayı koyduğunuzda, parçanın şekli o boşluğu dolduracağından yapboza devam edebilirsiniz. Ama yapboz büyüdükçe yanlış parça göze çarpar hale gelecektir. Doğrusu ile değiştirdiğinizde ise yapbozu yapmaya devam edebilirsiniz.

Küreselleşme süreci ile başlayan değişim ve dönüşüm 1980’lerden sonra kamu yönetimi anlayışını büyük ölçüde etkileyerek devleti “yapan” değil “yönlendiren” ya da “kürek çeken” değil “dümen tutan” şeklinde konumlandırmıştır. Yönetim anlayışında yaşanan bu değişim neticesinde merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinde yerel yönetimler lehine pek çok gelişme yaşanmıştır. Türkiye açısından bakıldığında özellikle 2003 yılından sonra -yerel yönetimler reformu olarak adlandırılan bu süreçte-yapılan yasal düzenlemeler ile merkezi yönetim karşısında yerel yöne-

timler daha güçlü hale getirilmiştir. Bu gelişmeler neticesinde Türkiye'deki yerel yönetim birimleri idari ve mali açıdan özerk, güçlü meclisleri bulunan ve kamu tüzel kişiliğine haiz yapılar haline gelmiştir.

2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminin güçlenmesine yönelik olarak atılan adım ile başlayan süreç 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile yerel yönetim birimlerine yönelik yapılan yasal düzenlemeler ile devam etmiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile de yerel yönetim birimleri ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. Aradan kısa bir geçmesine karşın tek bir yasal düzenleme ile yerel yönetim birimlerine ilişkin köklü değişiklikler yapılması yerel yönetimler yapbozundaki parçaların yerini değiştirmekte, bazı parçaları yapbozun dışına atmakta, oyuna yeni parçalar girmektedir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurularak önce tüzel kişilik verilmemesi daha sonra bu oluşumlara tüzel kişilik sağlanması buna örnek olarak verilebilir.

Yerel yönetimler yapbozunda meydana gelen bu değişim oldukça hızlı gelişmiş ve hemen kanunlaşmıştır. 2014 yerel seçimlerinin yapılması ve yasal düzenlemenin uygulamaya geçmesiyle de yapbozdaki resme yeniden bakılması ihtiyacı doğmuştur. Bu nedenle 64. Hükümet 2016 yılında gerçekleştireceği eylem planında 6 ay içerisinde yapılması gereken reformlar arasında yerel yönetimlere yer verilmiş, yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır. Bu çerçevede; Büyükşehir Belediyesi Kanununun yeniden ele alınmasına, büyükşehirlerde ilçe belediyelerin kaynaklarının artırılmasına, merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyumlu olarak yeniden düzenlenmesine ve yerel yönetimlerde hesap verilebilirlik mekanizması güçlendirilmesine yönelik yasal düzenlemeler yapılacağı vurgulanmıştır. Ancak, yerel yönetimler yapbozundaki eksik parçaların bulunabilmesi için gerekli bu adımlar 2016 yılında 64. Hükümetin görev süresinin erken sona ermesiyle atılamamıştır.

65. Hükümet Döneminde de yerel yönetimler yapbozundaki eksik parçaların giderilmesi sağlanamamıştır. Bunun iki önemli nedeni bulunmaktadır. Birincisi 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişimi, ikincisi ise yeni bir yönetim sistemine geçiş yaşanmasıdır. Devlet yönetimini ciddi

dercede etkileyen bu hususlar neticesinde yerel yönetimler yapbozu ikinci planda, yani oyun dışı kalmıştır. Türkiye’de yaşanan olağanüstü durumun ortadan kalkması ve 2017 yılında referandum yoluyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesi neticesinde yerel yönetimler yapbozunun oyuna yeniden alındığı söylenebilir.

Türkiye’de 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile uygulanmaya başlayan yeni yönetim sistemi ile pek çok köklü değişiklik yapılmış ve bu değişiklikler yerel yönetimleri de etkilemiştir. Ancak yeni yönetim sisteminin yerel yönetimleri derinden etkilediğini söylemek mümkün değildir. Yerel yönetimlere ilişkin en dikkat çekici husus doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulan, politika ve strateji önerisi verme yetkisi bulunan Yerel Yönetimler Politika Kuruludur. Bu çerçevede çalışmada öncelikle yerel yönetimler yapbozu ile ne anlatılmak istendiği açıklanmıştır. İkinci olarak, Türkiye’ye özgü yeni yönetim sisteminin yerel yönetimler yapbozuna etkileri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 5393 sayılı Kanun analiz edilerek ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son olarak yerel yönetimler yapbozunun tamamlanıp tamamlanamayacağı tartışılarak önerilerde bulunulmuştur.

## **Yerel Yönetimler Yapbozu**

Çalışmanın bu kısmında Türkiye’de 2003 sonrası başlayan yerel yönetimler reform süreci yapboza benzetilerek yerel yönetimlerin gelişiminin anlatılması amaçlanmıştır. Bir yapboza başlamadan önce resme iyi bakmak ve incelemek, başlarken ise ilk olarak çerçeveyi yapmak gerekir. Çerçeveyi yaptıktan sonra da kalan parçalar renklerine ve desenlerine göre ayrılmalıdır. Yerel yönetimler yapbozu resmini incelemmeden önce Türkiye’de reform yapma sürecine bakmak yararlı olacaktır.

Reform, değişim süreciyle ilgili bir kavramdır (Tutum, 1971, s.34). Reform terimi birçok dilde kullanılmakta ve birbirine yakın birkaç anlam ifade etmektedir. Büyük Webster sözlüğünde reform: “geliştirme ya da hatalı bir durumu düzeltme”, “yapı niteliklerde bir gelişmeye girme”, “özellikle siyasal yaşantıdaki bozukluk ve düzensizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlama” ve “sosyolojide bir kişi ya da grubun düzenleyici bir ta-

kım tedbirler alınarak bazı toplumsal rahatsızlıkların ortadan kaldırılmasına önayak olması” olarak dört farklı şekilde tanımlanmaktadır (Şaylan, 1973, s.16). İdari reform ise, “genellikle idare sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenara bırakıp, yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmalar” olarak ifade edilmektedir (Yalçındağ, 1971, s.24). Osmanlı döneminde “ıslahat”; Cumhuriyet döneminde “rasyonalizasyon”, “modernizasyon”, “idari reform” ve “reform”; son dönemlerde ise “yeniden düzenleme” ve “yeniden yapılanma” kavramları kullanılmıştır. Bu kavramlar arasında anlam yakınlığı bulunmakta ve her biri kullanıldığı döneme göre bir kapsam ve içerik vurgulamasını temsil etmektedir (Tutum, 2012, s.471-472). Karaer tarafından bu kavramının Türk yönetim bilimcileri (Tutum, 1971, s.32; Yalçındağ, 1971, s.24-25; Şaylan, 1973, s.16-17) tarafından nasıl ele alındığı incelenmiş ve bunun sonucunda reform tanımına ilişkin şu özellikler ortaya konulmuştur (Karaer, 1991, s.48):

- Reform değişim ile yakından bağlantılıdır.
- Reform planlı, bilinçli değişim çabasıdır.
- Reform köklü bir değişimi ifade eder.
- Reformdan amaç mevcut yönetim sistemini daha etkin ve verimli hale getirmektir.

200 yılı aşkın bir süredir Türkiye’de reform yapma süreci devam etmektedir. Hatta Türk tarihi toplumsal yaşantının her alanında sürekli bir reform yapma çabası ile geçmiştir denilebilir (Şaylan, 1973, s.15). Günümüzde reformun gerekli olduğu görüşü evrensel kabul görmüştür. Başka bir ifade ile reforma ihtiyaç duymayan bir ülkeden söz edilememektedir (Karaer, 1991: 43). Reform ihtiyacı yönetimin içinde bulunduğu durum ile kendisinden beklenen durum arasındaki fark nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan bakıldığında bu ihtiyacı duymayan bir ülkenin var olabileceği düşünülememektedir. En gelişmiş ülkelerde bile idarenin içinde bulunduğu gerçek durum ile olması gereken arasında daima bir fark mevcuttur (Tutum, 1971, s.34). Bu fark şu şekilde ortaya çıkmaktadır (Ar, 1983, s.66-67):

- Toplumun sosyal, ekonomik ve kültürel yönlerinin sürekli olarak değişmesi
- Yasal düzenlemelerin belli bir zamanda ve zamanın koşulları içinde saptanan düzenleyici kurallar olması
- Teknolojik gelişmeler yaşanması

- Modern yönetim kavramının gelişip yayılmakta olması
- Devletten beklenen hizmetlerin artması ve sınırlı kaynaklarla sınırsız işleri görebilmek için önlem alınması
- Demokrasinin gelişmesi
- Hizmetlerin mümkün olduğu oranda yerinde görülebilmesi için örgütlerde sistemlerde ya da yetkilerde değişiklik ve düzenlemeler yapılması

Bireysel ve toplumsal yaşamı etkileyen bu gelişme ve değişimler artan ihtiyaçların etkin, verimli, hızlı ve ekonomik bir şekilde yerine getirilebilmesi için kamu yönetimlerini de zorlamışlardır. Bu nedenler yönetim alanında reform yapılmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Merkezi yönetimin daha etkin, verimli ve hızlı hizmet sunabilmesi için genellikle iki yöntem üzerinde durulmaktadır. Birincisi özelleştirme, ikincisi ise yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yöntemidir (Başsoy, 1997, s.4).

