

## Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri

Yrd. Doç. Dr. Filiz Tufan EMİNİ

Selçuk Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, KONYA

### ÖZET

Kökleri Tanzimat dönemine dayanan yönetsel reform çalışmaları Türkiye’deki siyasal iktidarlar tarafından belirli aralıklarla gündeme getirilmektedir. Reform çalışmalarında dış dinamiklerin zorlayıcılığı ile birlikte iç dinamiklerin de etkisi görülmektedir. Ancak 80’li yıllarla birlikte dünyaya hâkim olan neo-liberal politikalar, küreselleşme, kamu sektöründeki verimlilik krizi ve yerelleşme gereğine yönelik söylemler, kamu yönetiminde yeni yaklaşımları gündeme getirmiştir. Yine bu yıllarda yönetsel reformda AB, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi küresel aktörlerin de ağırlığı artmıştır. Bu aktörler Türkiye’de de son dönem reform çalışmalarının içeriğine, niteliğine ve hızına yön vermiştir. Yerelleşme, özelleştirme ve sivilleştirme söylemleri ile niteliği değişen reform çalışmaları yerel yönetimlerin önemini artırmış, ancak bu gelişmeler yerelin mevcut durumunun yeni gelişmeleri hayata geçirmek açısından yetersiz kaldığı savını da beraberinde getirmiştir. İç dinamikler olarak adlandırılan bu yetersizlik ve sorunlara yönelik reform girişimlerinin büyük ölçüde dış dinamiklerin yarattığı baskı ve zorlamanın yansması olduğu görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel yönetimler, reform, yerelleşme, iç ve dış dinamikler.

**JEL Sınıflaması:** H83, H70, H11

### Local and Foreign Dynamics of Local Management Reform In Turkey

### ABSTRACT

Works on the administrative reformation of which roots relies on Tanzimat Period are occasionally proposed for the agenda by political powers in Turkey. On these works, it is possible to see both internal and external dynamics are effective. But, by the years of 1980s, neo-liberal policies, globalisation, the productivity crisis on the public sector and discourses about the necessity of localization have proposed the new approaches about the public management for the agenda. In the same period, some global actors including EU, OECD, World Bank and IMF have been more important. These actors have influenced on the contents, the quality and the pace of the recent reformation works in Turkey. Localization, privatization and civilisation have changed the quality of the reformation works that increased the importance of local management. Although these factors have showed that the present situation of local is insufficient to realize the new improvements. This insufficiency called as internal dynamics and the reformation attempts to problems are mostly reflections of press and forcing by external dynamics.

**Key Words:** Local managements, reform, localization, local and foreign Dynamics.

**JEL Classification:** H83, H70, H11

### GİRİŞ

Kamu yönetiminin bir sorunla karşılaşmasıyla birlikte gündeme gelen yapısal ve işlevsel dönüşümün literatürdeki adı yönetsel reformdur. Türkiye’de ilk geniş çaplı reform çalışmaları Tanzimat dönemine yapılmış, Cumhuriyet

dönemiyle birlikte söz konusu çalışmalar düzenli aralıklarla yapılmaya başlanmıştır.

Reformun amacı yönetimin işlevlerini daha verimli bir şekilde yapmasının ve çağa ayak uydurmasının sağlanmasıdır. Yönetimin işlevlerinde yetersiz kalması halinde bazı dış ve iç dinamikler reform çabalarını tetikleyici niteliğe bürünerek kamu yöneticilerini harekete geçirmektedir. Son dönem reform hareketlerine yön veren dinamikler, yönetsel sistemde yaşanan aksaklıkların giderilmesini amaçlayan ve sistemden kaynaklanan iç dinamiklerden çok, yerel yönetimleri dünyanın diğer toplumlarının ve kuruluşlarının istek ve beklentilerine göre şekillendirme ve küresel değişim dalgasına uyum sağlama isteğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan dış dinamiklerdir.

Weberyen tarzda örgütlenen Türk Kamu Yönetimi (Kutlu, 2006: 185), merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre çalışmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki denge, merkezin yerel üzerindeki vesayet denetimi ile sağlanmaktadır. Osmanlı’dan miras alınan bu sistem bazı dönemlerde dayandığı bürokratik ve aşırı merkezîyetçi geleneğin de etkisiyle olumsuz yönde değişerek hantallaşmış, kırtasiyecilik, kuralcılık, sorumluluktan kaçma, personel sorunları, yönetim-siyaset ilişkisindeki sapmalar ve hizmet sunum standartlarındaki düşüş ile birlikte değişim sürecini olumlu yöne çevirmek amacıyla yönelik reform çalışmaları gündeme gelmiştir. Bu çalışmaların özellikle 1980’li yıllardan itibaren boyut değiştirdiği ve dış dinamiklerin dayatması ile bir takım reform hareketleri yapıldığı görülmektedir. Bu yıllarda gündeme gelen mali krizi aşmaya yönelik politikalar ve bu çerçevede üstlenilen neo-liberal yaklaşımlar ile küreselleşme süreci; ekonomiden siyasete, kültürden çevre anlayışına kadar her alanda köklü bir dönüşümün başlamasına neden olmuştur. Bu yıllarda dış dinamiklerin baskısı sonucu, etkin hizmet sunulamaması nedeniyle devlet algısının değişmesi gerekliliği tartışılmaya başlanmıştır. Devlet algısının değişmesi ile süregelen reform çalışmalarından çok daha farklı boyutta olduğu gözlenen ve yerelleşme, özelleştirme, kamusal sektörün küçülmesi, sivil toplumun güçlenmesi, yönetişim, kamu yönetiminin özel sektör yöntem ve yaklaşımlarını benimsemesi gibi çözüm yollarını içeren dönüşümlerin yeniden yapılandırma adı ile hayata geçirilmesi politikası benimsenmiştir. Küreselleşme süreci ile desteklenerek tüm dünyayı etkisi altına alan bu çalışmalar, yani dış dinamikler, merkezin görev alanının daraltılması, yerelleşme ve özelleştirme söylemleri ile yerel yönetimler açısından öncelikli gündem maddesi haline gelmiş ve yerel yönetimlerin görev tanımını değiştirmiştir. Yerel yönetimlerin kendinden beklenen işlevleri yerine getirmesi için güçlendirilmesi, mali sorunlarının çözülmesi, yerel katılımın ve halka yakınlığın sağlanması, yerel yönetimler açısından gündeme gelen ve dış dinamikler sonucu şekillenen reformun iç dinamikleridir.

Bu çalışmada öncelikle Türkiye’de yürütülen yerel yönetimler reformunun tarihçesi ve niteliği kısaca gözden geçirilecek, ardından “Türkiye’de son dönemde ivme kazanan yerel yönetim reform sürecine ağırlıklı olarak dış dinamikler yön vermektedir” savından hareketle, yerel yönetimler reformunun iç

ve dış dinamikleri ile bu dinamiklerin Türkiye'deki reform sürecine yön verme düzeyleri tartışılacaktır. Dış dinamikler kapsamında dünyadaki gelişmelerin yerele yansımaları ve reformu tetiklemesi, iç dinamikler kapsamında ise yerel yönetimlerin mevcut durumundan kaynaklanan reform gerekliliği ele alınacaktır.

### **I- YEREL YÖNETİMLERDE REFORM SÜRECİ VE NİTELİĞİ**

Küreselleşen dünyanın önemli olgulardan biri değişimdir. Dolayısıyla devletlerin çevrelerinde yaşanan hızlı değişime ayak uydurmaları ve gerekli değişim hızını yakalamaları, varlıklarını sürdürmeleri açısından bir zorunluluk haline gelmiştir. Reform, yönetimin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde yapılan köklü değişimi ifade etmektedir. Bu değişim, yönetimin sınırlı kaynaklarının (Tutum, 1994: 5-6) hukukilik, iktisadilik, siyasete uygunluk, merkezîyet ve adem-i merkezîyet ilkelerine göre (Saçlıoğlu, 1991: 392) etkin bir şekilde kullanılabilir hale getirilmesi ile ilgilidir. Reform, devletin kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının sağlanmasıyla beraber, toplumun devlete olan güveninin sağlanması açısından da önemli bir zorunluluktur (TODAİE, 2002: 153). Reform çalışmalarının temel amacı, kendini gelişen toplumsal ihtiyaçlar ve evrensel koşullar karşısında yenileyebilecek güçte ve yapıda bir kamu yönetimi sistemi yaratmaktır (Dinçer ve Ersoy, 1974: 82; Polatoğlu, 2000: 14). Bu bağlamda, yönetsel sistem kendini öz dinamikleriyle yenilemeyi başarıp kolayca değişimin üstesinden gelebilecek kapasitede olursa reforma hiçbir surette gerek olmayacaktır denilebilir (Caiden, 1999: 820).

Türkiye'de yerel yönetimler reformun tarihçesine bakıldığında reformu gündeme getiren sorunların Osmanlı döneminden miras kaldığı (Ortaylı, 2009: 82) ve yönetsel alanda yapılan geniş kapsamlı reform çalışmalarının köklerinin Tanzimat dönemine dayandığı görülmektedir (Saran, 2005: 42).

Tanzimat, Osmanlı İmparatorluğu'nun toplumsal, siyasal ve hukuki alanlarda ihtiyaç duyduğu reformu kendi iç dinamikleriyle gerçekleştirememesi sonucunda Avrupa'ya yönelme eğilimi sonucu doğmuştur (Saran, 2005: 42). Türkiye'de belediye ve yerel yönetim örgütleri Tanzimat ve Islahat hareketleri sırasında oluşturulmuş ve bu oluşum sürecinde Fransa'daki idari yapılar ile gelişmeler model alınmıştır (Dursun, 1998: 93-95). Başka bir ifadeyle Tanzimat döneminde Osmanlı İmparatorluğu'nun kurtuluşunu batılılaşma çabalarında gören yöneticiler bir kısım batı kurumlarını ithal etme yoluyla reform çalışmalarına başlamışlardır. Belediyeler ise hem bazı yerel gereksinimleri karşılamak amacıyla doğal dinamiklerin bir sonucu olarak; hem de bazı dış baskılar sonucunda yapay olarak doğmuşlardır (Ökmen, 2003: 121, Eryılmaz, 2004b: 56).

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte Osmanlı'dan miras alınan yönetim sisteminin eski sistemin kalıntılarından temizlenmesine yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. Bu dönemde yeni bir yönetsel sistemin kurulması, bu sistemin yasal çerçevesinin oluşturulması ve böylelikle eski sistemden miras kalan ikili yapıdan kaynaklanan sorunların aşılması amaçlanmıştır. Cumhuriyetin ilanından planlı kalkınma dönemine kadar olan süreçte yerel yönetimlere yönelik en kapsamlı düzenleme 1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanunudur. Bu kanun

Cumhuriyetin ilk yıllarında benimsenen ve 1929 ekonomik krizi ile pekiştirilen katı ve merkeziyetçi yönetim yapısını yansıtmaktadır.

Çok partili hayata geçilmesiyle birlikte reform çalışmaları “dış yardım”, “doğrudan yabancı yatırım”, “kredi ve istikraz” akışının aksamadan yürütülmesinin sağlanmasını amaçlamıştır. Bu amaca ulaşmak için, batı tipi bir yönetsel aygıt yaratılması gerekmektedir (Güler, 1996: 41). Dolayısıyla bu dönemde yabancı uzmanlar tarafından raporlar hazırlanmış, merkeziyetçi eğilimler terk edilmeye başlanmış, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Ancak köyden kente göçün artması ve kentleşme, zaman içerisinde yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan yetersiz kalmasına ve işlevlerini gerektiği gibi yerine getirememesine yol açmıştır.

Merkeziyetçi, hiyerarşik, mevzuatçı, bürokratik yönetim geleneğinden dolayı çevresinde meydana gelen gelişmelerin gerisinde kalan, kendinden beklenen işlevleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getiremeyen (Tortop vd., 2007: 477) yerel yönetimlerde reform çalışmaları, 1960 yılında planlı kalkınma dönemine geçiş ile (Keleş, 1994: 377) ivme kazanmıştır. Ancak uzmanlarca hazırlanan raporlardan ve belirli aralıklarla hazırlanan kalkınma planlarından ibaret olan reform çalışmalarında kamu yönetimi sistemi bir bütün olarak algılanmış ve yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm arayışları detaylı olarak yer almamıştır. Yerel yönetimler bu çalışmalara merkezle ilişkileri, merkez-yerel arasındaki görev dağılımı ve özerklik konusundaki tartışmalar ile personel sorunları ve finansal sıkıntıları sonucu konu olmuştur. Yerel yönetimler ilk olarak 1964-65 yıllarında “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Çalışma” isimli araştırma ile bir reform çalışmasında merkezi yönetimden bağımsız bir şekilde ele alınmıştır (Gözübüyük, 1968: 218). 80 öncesi dönemde yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren diğer bir gelişme 1978 yılında kurulan ancak bir yıl sonra kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığıdır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel, ulusal, ekonomik, sosyal, kültürel hedeflerine ulaşmasına yardımcı olacak biçimde geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi (Sürgit, 1972: 30) amacıyla gündeme getirilen reform çalışmaları, 80’li yıllarda küreselleşme dalgasının beraberinde getirdiği yeni kamu yönetimi anlayışı ile köklü bir değişimin aracı olmuştur. 80’lerden itibaren yapılan reform çalışmaları, yönetimin iyileştirilmesi, bürokrasinin azaltılması, kamu borçlarının azaltılması, milli tasarrufun artırılması, demokrasinin yeniden tesis edilmesi ile birlikte sivil toplumun teşvik edilerek yönetime katılımının sağlanması, hükümetin yönetim kapasitesinin artırılması, siyasi ve idari reformlar ile serbest pazar ilkelerinin hayata geçirilmesi, mali reform, özelleştirme (Ateş, 2001: 47) ve yerelleşme konularını içermektedir. Bu çalışmalar ile toplum taleplerine duyarlı, katılımcı, saydam, hesap verebilen, halka yakın, küçük ancak etkin, verimli ve kaliteli bir yönetim düzeni oluşturulacağı ifade edilmektedir. Bu ifadenin kaynağı, neo-liberal söylem adı ile ortaya atılan, tüm dünyada meydana gelen ekonomik ve sosyal yapıdaki hızlı değişimler ile hizmet çeşitliliğindeki artışın, tüm kamu hizmetlerinin tek merkezden yönetimini zorlaştırdığı ve yerinden yönetimi zorunlu hale getirdiği savıdır. Bu söyleme göre halkın yönetime katılmak

istememesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetimin en aza indirilmesi konularındaki artan beklentiler, bu konunun uluslararası belgelerde ve yasalarda yer almasına neden olmaktadır. Söylem ile ayrıca küresel sorunlara en iyi çözümlerin yerelde aranmasının ve yerel düzeyde oluşturulan politikaların ulusal politikalara katkıda bulunmasının, yerel yönetimlerin önemini ve görev alanlarını artırdığı (Ekici, 2005: 60) ifade edilmektedir.

Bu gelişmeler Türkiye'deki yerel yönetim sürecine 80'lerin ikinci yarısında yansımış, öncelikle 1984 yılında 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş, ardından 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kabul edilmiştir. 90'lı yıllarla birlikte reform çalışmaları boyut değiştirmiş, kamu yönetiminin niteliğini değiştirmeye yönelik yapısal reform çalışmaları hız kazanmıştır. Bu çerçevede 1991 yılında yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik öneriler içeren "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" hazırlanmıştır. Bu dönemde tüm dünyada ağırlığı hissedilen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, 1998 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı aracılığı ile yerel yönetimler bünyesinde uygulamaya aktarılmıştır. Merkezin yetki ve sorumluluklarının yerel lehine azaltılmasına yönelik bu yeni anlayış 2000'li yıllarda pekiştirilmiştir. 2000'li yıllarda Başbakanlık tarafından "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" adlı bir rapor yayımlanmış, ardından 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu ile yeniden yapılanma çalışmalarına hız verilmesi amaçlanmıştır.