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla reform yapılması uzun bir süre Türkiye'nin önemli konularından biri olmuştur (Polatoğlu, 2000, s.14). Türkiye'de özellikle 1960'lardan sonra yerel yönetimlerin sorunlarının çözümü için pek çok çalışma yapılmıştır (Yalçındağ, 1993, s.43). Bu dönemde planlı kalkınmaya geçiş yapılmış ve bu kapsamda oluşturulan kalkınma planları da kamu yönetimini dolayısıyla da yerel yönetimleri etkilemiştir.

1960 yılından sonra yabancı uzmanlar yerine Türk uzmanlar tarafından kamunun yeniden yapılanması amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) öncülüğünde önemli çalışmalar yapılmıştır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) gibi pek çok çalışmada merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki idari ve mali ilişkilerin yeniden düzenlenmesine ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, yeniden yapılanma sürecinde DPT'nin yıllık programları ve Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV), Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) çalışmaları etkili olmuştur (Akman, 2015, s.50-56). Anlaşılacağı üzere birçok kurum ve kuruluşun yerel yönetimlere ilişkin reform yapılması ile ilgili somut önerileri bulunmaktadır ve bu öneriler farklı yollarla kamuoyuna duyurulmuştur (Polatoğlu, 2000, s.14). Bu husus Başsoy (1997, s.4) tarafından

yazılan “Uygulanmakta Olan Yöntemlerle Yerel Yönetimler Reformu Yapılamaz” isimli makalede “son 30 yıl içinde yerel yönetimlerin iyileştirilmesi ile ilgili araştırma inceleme toplantı ve seminer gibi çalışmalar en çok yerel yönetimler konusunda yapılmıştır bu konuda söylenmemiş söz yapılmamış araştırma kalmamıştır denebilir” şeklinde ifade edilmiştir.

Anlaşılacağı üzere yerel yönetimlerin reform ihtiyacı olduğunu gösteren pek çok akademik çalışma, kurum ve kuruluş, rapor ve kalkınma planı bulunmaktadır. Ancak, Türkiye’de 2004 yılına değin yerel yönetimler 1920’li 1930’lu yılların şartlarında oluşturulan yapı ve yöntemlerle yönetilmiştir. Oysaki bu süreç içerisinde daha önce bahsedilen teknolojik gelişme, sosyal ve ekonomik yapıda değişim gibi pek çok faktör yerel yönetim anlayışını etkilemiştir. Bu çerçevede yerel yönetimlerin vatandaşların talep ve beklentilerini karşılayacak, etkin, verimli, hızlı ve ekonomik bir şekilde hizmet sunumu sağlayacak ve yaşanan çağın koşullarına uygun bir yapı ve işlerliğe kavuşturacak yeni yasal düzenlemeler yapılması gereklilik haline gelmiştir (Polatoğlu, 2000, s.3). Çünkü günümüzde yerel yönetimlerden önemli görevler beklenmekte ve ülkelerin kalkınmasında yerel yönetimlerin çok önemli bir rol oynayabileceğine inanılmaktadır (Tortop, 1992, s.37).

Yaşanan gelişmeler ve ortak kanı haline gelen bu düşünceler yerel yönetimler reformu ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Yapılan çalışmalar neticesinde sorunlar tespit edilmiş, çözüm önerileri bulunmaya çalışılmış, tasarılar oluşturulmuş ancak istenilen şekilde uygulanamamıştır. Ancak bu dönemde yapılan çalışmaların ayak izlerinin reform sürecinde somut adımlara dönüştüğü söylenebilir.

2003 yılında Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz tarafından hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli çalışma yerel yönetimler yapbozunun oluşturulmasına rehberlik etmiş ve katkı sağlamıştır. Bu çalışmada yer verilen genel ilkeler ve politikalar çerçevesinde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” oluşturulmuştur (Memişoğlu, 2006, s.82). Bu Tasarı ile başlayan süreçte ciddi tartışmalar yaşanmış, veto edilen ve değiştirilen birçok yasa olmuştur. Hatta bu dönemde değiştirilmeden kabul edilmiş bir yasal düzenleme yok denilebilir.

Bir yapboza başlarken ilk olarak çerçevenin oluşturulması yapımı kolaylaştırır. Yerel yönetimler yapbozu için de bir çerçeve çizmek oldukça



önemlidir. Yapılacak çalışmaların amaç, kapsam, yöntem ve uygulama araçları doğru tespit edilmelidir. Bu tespitler yapılırken yönetimin sistem yaklaşımı ile ele alınarak buna uygun reform çerçevesinin oluşturulması başarılı olunması için oldukça önemlidir (Karaer, 1991, s.64-65).

Yerel yönetimler yapbozunun çerçevesini başta anayasa olmak üzere ilgili yasal düzenlemeler oluşturmaktadır. Yapbozun oluşmasını sağlayan dış dinamikler; küreselleşme, ekonomik koşullar, neo-liberalizm, yeni kamu yönetimi anlayışı ve yerelleşme, uluslararası aktörler (Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF, OECD, Birleşmiş Milletler) ve ilgili yasal düzenlemeler ve toplumsal gelişmelerdir. İç dinamikler ise; yapısal ve işlevsel sorunlar, kentleşme, nüfus artışı, vatandaşların beklenti ve taleplerinin artması ve çeşitlenmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve kaynak bölüşümü ve performans düşüklüğüdür. Türkiye’de yerel yönetimler yapbozunun oluşturulması sürecinde iç dinamiklerden ziyade dış dinamikler etkili olmuştur (Emini, 2009, s.36-43). Özellikle Avrupa Birliği’ne adaylık süreci yapbozun şekillenmesinde olumlu etkilerde bulunmuştur. Ayrıca, yerel yönetimler yapbozu oluşturulurken çıkarılan yasal düzenlemelerin Türkiye tarafından imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun olup olmadığı da önemli görülmektedir.

Yerel yönetimler yapbozu çerçevesini oluştururken dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler yapbozun yapım süresini etkileyebilir. Ancak doğru oluşturulmuş bir çerçeve var ise yapbozu yeniden yapmaya gerek kalmayacaktır. Sadece parçaların şekli, deseni ya da rengi değişecektir. Şekil 1’de Türkiye’de 2003 sonrası başlayan yerel yönetimler yapbozunun yasal parçalarına yer verilerek yapbozun ortasında bulunduğu gösterilmeye çalışılmıştır.



Şekil 1. Yerel Yönetimler Yapbozunun En Önemli Parçaları

Türkiye’de yerel yönetimler yapbozu oluşturulurken yerel yönetim sisteminin temel özelliklerinin ne olması gerektiğinin doğru belirlenmesi oldukça önemlidir (Polatoğlu, 2000, s.14). Yapılan yasal düzenlemeler ile yapboz parçaları özerklik, yerelleşme, katılımcılık, demokratiklik, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri ve yönetim anlayışı doğrultusunda yeni şekil, renk ya da desene kavuşmaktadır. Kısacası yapboz parçalarının şekillenmesinde Yeni Kamu Yönetimi ilkeleri başat rol olmaktadır. Yıllar itibariyle yerel yönetimler yapbozunu oluşturan yasal düzenlemelerin getirdiği yenilikler ayrıntılı olarak ele alınmalıdır.<sup>2</sup>

Reform niteliğindeki bu yasal düzenlemeler incelendiğinde, kamu politikası karar verme modellerinden karma karar verme modeli çerçevesinde adımlar atıldığı söylenebilir. Bu modelde; rasyonel ve artırıcı karar verme modellerinin bazı unsurları birleştirilmekte ve çok fazla ayrıntıya girilmeden en uygun bir dizi alternatif bulunarak genel bir bakış açısı oluşturulmaktadır (Etzioni, 1967, s.388-389). Bu model etkin ve verimli kararlar alınması açısından işlevsel olup hem önemsiz ayrıntılara girilmekte hem de araçlar ve alternatifler ihmal edilmemektedir. Böylece, alınması gereken kararlar daha sağlıklı alınabilmektedir (Kulaç, 2016, s.37).

<sup>2</sup> Bu çalışmada kabul edilerek yürürlüğe giren yasal düzenlemelere yer verilmiştir. 2004-2007 yılları arasında ‘de yerel yönetimlere ilişkin yapılan bazı yasal düzenlemeler dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilmiştir.

Şekil 2’de yerel yönetimlere ilişkin nasıl değişiklik yapıldığına ayrıntılı yer verilerek yerel yönetimler yapbozunda öne çıkan hususlar vurgulanmıştır.