## II- YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN DİNAMİKLERİ

Reformun iç dinamikleri kamu yönetimi sistemindeki sorunların reform gereksinimini tetikleme ile ilgilidir (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 3). Bu dinamikler orta ve uzun vadede ülkenin siyasal, sosyal ve ekonomik koşullarından kaynaklanan sorunlar ve bu sorunları giderme amaçlı ortaya çıkan çözüm alternatifleridir (Saran, 2005: 41). Reform, iç dinamiklerle gerçekleşmiyorsa, dışsal bir etkiyle yapılmasının yolu açılmaktadır (Kutlu, 2004: 23). Bu nedenle denilebilir ki reformun dış dinamikleri, yerel yönetimleri dünyadaki gelişmeler doğrultusunda ve küresel aktörlerin beklentilerine göre şekillendirme isteği ile ilgilidir (Demir, 2003: 11). Bu dinamikler ayrıca küresel değişim dalgasının uluslararası alandaki etkileridir (Saran, 2005: 41). Dış dinamikler batılı olmayan, Avrupa dışı dünyaya ait bir olgu olarak kabul edilmektedir. Çünkü genel olarak Avrupa ve batının değişimin ve gelişimin öncüsü olduğu kabul edilmekte, batılı olmayan toplumların Avrupa'nın ve batının zorlaması veya etkisi ile değiştiği savından hareketle batılı olmayan toplumlar açısından değişim bir dış süreç olarak kavramsallaştırılmaktadır (Akbulut, 2007: 150). Bu anlamda dışsal etki ile yönetsel reformun gündeme gelmesi, yönetimin yeniden yapılandırılmasında bütün yönetsel ve siyasal sistemin dışarıdan transfer edilmesi demektir (Pollitt ve Bouckaert, 2000: 27). Dolayısıyla dış dinamikler bir anlamda küresel çevrenin

yansımaları iken, iç dinamikler örgütlerin içyapılarındaki bazı durum ve olaylar ile bu durum ve olayların daha iyiye gitmesinin gerekliliğiyle ilgilidir. Ancak burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, içyapıdaki değişimin temelinde çoğu zaman dış dinamiklerin yattığıdır.

Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan 20. yüzyılın sonuna kadar yapılan reform çalışmaları, ağırlıklı olarak yönetim sisteminin, vatandaşların nitelikli kamu hizmeti beklentilerini karşılayamamasının; yani iç dinamiklerin bir sonucudur. 21. yüzyıl ile birlikte küresel ölçekteki gelişmelerin doğurduğu reform gerekleri etkili olmuştur (Saran, 2005: 41). Bu yüzyılda “devletin yeniden tanımlanması” (Osborne ve Gaebler, 1992) konsepti ile devletin işleyişi farklı prensiplere dayandırılmıştır. (Dunn ve Miller, 2007: 347). 1980’lerde özellikle gelişmiş ülkelerde geniş ölçekli kamu yönetimi reformlarının yapılması ile başlayan (Bowornwathana ve Poocharoen, 2005: 234) ve kamu yönetiminde yeni bir paradigmanın ortaya çıkmasına yol açarak (Lynn, 2001 : 192) reform çalışmalarının farklı bir boyutta ele alınmasına neden olan bu süreçte, kamu kurumlarının, yeni teknolojiler ve yönetim teknikleri kullanarak etkin ve verimli çalışan özel sektör karşısında, hantal ve büyük ölçekli yapıları ile göze çarptığı gündeme gelmiştir. Bu durum kamu kurumlarına özel sektörde gelişen yaklaşımların uyarlanmasını; dolayısıyla yeni kamu işletmeciliği anlayışını beraberinde getirmiştir. Söz konusu yaklaşımın küresel bazda kabul görmesi dünya çapında bir reform ve yeniden yapılanma çabasını beraberinde getirmiş, bu çaba Türkiye’deki reform çalışmalarına da hız kazandırmıştır. Çalışmanın bu kısmında Türkiye’deki yerel yönetimler reformuna yön veren iç ve dış dinamikler tanımlanacaktır. “Türkiye’de son dönemde ivme kazanan yerel yönetim reform sürecine ağırlıklı olarak dış dinamikler yön vermektedir” savından hareketle tanımlamaya dış dinamiklerden başlanması uygun bulunmuştur.

#### **A- Dış Dinamikler**

Kamu yönetimi toplumsal bütün içerisinde bağımlı değişkendir. Yürütme gücüne ait yönetim aygıtı veya bürokrasi olgusunun adı olan kamu yönetiminde değişme, toplumsal yönetimin yapısına ve işleyişine siyasal müdahaleler ile gerçekleşir. Bu müdahalenin toplayıcı kavramı reformdur (Güler ve Keskin, 2007: 102-104). Türkiye’de kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin siyasal müdahaleler ile yeniden yapılanması yıllardan beri gündemde olan bir konudur. Ancak 80’li yıllarla birlikte yapısal uyum reformları adı ile anılan ve devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye yönelik etkinlikler olarak tanımlanan bir takım çalışmaların yapıldığı ve bu çalışmaların 90’lı yıllarla birlikte hız kazandığı görülmektedir (Güler, 2005: 32). Yerelleşme vurgusunun yoğun olarak hissedildiği bu çalışmalar sonrasında Türkiye’deki yerel yönetimler reformunda dış dinamiklerin önemli rol oynadığına ilişkin tartışmalar artmıştır (Özel, 2008: 245). Bu tartışmalar, reform çalışmalarının küreselleşme, dünyadaki toplumsal ve ekonomik gelişmeler, neo-liberalizmin yükselişi, devletlerin uluslararası örgütlenmeler etrafında birleşmeleri (Gül, 2005: 41) ve dünyada yeni kamu yönetimi anlayışının doğuşu ve gelişimi ile yaygınlaştığı savı etrafında birleşmektedir (Saran, 2005: 37-38).

### ***Küreselleşme***

Dünyada sermaye hareketleri, piyasa ekonomisinin sorunlarını aşmak için ulus devletlerin sınırlarının dışına çıkma talebi, iki kutuplu dünyanın sona ermesi, uluslar üstü kuruluş ve anlaşmaların yaygınlaşması, bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler, reformun önemli bir dış dinamiği olarak küreselleşme eğilimlerini tetiklemiştir. Küreselleşmeyle birlikte sanayi devrimi sonrası yerleşen klasik yönetim, ulus devlet, temsili demokrasi, siyaset olguları ile bunların birbirleriyle ilişkilerini yeniden tanımlayan köklü ekonomik, sosyal, siyasal, kurumsal ve kültürel değişimler yaşanmaya başlamıştır (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 1).

Küreselleşme süreci, devletleri hem uluslararasılaşma hem de yerelleşme yönünde etkilemektedir. Uluslararası kuruluşların yükselen önemi, iletişim olanaklarının ve kültürel ilişkilerin artması uluslararasılaşmayı hızlandırmakta, diğer taraftan küreselleşen devlet sınırlı kaynaklarla birçok işlevi yerine getirmeye zorlanmaktadır (Farazmand, 2001: 249-265). Bu durum da devletin faaliyet alanlarını daraltarak niteliğini değiştirmekte (yol gösterici, düzenleyici devlet), devletin adem-i merkezîyetçilik ilkesi çerçevesinde yeniden düzenlenmesini beraberinde getirmektedir. Böylelikle devletin değişen niteliği yerel yönetimleri ön plana çıkarmakta ve yerel yönetimler reformu yönlendirilmektedir.

### ***Ekonomik Koşullar***

Ekonomik koşullar açısından bakıldığında, 1970'lerde ortaya çıkan petrol kriziyle birlikte ülkelerin ekonomik performanslarının zayıfladığı ve bu suretle kamu gelirlerinin azaldığı görülmektedir. Ancak diğer taraftan ülkelerin kamu harcamaları artmaya devam etmiştir. Bu paradoksal gelişmenin bir sonucu olarak ülkelerde yaşam kalitesinin düşmesinin yanı sıra vatandaşların kamu yönetiminden beklentileri de artmıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 93). Ortaya çıkan mali kriz ile refah devleti anlayışı sorgulanmaya başlanmış ve refah devletinin güç kaybetmesi kamu yönetiminin niteliğinde ve faaliyetlerinde büyük bir değişimi gerekli kılmıştır (Farazmand, 2001: 264-265).

Türkiye'de de 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin atlatılması amacıyla birtakım uluslararası kurumlardan alınan krediler ile müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş, özelleştirme, yerelleşme, merkez-yerel ilişkilerinin yeniden tanımlanması ilkelerine dayanan neo-liberal politikaların benimseneceği taahhüt edilmiştir.

### ***Neo-liberalizm, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme***

Sermayenin yeniden yapılanmasını simgeleyen küreselleşme süreci ve bu süreçte sınırlı kaynaklarla gittikçe daha çok işlev yüklenen devletlerin ekonomik sıkıntıları, kamu yönetiminin yeniden yapılanması gereksinimini beraberinde getirmiştir (Eryılmaz, 2004a: 241). Bu yeniden yapılanma, geleneksel kamu yönetimi anlayışından işletme gibi çalışan bir kamu yönetimi modelini ifade eden yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecini ifade etmektedir (Wise ve Szücs, 1996: 43'ten aktaran; Şahin, 2007: 54). Aynı zamanda neo-liberal akımın reform paketi olarak da nitelendirilen bu süreç ile bürokrasinin hâkimiyetine son verilmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi, demokrasinin sağlanması (Ataay, 2007:

168), kamu yönetiminde verimlilik, katılım, sorumluluk ve etkinlik gibi kavramlarla ifade edilen yönetişimin (Turgay, 2004: 174) hayata geçirilmesi ve küçük, şeffaf ve daha az masraflı kamu yönetimleri oluşturulması (Saran, 2005: 37) hedeflenmektedir.

Bu çalışmaların ilk ayağı minimal devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçiş, ikinci önemli ayağı ise yerelleşmedir (Ataay, 2007: 168). Bu çerçevede söz konusu anlayış özelleştirme yoluyla kamu personelinin ve kamu harcamalarının azaltılması ve hizmetlerin yerelleştirilmesi yoluyla devleti küçültme çabalarını içermektedir. Bu yaklaşımdan hareketle, halkın kamu yönetimine duyduğu güveni ve yönetimin meşruiyetini zayıflatan özelleştirme sürecine alternatif olarak önerilen neo-liberal politikalar, temel sorunu “yanlış bir hükümet modeline sahip olmak” şeklinde tanımlayarak yeni bir model geliştirmiştir (Wise ve Szücs, 1996: 43, Haque, 1996: 366 ve Osborne, ve Gaebler, 1992: 23-24’ten aktaran; Şahin, 2007: 55). Bu model kamu yararı yerine özelleştirme, verimlilik, etkinlik, işletmecilik yaklaşımlarını ön plana geçirmiştir. Bununla birlikte devletin kamu hizmeti üretiminin sınırlandırılması ve toplumsal ve ekonomik hayata müdahalesinin en aza indirilmesi amaçlanmıştır (Ataay, 2005: 17), böylece çalışmaların ilk ayağı tamamlanmıştır.

Neo-liberal akıma göre yeniden yapılanma çalışmalarının diğer ayağı yönetim ve yerelleşmenin hayata geçirilmesidir (Ataay, 2007: 169) Yerelleşmeye ilişkin en önemli gerekçe, devletin ağır bir yönetilemezlik krizi içinde bulunduğu söylemidir. Buna göre merkezîyetçi yönetim yapısının bir sonucu olarak devlet hantallaşmış ve kaynakları verimli kullanamaz hale gelerek kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde üretilememesine neden olmuştur (Ataay ve Güney, 2004: 132-133). Kamu hizmetlerinin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesini amaçlayan yerelleşme olgusunun hayata geçirilmesi ile bu sorunlara çözüm üretileceği ifade edilmektedir. Yine yönetim kavramı yerine “yönetişim” kavramının yerleşmesiyle birlikte, “insanları idare etme” anlayışı yerine “ortaklaşa sorun tanımlama, çözme” (Başbakanlık, 2003: 21-22) yaklaşımlarının ön plana çıkacağı ve merkezîyetçi yönetim yapısından kaynaklanan sorunların aşılacağı varsayılmaktadır.

#### ***Uluslararası Aktörler ve Yasal Düzenlemeler***

Uluslararası aktörler ve yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerde reform çalışmalarını gündeme getiren önemli bir dış dinamiktir. Bu düzenlemeler devletler için oyunun kurallarını yeniden belirlemekte, yeni yaklaşım ve stratejilerin üretilmesini ve uygulanmasını gerektirmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 94). Türkiye açısından bakıldığında AB ile uyum sürecinin doğurduğu bazı yükümlülüklerin yanı sıra IMF, OECD, Dünya Bankası gibi ulus aşırı küresel aktörlerin sunacakları mali destek karşılığında öne sürdükleri çeşitli istikrar ve yapısal uyum programları da reform yükümlülüklerini gündeme getirmektedir (Saran, 2005: 40).

#### ***Avrupa Birliği***

Türkiye’de Avrupa Birliğine giriş süreci ve Avrupa yönetsel alanına uyum çabaları yerel yönetimler reformuna ilişkin politika belirleme sürecini



önemli düzeylerde etkilemektedir (Buller ve Gamble, 2002: 8). Türkiye açısından Avrupa Birliğine uyum programı kapsamında birçok yasal düzenleme gündeme gelmiştir. Örneğin dünyada kalite güvence sistem standartları ve çevre yönetimi standartları Türkiye açısından bakıldığında yasal zorunluluk dolayısıyla benimsenmektedir (Aktan, 2003: 97). Her alanda belirli bir standardı yakalamış olan AB'ye üye olmayı amaçlayan Türkiye hem özel sektör hem kamu sektörü ve hem de üçüncü sektör bazında AB'ye uyum için çeşitli düzenlemelerle değişme zorunluluğu içindedir. Bu düzenlemeler ile katılım ortaklığı belgesi ile teyit edilen ekonomik ve siyasi koşullar ile AB müktesebatına uyumu öngören Kopenhag Kriterlerinin hayata geçirilmesi planlanmaktadır.

Bunun dışında Avrupa Yerel Yönetimler Şartı ve Maastricht Anlaşması Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden tanımlanması açısından önem taşıyan yükümlülüklerdir. Türkiye'nin 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanmıştır (www.belgenet.com). 1993 yılında yapılan Maastricht Anlaşmasından itibaren ise yerinden yönetim, Avrupa Birliği tarafından farklı bir biçimde tanımlanmaya başlanmıştır. Bu kapsamdaki tanıma göre yerinden yönetim "özerk birimlerin kendi kendini yönetme usulü" dür. Bu bakış açısı, AB dilinde subsidiarite olarak adlandırılmıştır. (www.yayed.org). Bu ilke çerçevesinde yerelleşme ile sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında görevin kapsamı ve niteliği, etkinlik ve ekonomi ilkeleri göz önüne alınmak kaydıyla, kamu hizmetinin halka en yakın birim tarafından verilmesi (Keleş, 1995: 7) ve yerel halkın beklentilerinin en iyi şekilde karşılanması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'de son dönemde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu'nun amacı, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde siyasetin müdahalesinden uzak bir idare yaratılması için çalışmalar yapan Avrupa Komisyonu tarafından, yetkilerin ve görevlerin merkez, il, metropol ve belediye arasında bölüştürülerek performansın artırılması olarak algılanmıştır (Akdoğan, 2008: 164).