Şekil 2. Yerel Yönetimler Yapbozunun Etkileri

Yerel yönetimler ile ilgili reform çalışmaları yapılırken “kısmi-geçici düzenlemeler, aşamalı değişim, kapsamlı ve köklü düzenlemeler ve süreklilik taşıyan reformlar” şeklinde dört farklı yaklaşım ortaya çıkmaktadır (Yılmaz, 2001, s.9). Reform çalışmalarının başarılı olmasında içinde bulunulan siyasal ve sosyal şartlara en uygun reform yaklaşımının seçilmesi önemli faktörlerden biridir (Özer, 2013, s.103). Türkiye’de 2003 sonrası başlayan bu süreçte kapsamlı ve köklü düzenlemeler yapıldığı bu nedenle de bu yaklaşım doğrultusunda “geniş ve kapsamlı bir değerlendirmeye dayanan temel ilke ve standartları içeren bir çerçeve” oluşturulmasının önemli olduğu görülmektedir (Yılmaz, 2001, s.10).

Yerel yönetimler yapbozu çerçevesinde Türk yerel yönetim sisteminin; idari ve mali açıdan özerk, yerinden yönetim esasına göre belirlenen yetki, görev ve sorumluluklara sahip, merkezi yönetimin ortağı olan, kendi karar organı olan, kendi bütçesini yapabilen, kaynaklarını ekonomik ve verimli kullanan, diğer paydaşlar ile işbirliği yapan, çağdaş hizmet uygulamalarını kullanan, stratejik yönetime önem veren, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik, demokratiklik ve katılımcılığı esas alan şekilde oluşturulmaya çalışıldığı ortaya çıkmaktadır. Burada üzerinde durulması gereken en önemli husus, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin temsilcisi yerine ortağı şeklinde görülmesi neticesinde merkezin yönetmesinden yerelin yönetmesi anlayışına doğru geçilmesidir. Bir diğer husus ise, özel sektör tarafından uygulanan ve başarılı olan ilkelerin yerel yönetimlere aktarılmaya çalışılmasıdır.

Bu yasal düzenlemeler çıkarıldıktan sonra bazı maddelerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ve bazı yasal düzenlemelerin teoride ve kurguda düşünülen şekli ile uygulanması arasında ciddi farklılıklar olması yerel yönetimler yapbozunu olumsuz etkilemiştir (Özer, 2013, s.98-99). Tüm bu olumsuzluklara rağmen bu süreçte yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik hızlı, birbirini tamamlayan, istikrarlı adımlar atıldığı söylenebilir. Ancak kısa bir süre sonra 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile atılan bu adımlarda değişiklik yapılması yerel yönetimler yapbozunun yeniden tartışılmasını sağlamıştır. Özer’in tabiriyle (2013, s.122); “2004 yılında başlayan Türk yerel yönetimlerinde reform sürecinin *reformda reform* anlayışıyla yeni bir sürece” girmiştir. Bunun sebebi, bu düzenlemenin pek çok köklü değişikliği beraberinde getirmesidir. Yerleşme açısından ise bu süreç “bir ileri iki geri” şeklinde tasvir edilmektedir

(Koyuncu ve Sertesene, 2012, s.1). İşte bu çerçevede Türkiye'nin yerel yönetimler politikasının olup olmadığı önem kazanmaktadır. Yalçındağ tarafından 1993 yılında "bitmeyen senfoni" olarak nitelendirilen yerel yönetimler reformu hala tamamlanamamıştır. Bu nedenlerden dolayı yerel yönetimler yapbozunun yeniden şekillenmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

## **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetimler Yapbozuna Etkileri**

Türkiye'de 1970'lerden sonra başkanlık sistemi ekseninde başlayan hükümet sistemi tartışmaları 2017 yılında referandum yoluyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle son bulmuştur. Yeni yönetim sistemi 2018 Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile uygulanmaya başlamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine 9 Temmuz 2018 günü geçilmiş, hemen ardından 10 Temmuz 2018 tarihinde ise 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılarak yeni sistem oluşturulmuştur.

Yeni yönetim sisteminin uygulanmaya başlaması ile birlikte yerel yönetimlere etkilerinin neler olduğu konusu önem kazanmaktadır. Bu çerçevede çalışmanın bundan sonraki kısmı üç başlıkta ele alınarak yerel yönetimler yapbozuna etkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

### ***Yerel Yönetimler Politika Kurulunun Oluşturulması***

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışmak üzere "bilim, teknoloji ve yenilik", "eğitim ve öğretim", "ekonomi", "güvenlik ve dış politika", "hukuk", "kültür ve sanat", "sağlık ve gıda", "sosyal politika" ve "yerel yönetim" alanlarında politika kurulları oluşturulmuştur. Politika kurullarının oluşturulduğu alanlar incelendiğinde sadece yerel yönetim alanı ile bağlantılı bir bakanlık olmadığı ilgi çekmektedir. Yerel Yönetimler Politika Kuruluna, yerel politikaların daha hızlı ve etkin bir şekilde oluşturulması ya da geliştirilmesi sürecinde önemli bir rol verilmiştir.

Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun görev ve yetkileri şunlardır (CBK-1, 31. Madde):

- "Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek,

- *Türkiye'nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak,*
- *Göç ve iskân konularında politika önerileri geliştirmek,*
- *Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek,*
- *Türkiye'nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politika önerileri geliştirmek,*
- *Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmak,*
- *Boğaziçi imar uygulama programları gereği kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak,*
- *Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmek."*

Politika kurulları ortak alanlardaki görev ve faaliyetlerine ilişkin bakanlıklar ile kurum ve kuruluşlarla koordinasyon toplantıları yapabilmeye yetkisine sahiptir. Bu toplantılara Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği politika kurulu başkanvekili ya da bakan başkanlık edecektir. Koordinasyon toplantılarına ilişkin tüm iş ve işlemler ile ilgili sorumluluk politika kurullarına aittir (CBK-1, 32. Madde). Kurulun görev ve yetkileri göz önüne alındığında kentleşme, göç, çevre, orman ve su konularına ağırlık verildiği görülmektedir. Bu doğrultuda kurulun Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Tarım ve Orman Bakanlığı ile ortak pek çok görevi olduğu için koordinasyon içerisinde olacağı ortaya çıkmaktadır. *Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yapmak* görevi çerçevesinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, *Türkiye'nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politika önerileri geliştirmek* görevi çerçevesinde ise, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile koordinasyon içerisinde olacaktır. Politika kurullarının ortak alanlardaki görev ve faaliyetlerine ilişkin bakanlıklar ile koordinasyon içerisinde olması etkin bir şekilde görevlerini yerine getirmesine katkı sağlayacaktır.

Politika kurulları en az üç üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, bu kurulların başkanı olması sıfatıyla hem kurul üyelerini atamakta hem de kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirmektedir (CBK-1, 21. Madde). Yerel Yönetim Politikaları Kurulu bürokrat, siyasetçi, iş insanı ve akademisyenlerden oluşmaktadır. Aşağıdaki tabloda 10 kişiden oluşan Yerel Yönetim Politikaları Kurulu üyeleri hakkında genel bilgilere yer verilmiştir.

**Tablo 1. Yerel Yönetim Politikaları Kurulu Üyeleri Hakkında Genel Bilgiler**

<b>Kurul Üyeleri</b>	<b>Yapmış ve Yapmakta Olduğu Görevler</b>	<b>Eğitim Düzeyi/Alanı</b>
Asım Aykan	Trabzon Belediye Başkanlığı, Milletvekilliği ve Jeoloji Mühendisi.	<b>Lisans:</b> Karadeniz Teknik Üniversitesi, Yer Bilimleri Fakültesi, Jeoloji Bölümü
Hayrettin Güngör	Kahramanmaraş Büyükşehir Belediye Başkanı, Türkiye Belediyeler Birliği Genel Sekreteri, Mali Müşavirlik ve İçişleri Bakanlığı Kontrolörler Başkanlığı.	<b>Lisans:</b> Anadolu Üniversitesi, İİBF, İşletme <b>Yüksek Lisans:</b> TODAİE, Kamu Yönetimi
Dr.Hayri Baraçlı	Akademisyen, İETT Genel Müdürlüğü, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterliği ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Yönetim Kurulu Üyeliği	<b>Lisans:</b> Yıldız Teknik Üniversitesi, Endüstri Mühendisliği <b>Yüksek Lisans- Doktora:</b> Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü
Prof. Dr. Lütfi Akça	Akademisyen, Çevre ve Orman Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Çevre ve Orman (Orman ve Su) Bakanlığı Müsteşarı.	<b>Lisans:</b> İstanbul Teknik Üniversitesi (İTÜ), İnşaat Mühendisliği <b>Yüksek Lisans-Doktora:</b> İstanbul Teknik Üniversitesi, Çevre Mühendisliği
Dr.Mehmet Karabay	Tavas İlçe Belediye Başkanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Bakan Yardımcılığı, TOBB Daire Başkanlığı ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Daire Başkanlığı.	<b>Lisans:</b> Ortadoğu Teknik Üniversitesi, İnşaat Mühendisliği <b>Doktora:</b> İstanbul Teknik Üniversitesi.
Oktay Saral	Ak Parti Yerel Yönetimlerden Sorumlu Başkan Yardımcılığı, Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanlığı, Of İlçe Belediye Başkanlığı, Milletvekilliği, İnşaat Mühendisliği.	<b>Lisans:</b> Osmangazi Üniversitesi, İnşaat Mühendisliği
Refik Tuzcuoğlu	Meram Belediye Başkanı, AK Parti Genel Merkez Yerel Yönetimler Koordinatörlüğü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, İLBANK Yönetim Kurulu Başkan Vekilliği ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Başkan Danışmanlığı.	<b>Lisans:</b> İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Şükrü Karatepe	Akademisyen, Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanı, Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve Hak-İş ve Müsiad Danışmanlığı.	<b>Lisans:</b> Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi <b>Yüksek Lisans - Doktora:</b> Ege Üniversitesi, Kamu Yönetimi.
Prof. Dr. Tarkan Oktay	Akademisyen	<b>Lisans:</b> İstanbul Üniversitesi, Kamu Yönetimi <b>Yüksek Lisans - Doktora:</b> Marmara Üniversitesi, Kamu Yönetimi.
Tuna Koç	Nizam-ı Alem Ocakları Genel Başkanlığı, Solaray Enerji A.Ş. şirketinde Ortak, Yönetim Kurulu Üyeliği ve Serbest Mühendislik ve Müteahhitlik.	<b>Lisans:</b> Dokuz Eylül Üniversitesi, İnşaat Mühendisliği. <b>Yüksek Lisans:</b> Dumlupınar Üniversitesi, İnşaat Mühendisliği.

Yerel Yönetimler Politikalar Kurulu ile bağlantılı bir bakanlık bulunmasa da, İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün adı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiş ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmıştır. Ancak İçişleri Bakanlığı'nın vesayet yetkisi devam etmektedir.

Özaslan ve Alıcı (2015, s.364) tarafından; "var olan sorunların çözümü, mahalli müşterek nitelikli hizmetleri daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunmaları ve merkezle olan illiyet bağı açısından bir çok Bakanlığın denetimi altında olmamaları için çağımızın gereklerine uygun bir şekilde tesis edilecek olan ve idari-mali özerklik, yerel demokrasi, şeffaflık, katılım gibi evrensel değerleri vizyon ve misyonunda eritebilmiş, sınırlı bir vesayet yetkisi ile donatılmış bir Yerel Yönetim Bakanlığı'na" ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır. Bu ihtiyacı Yerel Yönetimler Politika Kurulu karşılayabilir mi? Kurul yerel yönetimlerin merkezi yönetim çağdaş ve katılımcı yerel yönetimler oluşturulabilmesi sürecine katkısının ne olacağını zaman içerisinde daha net görebileceğiz.

Reform çalışmalarında başarısız olunmasının nedenlerinden biri reformun ilgililer tarafından iyice anlaşılmamış ve benimsenmemiş olmasıdır (Sürgit, 1980, s.66). Yerel Yönetimler Politika Kurulu'nun bu hususa ilişkin adımların gerçekleştirmesinde rol alması (Şekil 4), karar alma süreçlerine diğer aktörlerin katılımını ve katkısını sağlayacağı için bu sorunun yaşanmasını engelleyebilir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişme seyri incelendiğinde; yerel yönetimlere ilişkin sorunlu alanların açıkça görüldüğü ancak yerel yönetimler politikasının oluşturulmasında, geliştirilmesinde ve uygulanmasında sorunlar olduğunu göstermektedir. Yerel Yönetimler Politika Kurulu bu sorunları gidermede önemli bir aktör olabilir. Böylece yerel yönetimler merkezde güçlü bir şekilde temsil edilmiş olacaktır.

### **5393 Sayılı Belediye Kanununda Yapılan Değişiklikler**

*Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5393 sayılı Belediye Kanununda bazı değişiklikler yapılmıştır. 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilen Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri neticesinde Cumhurbaşkanının*



göreve başladığı 9 Temmuz 2018 tarihinde ise yapılan değişiklikler yürürlüğe girmiştir. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 200. maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanununun 4., 11., 12., 68., 73. ve 75. Maddelerine ilişkin değişiklikler yer almaktadır.

Belediyenin kuruluşu ile ilgili 4. Maddede yer alan: “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 bildirim 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.” bendindeki Danıştay’ın görüşü alınarak müşterek kararname ibaresi *Cumhurbaşkanı kararı* şeklinde değiştirilmiştir. Aynı maddedeki yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde önceden *İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle* belediye kurulabilirken şu anda *Cumhurbaşkanı kararı ile* yapılabilir.

Tüzel kişiliğin sona erdirilmesi ile ilgili 11. Maddede; ilk olarak nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği *Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname* ile kaldırılarak bu belediyeye katılırken, artık *Cumhurbaşkanı kararı* ile yapılabilir. İkinci olarak, nüfusu 2.000’in altına düşen belediyeler *İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle* köye dönüştürülür yerine *Cumhurbaşkanı kararı* ile köye dönüştürülür şeklinde düzenlenmiştir.

Kararların uygulanması ve nüfus ile ilgili 12. Maddede; Birleşme, katılma veya tüzel kişiliğin kaldırılması sonucu tüzel kişiliği ilk mahallî idare seçimlerine kadar devam edecek olan belediye ve köylerde, birleşme ve katılma işleminin gerçekleşmesi veya *müşterek kararnamenin* ibaresi *Cumhurbaşkanı kararının* şeklinde değiştirilerek yayımlandığı tarihten itibaren yeni nazım ve uygulama planı yapılmaz olarak ifade edilmiştir.

Borçlanma ile ilgili 68. Maddenin f bendinde yer alan: “Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında *Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca* kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki

miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz.” bendindeki Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca” ibaresi *Cumhurbaşkanınca* olarak değiştirilmiştir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ile ilgili 73. Maddesi “... Kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve *Cumhurbaşkanınca* bu yönde karar alınması şarttır.” şeklinde değiştirilmiştir. Bu bentte yer alan *Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca* ibaresi yerine *Cumhurbaşkanınca* kullanılmıştır.

Diğer kuruluşlarla ilişkiler ile ilgili 75. Maddenin c fıkrası: “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir.” şeklinde değiştirilmiştir. Bu bentte yer alan *Bakanlar Kurulunca* ibaresi yerine *Cumhurbaşkanınca* kullanılmıştır.

Kanunun 4., 11. ve 12. Maddelerinde yapılan değişikliklerin nedeni Başbakanlık kurumunun kapatılmasıdır. Çünkü müşterek kararname uygulamada ilgili bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak gerçekleştirilir. Diğer maddelerdeki (68., 73. ve 75.) *Bakanlar Kurulunca*, *Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca*, *Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca* ibareleri ise *Cumhurbaşkanınca* şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişikliklerin nedeni ise güçlü yürütme anlayışıdır.

### ***Yerel Yönetimler Alanında Gerçekleştirilen Diğer Değişiklikler***

Yeni yönetim sistemi ile birlikte yerel yönetimlere ilişkin önemli değişikliklerden biri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulmasıdır. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri şunlardır (CBK-1, 31. Madde):

- “Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,
- Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,

- *Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,*
- *Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek,*
- *Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,*
- *Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.”*

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün adı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiş ancak müdürlüğün görev ve yetkileri sayılırken hala mahalli idareler ifadesinin kullanıldığı görülmektedir. Bu durum önemli bir eksiklik olarak ortaya çıkmaktadır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 254. Maddesinde İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri arasında yerel yönetimlerin denetlenmesi ile ilgili bir husus yer almamaktadır. Ancak Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın yer aldığı 260. Maddenin c fıkrasında: “Mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak” görevleri arasında yer almaktadır. Ayrıca, Kararnamenin 256. Maddesinde İçişleri Bakanlığının hizmet birimleri arasında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yer almamaktadır. Bu konudaki karmaşıklığın giderilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Yeni sistem sonrası Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nun yerel yönetimlere ilişkin teknik konularda yetkili makam iken, vesayet yetkisinin kullanımında İçişleri Bakanlığının görev ve yetkilerinin devam etmesi (Turan, 2018, s. 77) üzerinde durulması gereken bir husustur. Bu durum ile ilgili olarak karmaşaya neden olabileceği ve yeni sisteminin mantığı ile uyum sağlamadığı söylenebilir. Ayrıca, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'ne verilen görev ve yetkiler göz önüne alındığında, sadece bu kapsamda yürütülecek iş ve işlemler için bir Genel Müdürlük kurulmasının çok gerekli olmadığı görülmektedir (Memiş, 2018). 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97. Maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görevleri sayılmaktadır. İlgili maddede: “Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek” fıkrası yer almaktadır.

Yeni yönetim sistemi ile birlikte yerel yönetimleri ilgilendiren en önemli değişikliklerden biri de Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın (YİKOB) kurulmasıdır. Yerelde yeni bir merkezi yönetim birimi olan YİKOB'lar büyükşehir olan illerde; "kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli" olarak kurulmuştur (CBK-1, 273. Madde).