#### *Dünya Bankası ve IMF*

Kamu maliyesi açısından sıkıntılı bir durumda olan Türk hükümetleri dış finansman sağlamak amacıyla uluslararası aktörlerin beklentilerine uygun düzenlemeler yapma gereği duymaktadır (Özel, 2008: 248). Dünya Bankası ve IMF, 1970'lerde istikrar ve yapısal uyum programlarına yönelmişlerdir. Bu programların amaçlarından makroekonomik istikrarın sağlanması ağırlıklı olarak IMF, yapısal uyumun sağlanması ise ağırlıklı olarak Dünya Bankası tarafından desteklenmektedir. Dünya Bankasının etki alanı zaman içerisinde artmış ve Türkiye, ilk yapısal uyum kredisini (SAL) 1981 yılında almıştır (Zabcı, 2006: 137-138). Dünya Bankası ayrıca ülke destek stratejisi (CAS) adlı bir uygulamayla Türkiye dahil, kredi verdiği çeşitli ülkelerdeki yapısal ve sosyal yapılanmayı takip etmektedir. Türkiye için hazırlanan ülke destek stratejisi anlaşmasının amaçları, temel reformların uygulanması için destek verilmesi, kriz

ortamına girilmesi riskinin azaltılması ve AB üyelik sürecinde karşılaşılan ekonomik zorluklar konusunda yardımcı olunmasıdır. Devletin işlevini ve konumunu yeniden tanımlamaya yönelik bu anlaşma, koşullu bir krediyi içermekte ve IMF stand-by anlaşmalarıyla da paralellik göstermektedir (Kayıkcı, 2010). Süreç IMF tarafından devletlerin izleyecekleri reform politikalarına yönelik taahhütlerini içeren niyet mektupları aracılığı ile yürütülmektedir.

Türkiye’de kamu yönetimi reformu politikalarının desteklenmesini amaçlayan bir başka Dünya Bankası uygulaması belirli düzenlemelerin yapılmasını şartıyla sağlanan PFPSAL (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi)’dir. Bu uygulamalar ile dünya çapında devletin işlevlerinin yönetim, yerelleşme, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yeniden tanımlanması gündeme gelmiştir. Bu çerçevede uzun zamandır merkezîyetçi bir eğilime sahip olan Türkiye’de Dünya Bankası tarafından gündeme getirilen yönetim ve yerelleşme olguları ulaşılması gereken bir hedef olarak gösterilmektedir.

#### *OECD*

OECD, üye ülkelere politika deneyimlerini karşılaştırma, ortak sorunlarına çözüm arama ve ulusal ve uluslar arası politikalarda eşgüdüm sağlama platformu sağlamakta ve üyesi olan ve olmayan ülkelerdeki reform sürecini desteklemektedir (www.oecd.org). Örgüt, 1990 yılında oluşturulan Kamu Yönetimi ve Yönetişimi Departmanı (PUMA) aracılığı ile düzenleyici reformların yürütülmesini, 1992 yılında oluşturulan Yönetim ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi programı (SIGMA) aracılığı ile üye ülkelerde neo-liberal politikaların hayata geçirilmesini amaçlamakta, Asya-Pasific Ekonomik İşbirliği (APEC) ile ise Asya ülkelerine düzenleyici reformlarla ilgili tavsiyelerde bulunmaktadır.

OECD, Türkiye’deki yerel yönetimler açısından sorunlu alanları merkezi idare ve yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, merkezi yönetimin gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği ve merkeze aşırı bağımlılık şeklinde sıralamış, yerel yönetimlerin yetki devri ile güçlendirilmesinin önemi üzerinde durmuştur.

#### *Birleşmiş Milletler*

Türkiye’de yerel yönetimler reformu Birleşmiş Milletlerin de etkisi altındadır. Birleşmiş Milletler bu sürece Agenda 21 programı ile dâhil olmuştur. Bu programın bir parçası olan Yerel Gündem 21 projesi ile proje kapsamına alınan elliye yakın belediyede Kent Konseyleri kurulması amaçlanmış, proje halkın katılımı yerine konseylere özel sektörün ortak olarak kabul edilmesi üzerinde yoğunlaşan hedefle yerel yönetim uygulamaları olmaya dönüşmüştür (Güler, 2009: 22).

#### *Toplumsal Dinamikler*

Uluslararası aktörler ve akımların yanı sıra dünya nüfusunun hızla artma eğilimi göstermesi ve kırsal kesimden geçiş süreci yaşanması (Yaşamış, 1997: 2), bu süreçle birlikte ekonomik, siyasi ve idari yapıda meydana gelen gelişmeler

sonucunda kent ve kentleşmenin niteliğinin değişmesi (Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 63), okuma-yazma oranları, üniversite sayıları ve bu okullardan mezun olanların sayısı, nüfus piramidinin yapısı gibi hususlar, vatandaşların ihtiyaç ve alışkanlıkları üzerinde etki yapabilmekte (Uçkun, 2002: 107-108) ve dolayısıyla yerel yönetimler bu etkiler doğrultusunda artan görev ve sorumluluklarını daha iyi yerine getirebilmek amacıyla reform çalışmaları yapmak zorunda kalabilmektedirler. Bunun dışında küreselleşme sonucu kamu yönetimini karşılaştırmalı bir perspektiften öğrenme imkânına kavuşan vatandaşların bilinç düzeyi yükselmekte ve kamu yöneticileri vatandaşları etkileyecek kararlarında değişiklik yapmak durumunda kalabilmektedir (Farazmand, 2001: 267-268). Ayrıca demokrasi anlayışındaki gelişmeler, AB ile bütünleşme çabalarının yarattığı baskı ve toplumsal yapıda meydana gelen gelişmeler vatandaşların daha kaliteli ve etkin bir kamu hizmeti beklentilerini artırmaktadır (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 31). Yine bilgi ve iletişim teknolojisinde meydana gelen gelişmeler, yeni teknolojiler ve e-devlet uygulamaları sayesinde dünyada bilgi ve veri iletişimi konusunda sınırlar ortadan kalkmakta, insan sermayesinin önemi artmakta ve bu durum tüm örgütleri değişime zorladığı gibi devletleri de yeni bir takım politikalar izlemeye yöneltmektedir. Bu çerçevede söz konusu politikaların yerel uygulayıcıları olarak yerel yönetimlerin bu gelişmelere uyum sağlaması amacıyla yeniden yapılandırılması gündeme gelebilmektedir.

### **B- İç Dinamikler**

İç dinamikler açısından bakıldığında Türk yerel yönetimlerinde reform zorunluluğu, yönetim sisteminin mevcut kurumsal çerçevesi, işlevsel yapısı ve merkezi yönetim ile ilişkileri açısından çağın gelişen ihtiyaçlarını ve vatandaş beklentilerini karşılamada yetersiz kalması sonucu ortaya çıkmaktadır (Saran, 2005: 39).

### **Yapısal-İşlevsel Sorunlar**

Son dönem reform çalışmalarında, dış dinamikler kapsamında ele alınan gelişmelerin kamu yönetiminin mevcut durumunu etkileyerek iç dinamiklerden kaynaklanan reform çalışmalarını tetiklediği görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında merkezîyetçilik, yerel yönetimler üzerindeki aşırı vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, (Ekici, 2005: 59) bürokrasi ve kırtasiyecilik, siyasal yozlaşmaların yaygınlaşması, kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamı gibi sorunların ortadan kaldırılması, dış dinamikler tarafından öngörülen yerelleşmenin, beklenen etkinliği sağlayabilmesi açısından önemlidir. Söz konusu sorunların ortadan kaldırılması ve dış dinamiklerin baskıladığı yapısal dönüşümün hayata geçirilmesi yerel yönetimlerde reform çalışmalarını zorunlu kılmaktadır. Yine bu çerçevede kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen uygulamalar, yöneticiye insiyatif tanımayan katı hükümler ve gelenekler, yerel yönetimleri yeniden yapılandırma talepleri ile karşı karşıya bırakmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 93-94).

Hizmet üreten kuruluşlar olmalarının ötesinde demokratik- siyasi işlevler de üstlenmesi beklenen yerel yönetimler (Parlak, 2002: 40’tan aktaran; Özel, 2008: 243) demokratik nitelikleri açısından da yetersizdir (Özel, 2008: 244). Dünyada kamu ve özel sektör dışında sivil toplum kuruluşlarının üçüncü sektör olarak önemi gün geçtikçe artmaktadır. Bunun anlamı, devletin bir kısım görev ve işlevlerinin kar amacı gütmeyen üçüncü sektöre devredilmesi ve diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de devletin örgütsel dönüşümüdür. Bu dönüşümle birlikte bazı temel mal ve hizmetlerin sunumunun üçüncü sektöre bırakılması gerektiği ve sivil toplum kuruluşlarının politika belirleme sürecine katılımının demokratikleşme eğilimlerini de artıracığı ve böylece vatandaş beklentilerinin daha iyi karşılanacağı ileri sürülmektedir. Bu dönüşüm ayrıca yerel yönetimler açısından vatandaşlara daha yakın, daha katılımcı ve daha şeffaf bir yönetim tarzının izlenmesini, bu bağlamda toplumsal, ekonomik ve yerel aktörler ile halkı bir araya getirerek işbirliği olanakları yaratılmasını bir zorunluluk haline getirmektedir.

### ***Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü***

Yapısal dönüşümün önündeki en büyük engeli oluşturan iç dinamik, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında etkinliği ve demokratikliği artıracak bir şekilde görev ve sorumluluk bölüşümü yapılmamış olmasıdır (Ökmen, 2003: 122). Türk Kamu Yönetimi, hizmetlerin merkezîyetçi devlet yapısıyla yürütülmesi anlayışını benimsemiştir. Bu anlayış devletin üniter yapısını koruyacağı için benimsenmiştir. Ancak tüm ekonomik ve sosyal faaliyetlerin tek bir noktadan denetlenmesinin, gün geçtikçe büyüyen kamu bürokrasisini ağır işleyen, etkisiz ve verimsiz bir hale getirdiği ileri sürülmektedir (Kapucu, 2003: 279’dan aktaran; Özel, 2008: 242). Bu nedenle, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de sürekli gündemde olan adem-i merkezîyetçi politikalarla kurumlara ve yerel yönetimlere yetki devri (Tutum, 1995: 137), kamu kurumlarını küçülmeye yönlendirirken yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Özellikle 1980’lerden itibaren gündeme gelen reform çalışmaları, bazı hizmetlerin yerel yönetimlere devri ve merkezi yönetimin iş yükünün hafifletilmesi suretiyle katı merkezîyetçi yapının, bürokrasinin ve bunlardan kaynaklanan verimsizliğin çözümlenmesini amaçladığı öne sürülen yeniden yapılanma hareketleridir. Yerelleşme fikrine ağırlık veren bu hareketler nedeniyle yerel yönetimlerin yeni işlevler yüklenmesi beklenmekte ve bu durum merkez-yerel arasındaki ilişkiler ile görev ve sorumluluk paylaşımının yeniden tanımlanmasını gerekli kılmaktadır. Dış dinamikler incelenirken vurgulandığı gibi, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Belediye Kanunu ile merkez ile yerel arasındaki görev bölüşümü yerel lehine yeniden düzenlenmiştir.

Aynı bakış açısına göre yerel yönetimlere, görev ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması sonucu yerine getirmekle yükümlü oldukları yeni görevleri yerine getirmeleri için gerekli gelir kaynakları da sağlanmamıştır. Yerel yönetimlerin serbestçe elde edebilecekleri yerel nitelikte kaynakları

bulunmamaktadır ve yerel yönetim gelir kaynaklarının önemli bir bölümünü devlet gelirlerinden ayrılan pay oluşturmaktadır. Bu pay yandaş belediyelere ödül olarak fazlaca aktarılırken diğer belediyeler cezalandırılabilir. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimler mali olanakları açısından merkezi yönetime önemli ölçüde bağımlıdır (Ökmen, 2003: 122). Bu bağımlılık sonucu yerel yönetimler açısından maliyet kontrolünün, küresel rekabetin de artması ile hayati bir konu haline geldiği ifade edilmektedir. Dolayısıyla küresel rekabet sonucu vatandaş beklentilerini karşılamak amacıyla kıt kaynakların etkin kullanımının sağlanması, bu çerçevede artan maliyetlerin azaltılması ve maliyetlerin yönetilmesi yerel yönetimleri reform çalışmalarına yönelten etkenlerden biridir.

Dünyadaki bütün yerel yönetimlerin az veya çok kaynak sorunu bulunduğu genel olarak kabul edilen bir durumdur. Ancak Türkiye açısından bakıldığında hizmet kalitesinde bir değişiklik olmamakla birlikte yerel yönetimler 1980'li yıllardan önce kamu harcamalarının %3'ünü yaparken bu oran 80'li yıllarda %14'e kadar ulaşmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerde kaynak ile başarı arasında birebir bir ilişki olduğunu söylemek yerine yerel yönetimlerin kaynaklarını kullanırken ekonomik faktörlerden çok siyasal faktörlerin etkisi altında kaldıkları, bu nedenle de hizmet önceliklerini gerçekçi toplumsal talepleri dikkate alarak etkin bir şekilde kullanmadıklarını söylemek daha doğru olacaktır (Aykaç, 1999:8).

#### ***Performans Düşüklüğü***

Yeterlilik, son yıllarda örgütlerin en büyük hedefi haline gelmiştir. Ekonomik durgunluk ve artan rekabetle beraber örgütler daha yeterli ve verimli olabilmek için yollar aramaya başlamışlardır. Son yıllarda yaşanan kamu işletmeciliği doğrultusundaki gelişmelerle birlikte kamusal hizmetlerde performansa ve kaliteye ilişkin hesap verme sorumluluğunun kurumsal düzeyde yerleşmesinin ve vatandaşları da kapsayacak şekilde derinlik kazanmasının gerekliliği, kamu hizmetlerinin yavaş, kalitesiz, pahalı, az çeşitli ve ulaşılması zor olarak değerlendirilmesi (Saruhan, 2003: 39) yerel yönetimler açısından önemli bir gündem maddesidir.

Rekabete bağlı olarak daha çeşitli mal gruplarıyla karşılaşan ve küreselleşme sonucu beklentileri değişen vatandaşlar, kamu kurumlarını hem kalite yönünden hem de ürün çeşidi ve fiyat yönünden yeni düzenlemeler yapmaya zorlamaktadır. Böylelikle benimsenen vatandaş odaklı yönetim anlayışı ile yerel yönetimler açısından vatandaşların taleplerini göz önüne almak, belirli kalite standartlarını oluşturmak (Eryılmaz, 2007: 25), kamusal hizmet etkinliğini ve çeşitlendirmesini sağlamak ve kamu hizmeti sunumuna ve politika belirleme sürecine vatandaş katılımını sağlamak gibi konulara öncelik kazandırılmaktadır. Bu çerçevede vatandaş beklentilerinin değerlendirilmesi amacıyla yönelik anketler düzenlenmesi, web sitelerinde vatandaşla iletişimi arttırmaya yönelik çeşitli düzenlemelerin yapılması ve kent konseylerinin verimli çalışmasının sağlanması önemli konulardır. Aynı şekilde performans ve kalite olgularının giderek önem kazanması, buna bağlı olarak vatandaş beklentilerini en iyi düzeyde karşılayabilecek stratejilerin belirlenmesine ve alınan kararları uygulayacak

yetenekli personele duyulan ihtiyacın, yerel yönetimlerde insan unsurunu ön plana çıkararak bu örgütleri, istihdam politikalarını ve eğitim içeriklerini değiştirmeye zorlaması da olumlu karşılanabilecek gelişmelerdendir.