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığının hizmet birimlerine de yerel yönetimlere ilişkin bazı görevler verilmiştir. Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkilerinin yer aldığı 102. Maddenin 3 fıkrasında: "Belediyelerin mücavir alanları ile köylerin yerleşik alanlarının sınırlarının tespitine ilişkin usul ve esasları belirlemek ve tespit edilen sınırları onaylamak." bulunmaktadır. Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkilerinin yer aldığı 106. Maddenin a fıkrasında: "Mahallî idarelerin altyapı sistemleri ile ilgili genel planlama, programlama, fizibilite, projelendirme, işletme, finansman ihtiyacı ve yatırım önceliklerine; teknik altyapı tesislerinin mekânsal strateji planları ile çevre düzeni ve imar planlarına uygun olarak planlanmasına, projelendirilmesine ve yapılmasına ilişkin usul ve esaslar ile bu konulardaki her türlü etüt, proje, yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine ilişkin usul ve esasları belirlemek", b fıkrasında: "Teknik altyapı tesisleri ve altyapı birlikleri kurulması konusunda mahallî idareler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, rehberlikte bulunmak ve teknik altyapı tesislerine ilişkin envanteri tutmak" ve e fıkrasında "5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi kapsamındaki uygulamalara ilişkin dönüşüm alanı ilanı ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek" ifadeleri bulunmaktadır. Bu örnek düzenlemelerden hareketle ilgili bakanlığa bağlı hizmet birimleri vasıtasıyla yerel yönetimlere gerekli teknik desteğin sağlanmaya çalışıldığı söylenebilir.

## Sonuç Yerine: Türkiye’de Yerel Yönetimler Yapbozu Biter Mi? Tartışma ve Öneriler

Türkiye’deki yerel yönetimler yapbozunu; “başlayan ve biten bir süreç olarak değil, sürekli devam eden, oluşturduğu dinamik ortamda eksikliklerini gören ve bunları gidermek için yasal, yönetsel, sürekli çözüm üreten ve bunu da uygulamaya aktaran bir süreç” şeklinde görmek gerekmektedir (Özer, 2013, s.105). Yerel yönetimler yapbozu, “bir defa hazırlanacak bir araştırma neticesinde yıllarca devam ettirilebilecek statik bir durum değildir. Bu nedenle yerel yönetimlerin geliştirilmesi belirli bir sürede yapıpı sona eren tek bir çaba biçiminde anlaşılmamalı, bunun sabır ve özenle yürütülmesi gereken bir görev olduğu kabul edilmeli ve geliştirme çabaları bir programa bağlanmalıdır” (Ar, 1983, s.87). Burada en önemli kamu politikası kaynaklarından biri olan zamana değinilmesi gereklidir. Tüm kamu politikaları için bu kaynağa olan ihtiyaç tartışılmaz. Yerel yönetimler yapbozunun da doğru oluşturulabilmesi için zamana ihtiyaç bulunmaktadır (Knoepfel vd., 2007, s.78).

Yerel yönetimler yapbozu oluşturma, makro düzeyde bir kamu politikası uygulanmasını ifade etmektedir. Bundan dolayı çeşitli stratejiler, kararlar, plan ve programlar kapsadığı için yani makro bir politika olduğundan dolayı yapbozun oluşturulması zaman alacak ve kolay olmayacaktır. Dinçer ve Yılmaz’ın (2003, s.124) hazırladığı çalışmada da yerel yönetimler yapbozunun tek seferde başarılmasının zor olduğu, bu nedenle de uzun süre gündemde kalabileceği ve uzun vadeli bir çaba gerektirdiği belirtilmiştir. Değişim devam ettikçe ve dünya ölçeğinde rekabet ile halkın sürekli değişen ve artan talepleri oldukça yeniden yapılanma sürecinin devam etmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Reform süreci sürekli bir değişimi gerektiriyorsa bu nasıl bir yapboz olabilir diye düşünülebilir. Ancak burada önemli olan yerel yönetimlerin politika, rol ve ilkelerinin doğru belirlenmesidir. Dünyada ve Türkiye’de kaçınılmaz olarak yaşanacak değişim ve dönüşüm her alanı etkilediği gibi yerel yönetimleri de etkilemeye devam edecektir.

Bu ifadeler doğrultusunda *Yerel yönetimler yapbozu biter mi?* sorusunun cevabı ortaya çıkmaktadır. Ancak yerel yönetim politikası doğru kurgulansa yaşanan gelişmelere paralel olarak yapılacak düzenlemelerle sistemin işleyişi bozulmadan sorunlar çözülebilir. Bu nedenle Türkiye’nin bir

yerel yönetimler politikası olması oldukça önemlidir. Oluşturulan politika çerçevesinde yapbozun doğru parçalarını bulmak daha kolay olacaktır.

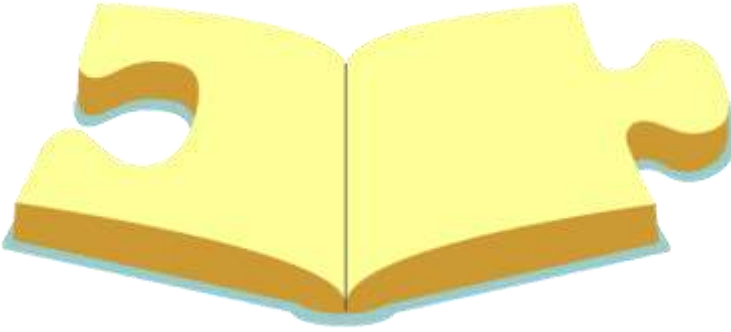
Tutum (1971, s.42) tarafından reform yapılırken dikkat edilmesi gereken hususlar şu şekilde belirtilmiştir:

- Reform, ülkenin sosyal, ekonomik ve politik düzenine, yapısına, geleneklerine ve anlayışına uygun olarak yapılmalıdır.
- Reform aşamalı, dikkatli ve kararlı bir şekilde gerçekleştirilmelidir.
- Reform önceden planlanmalı; reformun stratejisi, aşamaları ve öncelikleri tespit edilmelidir.
- Reformun uygulanması için gerekli nitelikli teknik kuruluşlar yapılandırılmalı ve örgütlenmelidir.
- Reform ile ilgili araştırma, inceleme ve uygulama gerçekleştirecek, kamu yönetimi alanında uzmanlaşmış personel yetiştirilmelidir.
- Reformun temelini oluşturan personel sorunlarına öncelik verilmelidir.
- Kamu personelinin ve halkın reformu kabulünü kolaylaştırıcı psikolojik ortam yaratılmalıdır.
- Reformun yaratabileceği olumsuz etkilere hazırlıklı olunması gereklidir.

Görüldüğü üzere reform süreci sürekli bir çaba gerektirmekte ve belirli aşamaları içermektedir. Reformun bilimsel bir araştırmaya dayanılarak yapılması, bu süreçte önerilerin uygulanması ve uygulamanın takip edilerek değişen şartlara uygun değişikliklerin yapılması reformun başarısı için önkoşuldur (Karaer, 1987, s.45). Ayrıca, kamu politikası oluşturma sürecinde olduğu gibi reform sürecinde de siyasi destek, güç, yasal düzenlemeler, personel, örgütlenme, mali kaynak, bilgi, fikir birliği, zaman ve altyapı gibi kaynakların olması önemlidir (Knoepfel, 2018, s.103-248).

Türkiye’de yapılmaya çalışılan yerel yönetimler yapbozunda uygulamalarda eksikliklerin görülmesiyle yapbozun yeniden yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle yapbozun yapım sürecinin kesintisiz ve bitmeyen bir süreç olarak görülmesi ve aksayan yönlerin giderilmesi için acil önlemlerin alınması gerekmektedir (Özer, 2013, s.106). Yerel yönetimler reformunun sıklıkla bitmeyen senfoni olarak nitelendirilmesi ya da mehter yürüyüşüne benzetilmesi konu üzerinde aceleci davranılmaması, yerel yönetimler politikasına ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Uygulamada daha az sorunla karşılaşılabilmesi için yerel yönetimler yapbozu

rehberi oluşturulabilir (Şekil 3). Böyle bir rehberin oluşturulması reform çalışmalarının başarısız olma nedenlerini (siyasi irade eksikliği, reform stratejisinden yoksunluk, model eksikliği ve uygulama ve izleme eksikliği)<sup>3</sup> ortadan kaldırabilir. Şekil 3 özellikle boş bırakılarak yerel yönetimler yapbozu rehberinin oluşturulmasının önemi vurgulanmak istenmiştir.



Şekil 3. Yerel Yönetimler Yapbozu Politika Rehberinin Oluşturulması

Peki, Yerel Yönetimler Yapbozu Politika Rehberi nasıl oluşturulmalıdır? Diğer bir ifade ile Şekil 3’de neler yer almalıdır? Şekil 4’te yerel yönetimlere ilişkin yeni bir yasal düzenleme ya da değişiklik yapılırken nelere dikkat edilmesi gerektiğine ilişkin adımlara yer verilerek bu soruya cevap verilmeye çalışılmıştır.<sup>4</sup>

Türkiye gibi farklı dinamiklere sahip olan ülkelerde her şeyi bir kerede yapmaya çalışmak yeni yapısal ve işlevsel problemler yaratabilir. Bu nedenle köklü değişiklikler yapmak yerine (Uluğ, 2004, s.27) yukarıda belirtilen hususlara uygun şekilde adımlar atılması daha başarılı sonuçlar ortaya çıkarabilir. Türkiye’de yerel yönetimler yapbozu oluşturulurken nelere dikkat edilmesi gerektiğinden ziyade yerel yönetim sisteminin özellikleri üzerinde durulmaktadır. Tabii ki bu çok önemli bir husustur. Ancak bu özelliklerin hayata geçirilebilmesi için politika rehberi oluşturulması gereklidir.

<sup>3</sup> Ayrıntılı bilgi için bakınız Tutum, 2012, s. 485-487

<sup>4</sup> Şekil 4’te yer alan 4. Adım; Russell L Ackoff, *Differences that Make a Difference: An Annotated Glossary of Distinctions Important in Management*, Triarchy Press, 2010, s. 105-106’den yararlanılarak yazılmıştır.

1. • *Yerel yönetimler yapbozu bütüncül bir anlayış ile şekillendirilmelidir.* Reform süreci sistem yaklaşımı çerçevesinde ele alınmalıdır.
2. • *Yapboz parçaları her zaman merkezi yönetim tarafından değiştirilmemelidir.* Yerel yönetimlerden, sivil toplum kuruluşlarından ve vatandaşlardan gelen talep ve beklentiler de dikkate alınmalıdır.
3. • *Yerel yönetimler yapbozunun oluşturulması sürecinde dış dinamikler kadar iç dinamikler de etkili olmalıdır.* Türkiye’de genellikle dış dinamikler etkili olduğu için bu hususa dikkat edilmesi gereklidir.
4. • *Yapboz parçalarında değişim her zaman reaktif ve inaktif olmamalı, proaktif ve proaktif de olmalıdır.* Değişimin başarılı olabilmesi için reaktif - geçmiş odaklı ve inaktif - şimdiye yönelik planlama yerine proaktif - geleceği tahmin eden ve proaktif - geleceği tasarlayan planlama yaklaşımı tercih edilmelidir.
5. • *Yapboz parçalarında değişiklik yapılması için her zaman sorunların ortaya çıkması beklenmemelidir.* Ortaya çıkabilecek muhtemel sorunlar tespit edildiğinde beklenmeden çözüm yolu bulunmalıdır.
6. • *Yapılacak yeni yasal düzenleme ya da değişiklikler hakkında ilgililere görüş sorulmalı ve bilgi verilmelidir.* Böylece durumdaki etkilenecek olan kişiler sürece dâhil olacakları için değişimin nedeni, etkileri ve sonuçlarını önceden tahmin edilebilecektir. Reformun ilgililer tarafından anlaşılması başarı için oldukça önemlidir.
7. • *İdari kapasitenin yeterli olması gerekir.* Yerel yönetimler yapbozunun doğru anlaşılabilmesi ve uygulanabilmesi için önkoşuldur.
8. • *Yerel yönetimler yapbozuna başlamadan önce ön hazırlık çalışmaları yapılmalıdır.* Sorunlar ve ihtiyaçlar önceden tespit edilmeli ve çözüm önerileri geliştirilmelidir. Geniş toplumsal kesimleri ilgilendiren değişiklikler yapılmadan önce düzenleyici etki analizi yapılması, reformun başarısını olumlu yönde etkileyebilir.
9. • *Yerel yönetimler yapbozu yapılmadan önce diğer ülke deneyimleri incelenmelidir.* Reformun başarılı olabilmesi için gerektiğinde politika transferi yapılması önemlidir.
10. • *Yerel yönetimler yapbozu oluşturulurken düşünce kuruluşlarıyla işbirliği yapılabilir.* Her ne kadar bir sivil kamu politikası aktörü olan düşünce kuruluşlarına Türkiye’deki politika yapım sürecinde sıkça başvurulmasa da, yerel yönetimler gibi çok önemli ve nüfusun tamamını etkileyen bir politika sürecinde düşünce kuruluşlarından ve hazırladıkları raporlar ve analizlerden faydalanılması gereklidir.
11. • *Yerel yönetimler yapbozu oluşturulurken uzman desteği alınmalıdır.* Yeni bir yapboz parçası oluşturmak teknik bir süreç olduğu için uzman kişilerin görüşlerine başvurulmalıdır.
12. • *Yerel yönetimler yapbozunda yapılan değişiklikler ile ilgili genelleme yapılamaz.* Aynı yerel yönetim birimleri için farklı uygulamalar getirilebilir. Arasında sayısal yakınlık olmayan büyükşehir belediyeleri için farklı düzenlemeler yapılabilir.
13. • *Yerel yönetimler yapbozunda yapılan değişiklikler gerekli olmalıdır.* Yerel yönetim birimlerinin statülerinde ve sınırlarında değişiklik yapılırken objektif kriterler esas alınmalıdır.
14. • *Yerel yönetimler yapbozu oluşturulurken yerel yönetimlere yeterli mali kaynak sağlanmalıdır.* Yerel yönetim birimlerinin artan görev ve sorumlulukları ile orantılı gelir kaynakları aktarılmalıdır.
15. • *Yerel yönetimler yapbozunda köklü değişikliklerin yapımı aşamalı olarak gerçekleştirilmelidir.* Hızlı bir şekilde yapılan köklü değişiklikler yapısal ve işlevsel sorunlar ortaya çıkarabilir.
16. • *Yerel yönetimler yapbozunda yapılacak değişiklikler yerel yönetim anlayışına ve ilkelerine uygun olarak yapılmalıdır.* Böylece parçalar arasında uyum sağlamak daha kolay olacaktır.
17. • *Yerel yönetimler yapbozu uygulandıkça gözden geçirilmeli ve gerekli güncellemeler yapılmalıdır.* Hem uygulamada hem de yaşanan gelişmeler ve değişimler neticesinde ortaya çıkan eksikliklerin giderilmesi için oldukça önemlidir.
18. • *Yerel yönetimler yapbozunda doğru parçanın oluşturulmasının uzun zaman alabileceği unutulmamalıdır.* Yapbozu kısa bir sürede tamamlanamayacağını bilincinde olunmalı ve değişim uzun süreli bir çalışma olarak görülmelidir.

Şekil 4. Yerel Yönetimler Yapbozu Oluşturulurken Dikkat Edilmesi Gereken Adımlar



Bu 18 adım özelinde yerel yönetimler yapbozunu oluşturan yasal düzenlemeler gerçekleştirilirken hangi adımların dikkate alınıp alınmadığının incelenmesi önemli görülmektedir. 6360 sayılı Kanun açısından değerlendirme yapıldığında, bazı adımların atlandığı söylenebilir. Çok fazla adım atlanması süreci hızlandırabilir ancak sonrasında geri dönüp eksikleri giderme ihtiyacı ortaya çıkaracaktır. Bu da zaman ve para kaybına neden olabilir. Böyle bir politika rehberinin oluşturulması süreci hızlandırarak nelere dikkat edilmesi gerektiği konusunda yol gösterici olabilir. Hangi adımların atıldığı, atılmayan adımların neden atılmadığı ilgililer ve kamuoyu ile paylaşılması oldukça önemlidir. Ayrıca, her ne kadar vatandaşlar kamu politikası sürecinde önemli birer sivil aktör olsalar da, politika yapım sürecine etkileri oldukça sınırlıdır. Fakat vatandaşa en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler ile ilgili politika yapım sürecinde vatandaşlardan daha çok faydalanılması gerekmektedir. Bu doğrultuda “köyler mahalleye dönüşmeden önce vatandaşlara sorulseydi nasıl bir sonuç çıkardı?”, “yerel yönetimler yapbozunda yer alan yasal düzenlemelerin kaç tanesi vatandaşların ya da yerel yönetimlerin talepleri doğrultusunda yapıldı? ve “yerel yönetimler yapbozunda değişiklikler yapılırken mali yeterlilik hususu dikkate alındı mı? gibi pek çok soru akla gelebilir.

Türkiye’de yerel yönetimler yapbozunun yeniden yapılmasına duyulan ihtiyaca yönelik olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bir değişiklik yapılmamıştır. İyileştirme, güçlendirme, yetki devri, hizmet sunumu ve görev tanımı üzerinde değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca, belediyelerde gerçekleştirilen kayımlık uygulaması bitirilmiştir (Turan, 2018, s. 75). Yeni yönetim sisteminin yerel yönetimleri ilgilendiren değişiklikler getirdiği, ancak bunların yerel yönetim sistemini derinden etkilemediği görülmektedir. Turan (2018, s. 75) tarafından bunun nedeni 2003 yılından beri yerel yönetimler alanında süregelen bir reform sürecinin olması şeklinde belirtilmiştir. Nedenlerinden biri olarak bu sayılabilir. Ancak en önemli nedeni köklü değişiklikleri beraberinde getiren yeni yönetim sisteminin öncelikli olarak merkezi yönetimi yeniden yapılandırmasıdır. Burada bir görmezden gelme söz konusu olduğu da söylenemez. Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı Yerel Yönetimler Politika Kurulu oluşturulması yerel yönetimlere önem verildiğini göstermektedir.

Yeni yönetim sistemi ile kamu politikası oluşturma sürecinde hem mevcut aktörlerin rollerinde önemli değişiklikler meydana gelmiş hem de

politika kurulları ve ofisler gibi yeni aktörler ortaya çıkmıştır (Akman, 2019, s.50). Yeni ve en önemli aktörlerden biri olarak karşımıza çıkan politika kurulları; “cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışma, bürokrasiyi engelleme, bakanlıklar ile birlikte çalışma ve politika oluşturma ya da geliştirme sürecine ilgili paydaşların katılımını sağlama avantajına sahip yapılarıdır” (Akman, 2019, s.664). Bu anlamda Yerel Yönetimler Politika Kurulu, yerel yönetimler yapbozunun geliştirilmesinde önemli bir fırsat olarak görülebilir ve Yerel Yönetimler Yapbozu Politika Rehberinde yer alan hususları gerçekleştirmede öncü bir rol alabilir. Böylece yerel yönetimler merkezde daha güçlü temsil edilecektir.