### **GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Türk Kamu Yönetiminde Tanzimat döneminden itibaren reform girişimlerinde dış dinamiklerin baskın olduğu ve bu dinamiklerin Türkiye’deki reform çalışmalarına önemli ölçüde yön verdiği görülmektedir. Ancak özellikle 1980’lerden itibaren “küresel değişim dinamiklerinin ve piyasa ekonomisinin dayandığı değerlerden beslenen batı kaynaklı yönetim akımlarının” (Saran, 2005: 37-38) etkisiyle dış dinamiklerin reform çalışmaları üzerindeki ağırlığı daha yoğun bir şekilde hissedilmeye başlanmıştır. Dünyada yaşanan küreselleşme süreci, neo-liberal akım, bilgi ve iletişim alanlarında meydana gelen gelişmeler ve diğer toplumsal, ekonomik ve yasal değişikliklerle birlikte özellikle Avrupa Birliğine giriş süreci, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası aktörlerin, Türkiye’de reformların hayata geçirilmesinde belirleyici unsurlar olduğu görülmektedir.

Son yıllarda dünyada yaşanan gelişmelerin yönünü belirleyen küreselleşme olgusu ve neo-liberal söylem, kamu yönetiminin işlevsel açıdan yetersizliğine vurgu yaparak kamu yönetiminin görev alanının yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir. 1980’li yıllarda etkili olmaya başlayan neo-liberal ekonomik yaklaşımlar, yerelleşmenin, hizmetlerin yerinde görülmesini sağlayarak bu soruna bir çözüm üretebileceği fikri üzerine kuruludur. Yine yerelleşmeyle birlikte siyasal alanda genel itibarıyla demokratikleşmenin, devlet karşısında birey ve sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesinin, yönetimde şeffaflaşma ve merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlere devrinin gerçekleşeceği ve kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunumunun mümkün olacağı ifade edilmektedir.

Dış dinamiklerin yarattığı baskılar sonucu 2003 yılında başlatılan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmalarının, küreselleşme sürecinin ve bilgi çağının ortaya çıkardığı değişim ihtiyacını karşılama amacı taşıdığı ifade edilmektedir. Yeniden yapılanma çalışmaları ile merkezden yürütülen birçok hizmetin yerel yönetim kuruluşlarına devri yoluyla devletin merkeziyetçi yapısına son verilmesi amaçlanmaktadır (Saran, 2005: 45-47). Türkiye’de son zamanlarda yürürlüğe giren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ile İl Özel İdarelerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak çıkarılan kanunlar bu amaca yöneliktir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda yönetim, yerelleşme, şeffaflık, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik gibi ilkelerin desteklendiği, subsidiarite ilkesinin öngörüldüğü, merkezi yönetimin görev alanının yerel yönetimler lehine daraltıldığı, merkez-yerel arasındaki ilişkinin yeniden tanımlandığı ve bu bağlamda merkezin yerel üzerindeki vesayet denetiminin sınırlandırılarak yerel yönetimlerin özerkliğinin artırıldığı görülmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile neo-liberal politikalar çerçevesinde

benimsenen kamu işletmeciliği anlayışının benimsendiği görülmektedir. Akıllı, Duman ve Okudan (2007), yaptıkları çalışmada Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nı kelime sıklık hesabı yaparak değerlendirmişlerdir. Buna göre tasarıda vatandaş ve halk yerine hizmetten yararlananlar (tasarının önceki halinde müşteri) teriminin yer alması, kamu yararı kavramının hiç kullanılmamış olması, tasarıda yer alan kavramların önceki mevzuatlarda yer almayan tamamen yeni kavramlar olması, işletme bilimi kaynaklı kalite, standart, verimlilik gibi kavramların kullanım sıklığı, değişimin yönünü ifade eden temel göstergeler sayılabilir (Akıllı vd., 2007: 154-158). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı çerçeve alınarak hazırlanan 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu da benzer düzenlemeler öngörmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nda merkezin bir çok yetki ve sorumluluğu il özel idarelerinin görev alanına dâhil edilmiş, il özel idareleri yetkileri, personel yapısı, demokratikliği ve özerkliği konularında yapılan yeni düzenlemelerle en güçlü yerel yönetim birimi haline getirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile subsidiarite ilkesinin benimsendiği, belediyelerin görev alanlarının genişletildiği ve genişletildiği, vesayet denetiminin sınırlandırılarak belediyelerin idari ve mali özerkliğe kavuşturulduğu görülmektedir. 1980'lerde başlayan ve bu çalışmalar ile devam eden tarihsel süreç, reform çalışmalarının amacının yönetsel kapasitenin artırılması ve yönetimin işlevselleştirilmesinden ziyade dış dinamiklerin etkisi ile bir takım düzenlemeler yapmak olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak ister iç dinamiklerden kaynaklansın ister dış dinamiklerden, teoride yönetim her iki reform gereksinimine de büyük ölçüde kendiliğinden uyar, çoğu değişiklikler farkında olunmadan yapılır (Sürgit, 1972: 14). Bununla birlikte Türkiye'de son dönemde dış dinamiklerin etkisiyle gündeme gelen ve reform çalışmalarının temelinde yatan yönetişim ve yerelleşme düşüncesinin, kamu yönetiminin kamusal işlevlerinin ve temel kamu hizmetlerinin sivil toplum kuruluşlarına ve sermayeye devredilmesi temeline dayandığı ifade edilmektedir. Bu düşüncenin bir getirisi olarak kamu yönetiminin kamusalılığının zayıflatılması, toplumsalın sivil toplum kuruluşları biçiminde parçalanması ve sivil toplumun toplumsal alan olarak değerlendirilmesine koşut olarak kamusalın da parçalanması (Şahin, 2007: 56-57) ihtimali tartışılmaktadır. Bu tartışmalara ek olarak; reform çalışmaları sonrasında yerel yönetimlerde idari ve mali özerkliğin sağlanmasının yerel halka daha iyi hizmet sunumu yerine sermaye birikimini meşrulaştırabileceği, kamu yönetiminin işlevselliğinin sağlanması amaçlanırken kamu yararından uzaklaşabileceği, yönetişim ile etkin ve katılımcı yönetimin sağlanması beklenirken sermayenin yönetime gidilebileceği ve yerelleşme girişimlerinin federalleşme ve parçalanma tehlikesini beraberinde getirebileceği ifade edilmektedir.

Bu tartışmaların çözüme kavuşturulması için kamu yararını korumanın parçalanmaktan değil, denetlemekten geçtiği (Kaufaman, 1984: 361'den aktaran ; Şahin, 2007: 52) dikkate alınmalı ve bu ifade yönetsel reform çalışmalarının temel hareket noktasını oluşturmalıdır. Ayrıca dış dinamikler tarafından tetiklenen reform çalışmalarının uluslararası aktörler ve akımlarla bütünleşme imkânı