Çalışma neticesinde, yerel yönetimler yapbozunda eksik ve önemli görülen parçalar şu şekilde sıralanabilir:

- 2019 yılı itibariyle Türkiye’de kamu yönetimi bilimi uzmanları tarafından 13. Kamu Yönetimi Sempozyumu ve 16. Kamu Yönetimi Forumu gerçekleştirilmiştir. Bu bilimsel etkinliklerde yerel yönetimler konusu üzerinde sıklıkla durulmakta; farklı disiplinlerden, unvanlardan ve üniversitelerden bilim insanları mevcut durum analizi ve sorun tespiti yaparak çözüm önerilerinde bulunmaktadır. Yerel Yönetimler Politika Kurulu’nun da önerileri doğrultusunda bu bilimsel etkinliklerin ana teması ya da alt teması belirlenebilir. Yine bu etkinlikler içerisinde özel oturumlar düzenlenerek önemli sonuçlar elde edilebilir. Ayrıca, bu etkinlikler daha uluslararası daha getirilerek, özellikle yurtdışından ilgili alanda ön plana çıkmış araştırmacılar davet edilmelidir. Bu sayede yerel yönetimler üzerine olan tartışmaların daha zengin olması sağlanabilir. Akademik etkinliklere ve çalışmalara destek verilmesi, uygulamaya ilişkin eksikliklerin ve sorunların tespit edilmesine dolayısıyla da yerel yönetimler yapbozunun gelişmesine katkı sağlayacağı için oldukça önemlidir.
- 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir olan illerde köylerin kaldırılmasıyla mahalleye dönüşen yerler için ayrı bir yasal düzenleme çıkarılarak; tarım, hayvancılık, kültürel değerlerin korunması, vergi gibi hususlar ile ilgili gerekli adımlar atılmalıdır.
- Her ne kadar 6360 sayılı Kanun ile köy sayısı azalmış olsa da, hala 1924 tarihli Köy Kanununun uygulanıyor olması doğru değildir. Köylere ilişkin yeni bir yasal düzenleme yapılarak görevleri, organları ve işleyişi yeniden düzenlenmelidir.

- Türkiye’de mahalle sayısında büyük bir artış yaşanırken, mahalle muhtarlarının görevlerinin fiili olarak devam etmemesi gerçek bir paradokstur. Mahalle muhtarlığı ile ilgili yeni bir yasal düzenleme yapılarak görevleri, organları ve işleyişi yeniden düzenlenmelidir (Akman, 2018a, s. 530-532).
- Türkiye’nin katılımcı yönetim modeli olarak ifade edilen kent konseylerinin işlevsel hale getirilebilmesi için; kararlarının bağlayıcılığı, bütçe, personel, mekân ve belediye başkanı ile ilişkiler gibi hususlar yeniden düzenlenmelidir (Akman, 2018b, s.761-762).
- YİKOB’ların idari ve mali açıdan güçlendirilmesi ve kamu kurum ve kuruluşlar ile belediyeler arasındaki ilişkilerinin düzenlenmesi gereklidir (Akman ve Kalender, 2018, s.1052-1054).
- Yerel yönetimlerin gelirleri ile ilgili yeniden düzenleme yapılmalıdır. Anayasanın 127. maddesinde belirtildiği gibi bu birimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı verilmelidir. Borçlanma ana gelir kaynağı olmalıdır. Yerel yönetim birimlerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay artırılmalı, yerel vergi ve harçlar sistemi yeniden düzenlenerek yerel yönetimlere öz kaynaklarını artırma olanağı sağlanmalıdır (Yalçındağ, 1991, s.132; Tortop, 1992, s.49; Güler, 2001, s.12; Akman, 2015, s.396-402). Bu çerçevede Belediye Gelirleri Kanunu yeniden düzenlenmelidir. Ayrıca, alternatif hizmet sunma yöntemlerinden daha etkin faydalanılması ve genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payların eşit dağıtımının sağlanması gereklidir.
- Çağdaş yerel yönetim anlayışı gereği yerel yönetim birimlerine geniş yetkiler ve görevler verilirken bu yetkilerin kamu yararı dışında kötüye kullanımını önleyecek tedbirler alınması oldukça önemlidir. Bu açıdan vatandaş denetimi ve hukuka uygunluk denetimi mekanizmaları yeniden düzenlenmelidir (Yalçındağ, 1993, s.53). Ayrıca, mali denetim sistemi kapsam ve nitelik açısından yeterli hale getirilmelidir (Şahin İpek, 2018, s.61).
- Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı oluşturularak yerel yönetimlerin denetimi daha etkin yapılabilir (Yalçındağ, 1993, s.58; Kocaoğlu ve Akman, 2015, s.451). Bu nedenle öncelikle Kamu Denetçiliği Kurumunun daha etkin hale getirilmesi için 6328 sayılı Kanunda değişiklikler

yapılması gereklidir. Daha sonra ise, Türkiye'ye özgü bir yerel Yönetimler Ombudsmanlığı modeli kurgulanmalıdır (Kocaoğlu ve Akman, 2015, s.451).

- Yerel yöneticilerin sorumluluğu sadece kurallara ve süreçlere uygun davranmakla sınırlanmamalı, yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumlu olmalıdırlar (Çetin, 2009, s.257).
- Yerel yönetimlerin etkin yönetimi ve işleyişi açısından stratejik plan hazırlamaları ve uygulamaları önemlidir. Bu sürecin daha etkin ve katılımcı bir anlayışla işleyebilmesi için gerekli tedbirler alınmalıdır (Akman ve Özaslan, 2018, s.85-88).
- Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin yerelde merkezileşmeye neden olması demokratik ilkelerle çelişmektedir. Bu nedenle yetki, görev ve sorumluluk bölüşümleri yeniden gözden geçirilmelidir.
- Bazı büyükşehirler ile ilgili özel bir düzenleme yapılarak kentin daha etkin ve sağlıklı yönetimi sağlanabilir.
- Yerel yönetim birimlerinin uluslararası kuruluşlara üyelikleri ve kardeş şehir uygulamaları bu birimlerin gelişmesine; görev ve sorumluluklarını daha etkin gerçekleştirmesine, işbirliği kurmasına ve bilgi ve tecrübe paylaşımı yapabilmesine katkı sağlamaktadır (Akman, 2017, s.486; Akman, 2016, s.1069; Akman ve Akman, 2017, s.252). Bu ilişkilerin etkin olmasını sağlayıcı ve yerel yönetimleri teşvik edici düzenlemeler yapılabilir.

Bu çalışmada, bir yapboz yapmanın uzun zaman alabileceği, bu nedenle de yapboz yaparken sabırlı olunması ve hemen olsun bitsin şeklinde düşünmemek gerektiği vurgulanmıştır. Yeni yönetim sisteminin etkilerinin neler olacağı 31 Mart 2019 yerel seçimleri sonrasında daha iyi görülerek, yapbozdaki eksik parçaların giderilmesi oldukça önemlidir. Bu nedenle öncelikle yerel yönetimler politika rehberinin oluşturulması ve bu rehberine uygun olarak yerel yönetimler yapbozunun yeniden şekillendirilmesi önemli görülmektedir.

**EXTENDED ABSTRACT**

**Puzzle of Local Governments Under the  
Presidential System: Developments and  
Suggestions**

\*

Çiğdem Akman  
*Süleyman Demirel University*

Local government reform aimed to be accomplished across Turkey could be regarded as a puzzle which may take quite deal of time to finish. Accordingly, it requires patience and it is necessary to avoid rushing for conclusive result. From this angle, it is required to be abstained from fait accompli status with the local government reform, to reconsider periodically, to determine practical problems encountered, and to complete deficit but indispensable steps.

It may also be seem to illustrate the local governments reform by puzzle because a puzzle would not affect others adversely when it is left mistaken, incomplete, or idle. However, this could not be matter for local governments, the closest governance division to citizens. Therefore, while the puzzle concept refers placing pieces of a previously determined picture back together, the local governments reform refers restructuring current picture in order to ensure citizens could have access more efficient public service based on technologic, economic, political and social reasons. At this point, the objective is to utilize from unique expression to strengthen the message and to draw attention of readers.

Change and transformation accompanied to the globalization has largely influenced public administration understanding after 1980s and repositioned the government concept as “organizer” instead of “doer” or as “steering body” instead of “laboring”. As a result of change in such government understanding, numbers of developments have been occurred in the central and local government relationships in the favor of local governments. Especially from the point of Turkey after 2003, legal regulations issued in this process called “-local governments reform” have strengthened local governments against central government. As a result of these developments, Turkish local government departments have transformed into more independent in terms

of administrative and financial aspects with influent parliaments as well as public legal entity.

As the process initiated with legislative step under title of “Public Financial Management and Auditing Law” with 5018<sup>th</sup> serial number and with 2003 date, taken to strengthen public financial management has continued with Metropolitan Municipality Law with 5216<sup>th</sup> serial number in 2004, “Municipality Law” with 5393<sup>rd</sup> serial number in 2005, “Special Provincial Administration Law” with 5302<sup>nd</sup> serial number and “Local Administration Unions Law” with 5355<sup>th</sup> serial number for local government divisions. The law with 6360<sup>th</sup> serial number enacted in 2012 introduced significant changes for local government divisions which bring fundamental changes based on a single legal regulation after a brief period of time. Such significant impact relocated pieces in local governments puzzle while dismissed some parts out of the puzzle and recruited the new ones.

The new Presidential Government System has not introduced any change for the need for rebuilding of local governments puzzle in Turkey. It is possible to state that the new government system includes changes concerning local governments but they are not primary changes to the local government system.

In Turkey, characteristics of local government system are emphasized instead of issues to be paid attention during building local governments puzzle. Of course, this is substantial issue. But commission these characteristics requires making a policy guide. From the point of the law with 6360<sup>th</sup> serial number, it could be said that some steps have been skipped. Skipping multiple steps could be seemed as acceleration in the whole process but then it would necessitate going backward to fulfill some deficiencies, which could result in waste of time and resources. Formation of this policy guide could accelerate the process by showing primary points. It is significantly important to determine steps taken or avoided as well as corresponding reasons and to share them with concerned parties, legal bodies and public opinion. Moreover, although citizens are civil actors in public policy process, their influence on policy making process are rather limited. However, citizens are required to be included in policy making process about local governments since these bodies are closer to citizens.

Describing the local governments reform with unfinished symphony frequently, or emphasizing its resemblance with janissary march, avoiding to reach immediate conclusion on the issue suggest that there is certain need for

a policy on local governments. In order to eliminate problems in the practical phase, a guide on local governments puzzle could be prepared (Figure 3). Preparing such guide would extinguish the reasons causing reform efforts to fail. In the present study within the case of 18-step (Figure 4), it was oriented on investigation of steps taken into consideration or disregarded along the legislation process for pieces of the local governments puzzle.

It was concluded that building a puzzle would take long time and accordingly there is need for patience and perseverance instead of sloppy resolutions. From this point of view, existence of missing parts in the local governments puzzle in Turkey could be regarded as regular circumstance. Furthermore, it may not be easy to place a puzzle part into the right spot at the first trial. While necessary steps are taken about the local governments, sometime mistaken parts are placed or some could be overlooked which may necessitate new legal regulations or amendment on the current legislations. The consequences of the new Presidential Administrations would be observed more clearly after the local elections held on March 31<sup>st</sup>, 2019. Accordingly, it is substantially important to eliminate mistaken parts in the puzzle. However, local governments policy guide is required to be prepared at the first place and local governments puzzle is required to be reshaped with respect to this guide and the new presidential system.

### Kaynakça / References

- Ackoff, R. L. (2010). *Differences that make a difference: An annotated glossary of distinctions important in management*. Devon: Triarchy Press.F
- Akman, Ç. (2015). *Türkiye’de mali yerleşme: Büyükşehir belediyeleri üzerinden teorik, yasal ve algı ölçümüne dayalı bir inceleme*. Basılmamış Doktora Tezi.Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Akman, Ç. (2016). Evaluating the current situation via town twinning practices in Turkey. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, CİEP Özel Sayısı, 1055-1071.
- Akman, Ç. (2017). Türkiye’de yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlara üyelikleri üzerine bir değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(2), 485-510.
- Akman, Ç. ve Akman E. (2017). Türkiye’de kardeş şehir uygulamalarının dört büyükşehir belediyesi üzerinden nitel bir analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(27), 228-254.

- Akman, Ç. (2018a). Mahalle yönetimi ile ilgili yeni bir yasal düzenleme gerekli mi?: Isparta ili özelinde bir araştırma. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 10(19), 516-534.
- Akman, Ç. (2018b). Kent konseylerini yeniden düşünmek: Kent konseyleri birliği'ne üye olan kent konseyleri üzerinden bir değerlendirme". *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(3), 740-764.
- Akman, Ç. ve Kalender M. (2018). Yerelde yeni bir merkezi yönetim birimi: Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(4), 1025-1056.
- Akman, Ç. ve Özasan A. (2018). Türkiye'de stratejik planlama: Büyükşehir belediyelerinin stratejik planları ne söylüyor?". *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 6(14), 55-90.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika kurulları: Sosyal politikalar kurulu üzerinden bir değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), 659-676.
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikası aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 35-54.
- Ar, A. F. (1983). Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri'nde yapılan bazı idari reform çalışmaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(3), 65-88.
- Başsoy, A. (1997). Uygulanmakta olan yöntemlerle yerel yönetimler reformu yapılamaz. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6(4), 3-11.
- Çetin, S. (2009). Yerel yönetim birimi olarak Türkiye'de il özel idareleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25, 249-258.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Değişimin yönetimi için yönetimde değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Emini, F. T. (2009). Türkiye'de yerel yönetimler reformunun iç ve dış dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(2), 31-48.
- Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning: A third approach to decision-making". *Public Administration Review*, 27(5), 385-392.
- Güler, B. A. (2001). Yerel yönetimlerde reform sorunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 10(3), 7-12.
- Karaer, T. (1987). Kamu yönetimine yeniden düzenlenme girişimleri ve sonuçları üzerine bir deneme. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(2), 25-46.
- Karaer, T. (1991). Kalkınma planları ve idari reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 43-65.



- Knoepfel, P. C. L., Varone, F. ve Hill, M. (2007). *Public policy analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Knoepfel, P. (2018). *Public policy resources*. Bristol: The Policy Press.
- Kocaoğlu, M. ve Akman, Ç. (2017). Türkiye’de yerel yönetimler ombudsmanlığı gerekli midir?’. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri Bildiri Kitabı*, Editörler: M. Akif Çukurçayır, Hacer Tuğba Eroğlu, Hayriye Sağır ve Mücahit Navruz, Konya, 437-454.
- Koyuncu, E. ve Sertesene, S. (2012). *Yerelleşmede bir ileri iki geri*. TEPAV Politika Notu.
- Kulaç, O. (2016). *Bir kamu politikası çözümlemesi: Türkiye’nin yurtdışı lisansüstü burs politikası*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Memiş, H. (2018). Mahalli idarelerin merkezi idare ile ilişkilerine ilişkin yeni düzenlemeler”. 04 Aralık 2018 tarihinde <https://mevzuat-takip.com.tr/mevzuat/mahalli-idarelerin-merkezi-idare-ile-iliskilerine-iliskin-yeni-duzenlemeler> adresinden erişilmiştir.
- Memişoğlu, D. (2016). *Yeni kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformu*. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Özaslan, R. K. ve Alıcı, O. V. (2015). Türkiye’de yerel yönetim Bakanlığı deneyimi ve günümüzdeki gerekliliğinin sorgulanması. *Turkish Studies International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 10(1), 351-366.
- Özer, M. A. (2013). Yerel yönetimler reformunda reform: 6360 sayılı kanun’un düşündürdükleri. *Yerel Politikalar Dergisi*, 97-126.
- Polatoğlu, A. (2000). Yerel yönetim reformu üzerine düşünceler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(1), 3-24.
- Sürgit, K. (1980). 12 Eylül ve yönetimin yeniden düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 39-77.
- Şahin-İpek, E. (2018). Belediyelerde mali denetimin önemi ve niteliği: Türkiye’deki uygulamalar bakımından bir değerlendirme. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 33, 61-84.
- Şaylan, G. (1973). Üçüncü beş yıllık plan ve idari reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 6(2), 15-28.
- Tortop, N. (1992). Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(3), 32-50.

- Turan, M. (2018). Türkiye'nin yeni yönetim düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.
- Tutum, C. (1971). İdari reformda başlıca yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 32-45.
- Tutum, C. (2012). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman, Ankara: Nobel Yayınları, 2. Basım, 471-488.
- Uluğ, F. (2004). Yönetimde yeniden yapılanma ve kamu yönetimi temel kanunu tasarısı üzerine eleştirel bir bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 1-28.
- Yalçındağ, S. (1993). Bitmeyen senfoni: Yerel yönetimler reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 43-69.
- Yalçındağ, S. (1971). Devlet kesimini yeniden düzenleme çalışmalarının amaçları ve stratejisi üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 24-31.
- Yalçındağ, S. (1991). Türk yerel yönetimlerinde yeniden yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(3), 123-152.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu yönetimi reformu: Genel eğilimler ve ülke deneyimleri*. Ankara: DPT Yayınları.
- 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (Temmuz 10, 2018). *Resmî Gazete*, (Sayı:30474), 04 Aralık 2018 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> adresinden erişilmiştir.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu. (Temmuz 3, 2005). *Resmî Gazete*, (Sayı:25874), 04 Aralık 2018 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/Mevzuat-Metin/1.5.5393.pdf> adresinden erişilmiştir.

### Kaynakça Bilgisi / Citation Information

Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yerel yönetimler yapbozu: Gelişmeler ve öneriler. *OPUS-Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 13(19), 2499-2532. DOI: 10.26466/opus.594624