sağlamak gibi getirilerinin yanı sıra bazı tartışmalara neden olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Esasında, dış dinamiklerin etkisi ile yapılan reform çalışmalarının, yerel yönetimlerin yönetsel kapasitesini olumlu yönde etkileyeceği söylenebilir. Yukarıda sayılan tartışmalara meydan vermeden olumlu bir etkiden söz edilebilmesi, yerel yönetimlerin dünyadaki gelişmelere ulusal gereksinimleri çerçevesinde ayak uydurmaları halinde söz konusudur. Daha açık bir ifadeyle, dış dinamikler reform çalışmalarına, çevrede meydana gelen gelişmelerin takip edilmesi ve dünyada yaşanan değişimin gerisinde kalınmaması doğrultusunda yön verdiğinde olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Ancak bugün gelinen noktaya bakıldığında dış dinamiklerin reform çalışmaları üzerindeki etkisinin nitelik değiştirdiği, kamu yönetiminin mevcut yapısına alternatif bir yapı öngören yönetim ve yerelleşme vurgusunun, uluslararası aktörlerin de girişimleriyle yerel yönetimleri zorunlu olarak bağlayıcı bir hal aldığı görülmektedir. Bu bağlayıcılığın verebileceği hasarların önlenmesi için yerel yönetimler bünyesinde gerçekleştirilen reform ve yeniden yapılanma çalışmalarının çıkış noktasını oluşturan sorunların ulusa özgü yapılanmasının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Ayrıca yönetsel reform çalışmalarının temelinde yönetsel sorunların tek yönlü olarak batılı devletler ile uluslararası aktörlerin uygulama ve teşvikleri ekseninde çözülmemesi gerektiği bilinci yer almalıdır. Bu nedenle yönetsel reform gerçekleştirilirken üzerinde durulması gereken diğer bir önemli konu, yerel yönetimlerin mevcut yapılarının değişim sonrası yeni duruma örgütsel yapıları, mali kaynakları ve personelin bilgi düzeyi gibi konularda hazır duruma getirilmesi gereğidir. Bu gerçeklerden hareket ederek ulusa özgü yapı, dinamik ve gereksinimler çerçevesinde uygun yönetsel reform transferinin gerçekleştirilmesi, devletin birliği ve bütünlüğünün korunmasına yönelik tartışmaların çözüme kavuşturulması açısından olduğu kadar, yeni durumun vatandaş beklentilerini karşılamak noktasında tatmin edici olması açısından da önemlidir.

#### **KAYNAKÇA**

- AKBULUT, Örsan Ö., (2007), *Küreselleşme Ulus Devlet ve Kamu Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- AKDOĞAN, A. Argun, (2008), *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı ve Eleştirel Bir İnceleme*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- AKTAN, Coşkun Can, (2003), *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- AKILLI, Hüsnüye, Funda Kemahlı DUMAN, Kadriye OKUDAN, (2007), “Kamu Yönetimi Reform Dinamiklerinin Kavramsal Analizi”, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Ed. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 153-162.
- ATAAY, Faruk, (2005), *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası Yayınları, Ankara.
- ATAAY, Faruk, (2007), “Neoliberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi”, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Ed. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 163-172.
- ATAAY, Faruk ve Atilla GÜNEY, (2004), “Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme”, *Mülkiye Dergisi*, 28 (243), 131-146.
- AYKAÇ, Burhan, (1999), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, *G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 1-12.
- AYKAÇ, Burhan, (1991), “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, *Amme İdaresi Dergisi*, 24 (2), Haziran, 81-122.



- BAŞARAN, İbrahim, (1984), *Yönetime Giriş*, A.Ü. Eğitim Fakültesi Yayını, Ankara.
- BAŞBAKANLIK, (2003), *Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- BOWORNWATHANA, Bidhya ve Ora-Orn POOCHAROEN, (2005 ), “Managing Reforms: The Politics of Organizing Reform Work”, *Public Organisation Review: A Global Journal*, 5, 233-247.
- BULLER, Jim ve Andrew GAMBLE, (2002), “Conceptualizing Europeanization”, *Public Policy and Administration*, 17 (2), 4–24.
- CAIDEN, Gerald E., (1999), “Administrative Reform Proceed with Caution”, *International Journal of Public Administration*, 22 (6), 815-832.
- COŞKUN, Bayram, Ahmet NOHUTÇU, (2005), “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal Tarihsel Perspektif Genel Değerlendirme ve Saptamalar”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, Ed. Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1-36.
- DEMİR, Ömer, (2003), *Küresel Rekabette Etkin Devlet*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- DİNÇER, Nabi, Turan ERSOY, (1974), “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, 7 (4), Aralık, 73-92.
- DUNN, William N. ve David Y. MILLER, (2007), “A Critique of the New public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, *Public Organisation Review*, 7, 345-358.
- DURDUN, Davut, (1998), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Geleneği*, Ed. Davut Dursun ve Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, 93-104
- EKİCİ, Birol, (2005), “Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, Ed. Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 57-94.
- ERYILMAZ, Bilal, (2004a), *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayınevi, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal, (2007), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal, (2004b), “Kamu Yönetiminde Değişim”, *II. Kamu Yönetimi Forumu*, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 50-64.
- FARAZMAND, Ali, (2001), “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, Çev. Sevilay Kaygalak, *Mülkiye Dergisi*, 25 (229), 245-278.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (1968), “İdareyi Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Köy Kanunu Tasarısı”, 23(1), 217-250.
- GÜL, Hüseyin, (2005), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Adem-i Merkezileşme Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açısından Bakış”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 39-55.
- GÜLER, Birgül Ayman, Nuray E. KESKİN, (2007), “Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak”, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Ed. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 101-152.
- GÜLER, Birgül Ayman, “Devlette Reform”, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/devletreformu.pdf>, (18.12.2009).
- GÜLER, Birgül Ayman, (2005), *Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona*, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman, (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara.
- [http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas\\_122.html](http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html) (22.10.2009).
- <http://www.oecd.org/dataoecd/39/40/42122130.pdf> (01.03.2010).
- [http://www.yayed.org/genel/bizden\\_detay.php?kod=422&tipi=&sube=0](http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=422&tipi=&sube=0) (22.10.2009).
- KAYIKÇI, Sabrina, (2010), “Dünya Bankası’nın Yeni Kredi Verme Yöntemi: Ülke Destek Stratejisi ve Türkiye Uygulaması”, <http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/CAS.pdf>.
- KELEŞ, Ruşen, (1995), “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity)” İlkesi ve Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4, (1), 3-14.

- KELEŞ, Ruşen, (1994), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KUTLU, Önder, (2004), *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- KUTLU, Önder, (2006), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- LYNN, Laurence E., (2001), “Globalization and Administrative Reform: What is Happening in Theory”, *Public Management Review*, 3, (2), 191-208.
- ORTAYLI, İlber, (2009), *Son İmparatorluk Osmanlı*, Timaş Yayınları, İstanbul.
- OSBORNE, David, ve Ted GAEBLER, (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Boks, New York.
- ÖKMEN, Mustafa, (2003), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, 10, (1), Manisa, 117-139.
- ÖKMEN, Mustafa, Serhat BAŞTAN, Abdullah YILMAZ, (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, *Kamu Yönetimi*, Ed. Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara, 23-80.
- ÖZEL, Mehmet, (2008), “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Ed. Mehmet Özel, Veysel Eren, Çizgi Kitabevi, Konya, 231-275.
- POLATOĞLU, Aykut, (2000), “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9, (1), Ocak, 3-24.
- POLLITT, Cristopher ve Geert BOUCKAERT, (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- SAÇLIOĞLU, Nahit, (1991), “Çağdaş İdare (Yönetim) ve İdari Reform”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46, (1), 385-393.
- SARAN, Ulvi, (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, Ed. Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 37-53.
- SARUHAN, Şadi Can, (2003), “Kamuda E-Hizmet Anlayışı ve Uygulamadan Bir Örnek: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü”, *Elektronik Devlet Paneli*, Ed. Murat Erdal, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat, Selçuk ARI, (2002), *Etkin Devlet*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- SÜRGİT, Kenan, (1972), *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ŞAHİN, Yeşim Edis, (2007), “Kamu Yönetimi Disiplininin Kamusalılık ve Karlılık Karşıtlığı Açısından Çözümlemesi”, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Ed. Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 49-63.
- TORTOP, Nuri, Eyüp G. İSPİR, Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN, M. Akif ÖZER, (2007), *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayınları, Ankara.
- TODAİE, (2002), *Kamu Reformu Araştırması*, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul.
- TURGAY, Timur, (2004) “Kamu ve Özel Kesimde Yönetişim Paradoksları ve Etkileşimli Yönetişim Modeli”, *Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Çanakkale, 173-186.
- TUTUM, Cahit, (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara.
- Zabcı, Filiz, (2006), “Bağımlılığın İçselleştirilmesinde AKP ve Dünya Bankası”, *Mülkiye Dergisi*, 30(252), 133-144.